



Estado, Política Social e Conselho Municipal de Educação

State, Social Policy and Municipal Education Council

Estado, Política Social y Consejo Municipal de Educación

Adriane Franco Duarte¹

Pedagoga da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Francisco Beltrão/PR, Brasil

Francis Mary Guimarães Nogueira²

Professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel/PR, Brasil

Recebido em:24/08/2021

Aceito em:25/04/2022

Resumo

O presente texto objetivou identificar o papel dos Conselhos Municipais de Educação como Política Social. A concepção teórico-metodológica fundamentou-se no materialismo histórico dialético, sustentando a análise crítica desse estudo bibliográfico, qualitativo e documental. A pesquisa bibliográfica que deu embasamento à análise crítica foi composta principalmente pelos seguintes autores: Höfling (2008), Luce e Farenzena (2008), Werle (2008), Lima (2006). As principais considerações foram as seguintes: o processo de luta para a constituição de espaços de diálogo compreende-se a gênese dos conselhos municipais de educação; caminhando neste espaço há os marcos regulatórios que indicam a criação destes órgãos colegiados; todavia este processo legal não é suficiente para a implantação massiva dos conselhos municipais de educação no Brasil, pois nenhuma lei apontou tal obrigatoriedade.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Política Social. Estado.

Abstract

This text aimed to identify the role of Municipal Education Councils as a Social Policy. The theoretical-methodological conception was based on Historical Dialectical Materialism, supporting the critical analysis of this bibliographic, qualitative and documentary study. The bibliographic research that supported the critical analysis was composed mainly by the following authors: Höfling (2008), Luce and Farenzena (2008), Werle (2008), Lima (2006). The main considerations were as follows: the process of struggle for the establishment of spaces for dialogue comprises the genesis of municipal education councils; walking in this space there are the regulatory marks that indicate the creation of these collegiate bodies; however, this legal process is not sufficient for the massive implantation of municipal education councils in Brazil, as no law has indicated such an obligation.

Keywords: Municipal Education Council. Social Policy. State.

¹ adrianefrancoduarte@gmail.com

² guimanog@terra.com.br

Resumen

Este texto tuvo como objetivo identificar el rol de los Consejos Municipales de Educación como Política Social. La concepción teórico-metodológica se basó en el Materialismo Histórico Dialéctico, sustentando el análisis crítico de este estudio bibliográfico, cualitativo y documental. La investigación bibliográfica que sustenta el análisis crítico estuvo compuesta principalmente por los siguientes autores: Höfling (2008), Luce y Farenzena (2008), Werle (2008), Lima (2006). Las principales consideraciones fueron las siguientes: el proceso de lucha por el establecimiento de espacios de diálogo comprende la génesis de los consejos municipales de educación; caminando en este espacio están las marcas reglamentarias que señalan la creación de estos órganos colegiados; sin embargo, este proceso legal no es suficiente para la implantación masiva de consejos municipales de educación en Brasil, ya que ninguna ley ha señalado tal obligación.

Palabras clave: Consejo Municipal de Educación. Política Social. Estado.

Introdução

O presente texto faz parte da dissertação de mestrado intitulada "CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FOZ DO IGUAÇU: HISTÓRICO E NATUREZA DE SUAS PAUTAS (2012-2017)" (DUARTE, 2018). Ele objetivou identificar o papel dos Conselhos Municipais de Educação como Política Social. Para alcançar tal objetivo foi dividido em duas partes: a primeira discutiu a relação entre Estado e Política Social, isto é, configurando a concepção de Estado que respaldou o campo de atuação e desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Educação; em seguida, buscou-se apresentar como os Conselhos Municipais de Educação foram constituídos enquanto política social.

A criação dos Conselhos Municipais de Educação estava definida desde a Constituição Federal de 1988, no Art. 211 e posteriormente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/1996, Artigos 8º, 11º e 18º, e abaixo no texto indicam-se as outras legislações que precederam a Carta Magna de 1988 e a LDBEN de 1996.

Baptista (2010) compreende que os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) devem ser órgãos colegiados com funções consultiva e deliberativa, tendo também o caráter normativo nas cidades que constituíram seus sistemas municipais de ensino, cuja criação dos CMEs vincula-se ao princípio de gestão democrática por meio da expansão da participação da sociedade civil e da transparência e embasamento dos encaminhamentos das políticas educacionais pela gestão na esfera municipal.

Segundo Aguiar (2013), o CME "é um órgão de representação política, com funções normativas, consultivas, mobilizadoras e fiscalizadoras" (AGUIAR, 2013, p. 71), desempenhando conseqüentemente uma função importante na construção da gestão democrática em nível municipal.

Estudos (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013; LIMA, 2006) evidenciam que não há uma norma obrigatória nacional de criação dos conselhos municipais de educação, contribuindo em certa medida para a não constituição em ampla escala desse órgão colegiado em todos os municípios do Brasil. Este

panorama aliado à concepção de educação de determinado grupo político, incide nas funções dos conselhos municipais de educação que são criados por lei municipal, variando em suas atribuições, por isso exemplifica-se que nem todos esses conselhos têm o caráter de controle social ou terão as mesmas atribuições.

Para Valle (2008, p. 66), o controle social é “o acompanhamento e verificação das ações dos gestores municipais em todos os níveis (federal, estadual e municipal)”, através da participação da sociedade civil, que “deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações.”

Pompeu (2008, p. 32-33) enfatizou que “o controle social dos atos administrativos, das políticas públicas e da aplicação de recursos deve existir de forma coerente e sistemática, rechaçando a vulnerabilidade das comunidades às paixões ideológicas e aos grupos de pressão”. Ele ainda enaltece que o controle social deve ser coerente com os anseios da comunidade (POMPEU, 2008).

A emergência dos marcos legais foi resultado do movimento histórico que permitiu as condições jurídico-políticas para a criação de conselhos municipais de educação no Brasil. São eles:

- o artigo 71 da Lei nº 5692/1971 demarcou um espaço inicial para a formulação e implementação do papel dos Conselhos Municipais de Educação, pois dispôs que “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (BRASIL, 1971);
- a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996;
- o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, aprovado sob forma de Lei nº 10.172, de 9 janeiro de 2001;
- o Plano Nacional de Educação, Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, com vigência de 2014-2024, evidenciando a meta 19.5 que se refere ao estímulo à “constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional (...)” (BRASIL, 2014);
- a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que prevê no artigo 4º, IV § 3º que “integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação” (BRASIL, 1996b);
- e o artigo 37 da Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), afirmando que:

Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o **acompanhamento e o controle social** sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb terá competência deliberativa e terminativa.

§ 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5º do art. 24 desta Lei. (BRASIL, 2007b, *grifo nosso*)

A concepção teórico-metodológica de compreensão da realidade fundamentar-se-á no materialismo histórico dialético, pois a opção da dialética materialista histórica justifica-se como movimento de análise das relações sociais,

(...) enquanto uma postura ou concepção de mundo; enquanto um método que permite uma apreensão radical (que vai à raiz) da realidade e, enquanto práxis, isto é, unidade de teoria e prática na busca de transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica (FRIGOTTO, 1994, p. 73)

A análise da base material da vida dos homens sob o viés da concepção materialista encontra-se ancorada nas relações sociais e na luta de classes do modo de produção vigente e que está pautado em “uma concepção de realidade, de mundo e de vida em seu conjunto” (FRIGOTTO, 1994, p. 77), sendo imprescindível realizar a ruptura da ideologia dominante. Frigotto salienta também que o “caráter radical do conhecimento histórico se explicita mediante rupturas, críticas ao *status quo*”, bem como enfatiza que “o materialismo histórico se constitui na ciência do proletariado” (FRIGOTTO, 1994, p. 84-85).

Indicando momentos essenciais que constituem a estratégia de uma pesquisa embasada no materialismo histórico dialético, Frigotto (1994, p. 87) ressalta que o primeiro momento é o “recorte que se vai fazer para investigar”, compreendendo-o dentro de uma totalidade mais ampla. Compreendendo que “a categoria metodológica da totalidade significa a percepção da realidade social como um todo orgânico, estruturado, no qual não se pode entender um elemento, um aspecto, uma dimensão, sem perder a sua relação com o conjunto” (LÖWY, 2010, p. 16).

O segundo momento é “o resgate crítico da produção teórica ou do conhecimento já produzido sobre a problemática em jogo” (FRIGOTTO, 1994, p. 88). Dessa forma, evidencia-se que esta pesquisa qualitativa foi realizando a revisão de literatura no sentido de utilizar os autores que estudaram a temática para embasar a análise da pesquisa. As referências bibliográficas já levantadas foram teses, dissertações, artigos, livros e capítulos de livros, como Werle (2008), Oliveira (2006), Lima (2006).

Depois do levantamento das produções, há o terceiro momento que é a definição de um “método de organização para a análise e exposição” (FRIGOTTO, 1994, p. 88). Bem como pode ser apontado o quarto momento: a análise dos dados estabelece “as conexões, mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática pesquisada”. (FRIGOTTO, 1994, p. 88-89)

Logo, buscando ultrapassar uma abordagem superficial focada apenas nas relações amplas que envolvem a política educacional, procurou-se investigar uma forma de abordagem que apreende a relação entre as determinações econômico-sociais e as singularidades históricas do contexto no qual estas políticas são implementadas (FRIGOTTO, 1994).

Estado e Política Social

Corroborando das ideias de Marx e Engels (1999, p. 7) de que “a história de todas as sociedades que existiram até os nossos dias tem sido a história da luta de classes”, faz-se necessário abordar qual a concepção de Estado que vem respaldando a formulação e implementação das Políticas Sociais.

De acordo com Höfling (2008) é imprescindível que os estudos referentes às implantações de políticas sociais definam a concepção de Estado para que deste modo sejam compreendidas as políticas implantadas pelo mesmo, levando-se em consideração a sociedade e o contexto histórico do evento.

Parte-se do pressuposto exposto por Lenine (1917, s/p), no qual o Estado é “um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento”, isso significa que o Estado não apenas reproduz as condições objetivas e subjetivas do mundo produtivo. Tem-se acompanhado como o Estado condiciona seu papel de abrangência à satisfação dos interesses de uma fração da sociedade, atrelando suas funções ao projeto socioeconômico que por sua vez implica no desenvolvimento de políticas sociais que cumprirão uma determinada agenda,

(...) É a confissão de que essa sociedade se embaraçou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos inconciliáveis de que não pode desvencilhar-se. Mas, para que essas classes antagonicas, com interesses econômicos contrários, não se entre devorassem e não devorassem a sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da "ordem". Essa força, que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado. (LENINE, 1917, s/p)

Percebe-se como o Estado trabalha pela manutenção dessas contradições pois como Lenine frisou: “Para Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma ‘ordem’ que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes.” (LENINE, 1917, s/p).

A nova ordem mundial, que emerge como resultado de mais uma crise do capitalismo nos anos de 1970 potencializou o desenvolvimento e a consolidação do projeto neoliberal econômico em diversos países. Houve uma reconfiguração de papéis, de acordo com os princípios do neoliberalismo, no qual “o Estado, submetido a essa mesma lógica, tenderá a atrofiar a política social subordinando-a, em qualquer

circunstância, aos ditames da política econômica” (SAVIANI, 1999, p. 4).

Por isso,

Toda medida econômica do Estado tem [...] um conteúdo político, não apenas no sentido geral de uma contribuição para a acumulação do capital e para a exploração, mas também no sentido de uma necessária adaptação à estratégia política da fração hegemônica. Não apenas as funções político-ideológicas do Estado são doravante subordinadas a seu papel econômico, como também as funções econômicas estão doravante diretamente encarregadas da reprodução da ideologia dominante (NEVES, 2008, p. 38-39).

De acordo com Xavier e Deitos (2006), o Estado hoje configurado representa um processo contraditório de interesses de classes e sintetiza como ocorre a acumulação de capital, que se encontra diretamente relacionada a ação estatal em prover condições de reprodução desta lógica. Deste modo,

O Estado organiza o poder e a economia num território determinado, pela mediação de instituições, aparatos ou aparelhos muito diversificados que compreendem a materialização do poder e da gestão econômica. O poder e a gestão do Estado, assim, representam ou aparecem como o interesse geral da nação ou da sociedade, mas se exercem pelo uso da lei (consenso e força) e de inúmeras mediações e organismos que constituem o governo (FALEIROS, 1991 *apud* DEITOS, 2010, p. 210).

Nesse sentido, toda e qualquer atuação do Estado deve ser estudada e analisada a partir de um contexto sociopolítico, de cunho econômico e ideológico, para entendermos como foi gestado, quais foram os princípios e valores que orientaram sua ação na realidade e diante do capital.

Utilizar-se-á a distinção conceitual de Höfling (2008) para focalizarmos qual é de fato o papel e campo de ação do Estado na implementação de políticas sociais, no qual compreende o

Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e **Governo**, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2008, p. 31, grifos nossos).

Nesse sentido, as políticas sociais englobam as ações que focalizam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, acerca da redistribuição dos benefícios sociais, a fim de minimizar as desigualdades produzidas no interior do modelo de produção capitalista, pois como afirma Höfling (2008, p. 31), as políticas sociais “são formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social”. Dado que em nenhum momento histórico, a formulação de políticas sociais implicou no rompimento com o modelo social vigente e, por muitas vezes, reforçou as condições materiais existentes.

Höfling (2008) ressalta que para os neoliberais, as políticas sociais são consideradas obstáculos que se acentuam pela crise que a sociedade vivencia e, também sendo responsável pelas mesmas, desse modo, concebem que as políticas sociais devem ser ações do Estado numa tentativa focalizada de regulação dos desequilíbrios ocasionados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista, todavia necessário para manutenção desse sistema.

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade (HÖFLING, 2008, p. 38).

Para Piana (2009), há intrínseca relação entre política econômica e política social com o desenvolvimento do projeto de sociedade capitalista, no qual as políticas sociais servem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora” (MONTAÑO, 2007 *apud* PIANA, 2009, p. 23).

Geralmente, as políticas sociais são entendidas a partir de programas de atendimento à educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc (HÖFLING, 2008).

Segundo os estudos de Piana (2009), o termo “política social” originou-se entre pensadores alemães de meados do século XIX que em 1873 fundaram uma associação para seu estudo. A partir de então, a expressão passou a ser largamente empregada, muitas vezes sem uma clareza conceitual.

De acordo com os estudos de Piana (2009), não é possível delimitar o período preciso de quando surgiram as primeiras formulações de políticas sociais, pois elas foram entendidas como um processo resultante do desenvolvimento do capitalismo na Revolução Industrial na Inglaterra do século XVIII, das contradições sociais, das lutas de classes e da intervenção estatal sobre diversas esferas.

Para Piana (2009), as origens da Política Social estão vinculadas aos movimentos de massa vinculados à classe de proletários e a formação e consolidação dos Estados-Nação na Europa Ocidental, final do século XIX, apontando que

Historicamente, o estudo das políticas sociais deve ser marcado pela necessidade de pensar as políticas sociais como “concessões ou conquistas”, na perspectiva marxista, a partir de uma ótica da totalidade. Dessa forma, as políticas sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da interrelação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força (PIANA, 2009, p. 23).

A criação de políticas sociais foi uma estratégia governamental, a partir da Revolução Industrial

para driblar politicamente as consequências da urbanização, do crescimento da taxa de natalidade, e principalmente, desmobilizar o germe da consciência política e social, organizações proletárias, sindicatos, cooperativas na busca de conquistar o acolhimento público (PIANA, 2009).

Behring e Boschetti (2011, p. 37) afirmam que,

[...] no campo da política social [...] situam a emergência de políticas sociais como iniciativas exclusivas do Estado para responder a demandas da sociedade e garantir hegemonia ou, em outro extremo, explicam sua existência exclusivamente como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora. [...] predomina a visão do estado como uma esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classe.

Behring e Boschetti (2011) destacam dois aspectos necessários à compreensão conceitual de políticas sociais pelo viés capitalista, são eles: econômico e político. Econômico porque faz referência ao objetivo de lucrar com vistas a redução dos custos e aumentos da produtividade. Político diz respeito à legitimação dos pressupostos capitalistas, propondo a adequação dos trabalhadores ao sistema. Mas, por outro lado os mesmos autores salientam “políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 37-38).

Diante do exposto, reitera-se que

As políticas sociais no Brasil estão relacionadas diretamente às condições vivenciadas pelo País em níveis econômico, político e social. São vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (FALEIROS, 1991 *apud* PIANA, 2009, p. 21).

É nesse momento que abordamos a educação e sua relação com a ampliação de políticas sociais.

Compreende-se que é de interesse das teorias neoliberais propor que o Estado faça a divisão ou transferência de suas responsabilidades com o setor privado, um meio para estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado (HÖFLING, 2008). Pois

A transferência, por parte do Estado, da responsabilidade de execução das políticas sociais às esferas menos amplas, além de contribuir para os objetivos acima, é entendida como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos (HÖFLING, 2008, p. 38).

De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 46)

[...] se a política social é uma conquista civilizatória e a luta em sua defesa permanece fundamental, [...] ela não é a via de solução da desigualdade que é intrínseca a este mundo,

baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria em meio à abundância.

Nisso reside a importância de focalizarmos que a política social não está isenta de correlações de forças políticas e ingerências econômicas, pois suas diversas representações estão revestidas de contextos históricos, teóricos e ideológicos.

Assim, compreende-se como

O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis. (LENINE, 1917, s/p)

O Estado brasileiro tem um papel peculiar, pois

[...] o Estado que emerge no Brasil a partir da Revolução de 1930, e se consolida no curso do processo de industrialização, é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (quer dizer: manter as condições sociais externas à produção capitalista), mas que passa a atuar *internamente* ao sistema de produção para organizar a acumulação, tornando-se ao mesmo tempo promotor e autor da industrialização. (MARTINS, 1985, p. 33 *apud* NETTO, 2015, p. 43)

Referente ao imperialismo, o autor apontou que o Estado brasileiro além de ter “[...] papel decisivo na organização (por via administrativa) da acumulação, como tem também que gerir o relacionamento com o ‘cetro’ capitalista, mediar a ação dos grupos estrangeiros inseridos na produção local”. (MARTINS, 1985, p. 25 *apud* NETTO, 2015, p. 43)

José Paulo Netto apontou que tanto o Estado autocrático burguês como suas políticas sociais

provieram menos de um projeto originalmente definido, imposto coativa e integralmente aos protagonistas sociais, do que de um confronto entre tal projeto e a movimentação reativa daqueles protagonistas. A resultante, pois sempre derivou das concretas e determinadas correlações de forças nas várias instâncias sociais e políticas (NETTO, 2015, p. 123).

No Brasil, têm-se como Políticas Sociais os programas e ações do Estado para atender direitos sociais e cobrir riscos, contingências e necessidades, como elementos que estão diretamente compondo as condições básicas de vida da população, sobretudo aquelas que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. É necessário reiterar que a garantia de direitos sociais encontra-se embasada na cidadania e não no desempenho produtivo do indivíduo, nas relações de mercado.

As políticas sociais no âmbito da Saúde, Educação e Previdência Social são áreas de grande

interesse, porque são as políticas sociais que mais atingem o conjunto da população, que não são os detentores dos meios de produção, são os trabalhadores.

Partindo dos elementos apresentados, na próxima seção abordaremos as possibilidades históricas e políticas dos Conselhos Municipais de Educação como Política Social.

Os Conselhos Municipais de Educação como Política Social

Para Cury (2000), os conselhos têm a atribuição de ser o canal de ligação entre sociedade civil e Estado no âmbito da educação. (CURY, 2000, p. 53 *apud* PERONI, 2008, p. 192).

Para uma compreensão histórica desta relação, utilizar-se-á o trabalho *Conselhos municipais de educação: estudo genético-histórico*, no qual Werle (1998) apontou que um parecer do Conselho Estadual de Educação de 1974 no Rio Grande do Sul que foi considerado o marco histórico da organização dos CMEs e identificou em 1981 o primeiro conselho local de educação. A autora destacou que a “(...) fraca institucionalização da educação e dos colegiados locais (compostos por cidadãos, simples pais de família e não por especialistas ou funcionários selecionados e remunerados para a função) (...)” (WERLE, 1998, p. 124) indicou uma possível ideia de que a sociedade civil tinha a capacidade de influenciar a educação na época. Ela pontuou também que os conselhos locais de educação atuavam como “elementos de supervisão e inspeção do ensino” (idem, *ibidem*, p. 126).

Para fazer o caminho histórico dos CMEs, a Werle (1998) volta a discussão ao final do período imperial no Rio Grande do Sul, com o Conselho Diretor da Instrução Pública nomeado pelo Presidente da Província de São Pedro, o Conselho Paroquial nas paróquias, que com a cisão entre Estado e Igreja, sugeriram no lugar dos Conselhos Paroquiais, os Conselhos em 1888 para cumprir a obrigatoriedade escolar e para isso desempenhava várias funções. Já em 1897 criam-se os Conselhos Distritais, cujos membros eram nomeados pelos inspetores regionais, para cada distrito escolar no qual funcionasse uma ou mais escolas, e tinham face executiva no âmbito da fiscalização e coerção, cujo espaço era tanto do poder local como uma espécie de extensão e legitimação dos interesses a nível estadual. E em 1906 criou-se um Conselho Escolar não significando que os membros deste colegiado fossem escolhidos pelos cidadãos locais (idem, 1998).

Ainda no Rio Grande do Sul, o Decreto-lei nº 5044 de 1954, cria os Conselhos Escolares Municipais “subordinados” à Secretaria de Educação estadual. Mais adiante, em 1974, “a atividade do Conselho Municipal de Educação atua diretamente no município, com a delegação de atribuições que lhe faz a instância estadual e por meio de agentes locais como se fosse o próprio Conselho Estadual de

Educação” (WERLE, 1998, p. 134).

Contudo, de forma mais materializada e política, as primeiras discussões e a implementação de Conselhos ocorreram principalmente nos anos 1980 e 1990, “com o processo de democratização da sociedade brasileira e pela necessidade de controle institucional das políticas de ‘descentralização’³” (LIMA, 2006, p. 315). Compreende-se que tal conjuntura foi necessária para uma dinâmica social diferente do modelo vigente naquele contexto histórico.

Segundo Cunha (2013, p. 78),

As políticas e tendências descentralizadoras se intensificaram no Brasil em meados da década de 1980, durante a transição política ocorrida no país que, a despeito das sucessivas crises, introduziu a perspectiva democrática como pano de fundo no panorama político nacional. Este é um período em que a população começa a participar de debates que objetiva a efetivação de uma educação de qualidade (CUNHA, 2013, p. 78).

Desse modo, o processo político demandado pelos movimentos populares configurou a articulação de um projeto societal mais democrático e participativo, principalmente no campo social.

Por isso, em seu livro intitulado “*Estado, saúde e participação política*”, Silva (2011) discutiu as relações entre Estado e classes populares no campo da saúde que aconteceram no estado do Maranhão a partir da Constituição Federal de 1988. Este trabalho evidenciou que um dos anseios da sociedade era espaço de participação, de modo que estes contextos foram decorrência do regime ditatorial no Brasil que ocorreu entre os anos de 1964 a 1985 (SILVA, 2011).

Nesse sentido, os autores Silva (2011) e Lima (2006) relataram que os próprios movimentos sociais criaram condições favoráveis ao desenvolvimento dos conselhos populares, e estes por sua vez eram espaços coletivos que discutiam várias temáticas de interesse da sociedade e a principal característica de sua organização e envolvimento popular foi que não eram instâncias subordinadas ao poder do Estado (SILVA, 2011; LIMA, 2006).

Deste modo, Lima (2006) esclareceu que

Na década de 1980, ocorre a implantação de Conselhos Populares, representativos dos movimentos sociais, por Prefeituras dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores. Durante esta década e na de 1990, os estados brasileiros também vão instituir Conselhos Institucionalizados, oriundos, por um lado, da determinação dos anseios da sociedade e, por outro, como instrumentos de

³ Em nota de rodapé, Lima (2006, p. 315) explicou que “Compreendemos que o processo de ‘descentralização’ das políticas que ocorrem nas décadas de 1980 e 1990, na verdade é uma forma de camuflar a privatização. As políticas de ‘descentralização’ são, nada mais, que políticas de desconcentração. Como afirma Casassus, desconcentração é ‘uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder central’ e descentralização é ‘uma perspectiva’ (1995, p. 40)”.

controle e fiscalização das políticas públicas locais. (LIMA, 2006, p. 315).

Por isso, cumprindo sua função de controle em resposta à ascendente organização popular, criou-se os conselhos comunitários (SILVA, 2011, p. 55) e pelo viés do Estado foram regulamentados os conselhos institucionalizados (LIMA, 2006, p. 315). Os conselhos institucionalizados tinham uma função consultiva e seus membros eram indicados pelo Executivo (SILVA, 2011, p. 55).

Assim, os conselhos populares constituíram-se mais pela “forma autônoma, incentivados pelas organizações locais e sem o lastro do controle oficial”, já por sua vez, os conselhos institucionalizados foram “implantados por meio de uma legislação que os normatizam, caracterizando sua natureza (concepção, composição e fins)”. (LIMA, 2006, p. 316).

Em outras palavras, Lima (2006, p. 316) enfatizou que a constituição dos chamados conselhos institucionalizados foi um elemento fundamental para que os municípios recebessem verbas para as áreas de Educação, Saúde, Assistência Social; ou seja, estes Conselhos culminaram por serem instrumentos e instrumentalizadores do processo de desconcentração da execução das tarefas relacionadas às áreas da Educação, Saúde e Assistência Social (LIMA, 2006).

Como lembrou Lima e Nunes (2011, p. 106), em todos os países da América Latina, “(...) o processo de construção da democracia é muito frágil. Vários países desse continente saíram, na década de 1980, de regimes autoritários, o que levou sua população a buscar relações mais solidárias e democráticas. (...)”. No Brasil, por meio dos anseios dos movimentos populares “em prol da ‘re’ democratização após o Regime Militar, reivindicando participação, autonomia e democracia, surgiu a necessidade de controle institucional das políticas de ‘descentralização’. É o que chamamos de controle social, (...)” (LIMA; NUNES, 2011, p. 105-106) quando os sujeitos objetivam construir a sua própria história, não como participantes, mas sim objetivando assumir o poder. (LIMA; NUNES, 2011, p. 106)

Neste anseio de construir a sua própria história, o objetivo desses grupos sociais era jamais retornar à subordinação, assim:

Ao final da década, vários textos passaram a se referir à irrupção de movimentos operários e populares que emergiam com a marca da autonomia e da contestação à ordem estabelecida. Era o “novo sindicalismo”, que se pretendeu independente do Estado e dos partidos; eram os “novos movimentos de bairro”, que se constituíam num processo de auto-organização, reivindicando direitos e não trocando favores como os do passado; era o surgimento de uma “nova sociabilidade” em associações comunitárias onde a solidariedade e a auto-ajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva; eram os “novos movimentos sociais”, que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada. De onde ninguém esperava, pareciam surgir novos sujeitos coletivos, que criavam seu próprio espaço e requeriam novas categorias para sua inteligibilidade. (SADER, 1998, p. 35-36 citado por LIMA; NUNES, 2011, p. 106)

Tratou-se de direitos arduamente conquistados por luta, referiu-se a busca de “exercer o controle sobre o Estado superando a cidadania tutelada (...)”. Isto não quer dizer que as organizações populares buscavam a “conciliação”, muito pelo contrário, a meta era a emancipação (LIMA; NUNES, 2011, p. 106-107).

Como consequência desse movimento “renascido”, temos o processo histórico que “resultou na chamada Constituição Cidadã”,

(...) registrando-se um modelo de cidadania social, política e coletiva, conforme o previsto em seu Título I, artigo 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (LIMA; NUNES, 2011, p. 107).

Ao mesmo tempo, em seu artigo intitulado “*Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização*”, Celina Souza (2002, p. 439) apontou que a participação da população com sua voz, não como *empowerment*, foi disseminada por políticas nacionais,

como recomenda o Banco Mundial, ou por recursos externos – nacionais ou dos organismos multilaterais – que requerem a constituição de conselhos comunitários para a liberação de recursos para a área social, principalmente saúde, educação, assistência social e infra-estrutura local, a maioria dos governos municipais criou vários desses conselhos (SOUZA, 2002, p. 439).

Souza (2002, p. 439) também enunciou que a obrigatoriedade de criação desses órgãos pode implicar em muitos lugares

a mera reprodução formal das regras dos programas, ameaçando os fundamentos principais da participação, quais sejam, credibilidade, confiança, transparência, accountability, etc. Além do mais, a mídia tem divulgado casos de corrupção no uso dos recursos que são alocados pelos conselhos, assim como o controle que muitos prefeitos exercem sobre os mesmos (SOUZA, 2002, p. 439)

Dessa forma, observou-se que houve a vinculação de recursos financeiros para que houvesse a criação de conselhos institucionalizados, podendo interferir ou contribuir que esses órgãos exerçam ou não o controle social.

Teixeira (2004) esclareceu que:

Para o chamado gerencialismo, os conselhos municipais, como órgãos de atuação colegiada, constituiriam arranjos institucionais promotores de *accountability*. Para a tradição política autoritária constituiriam entidades concorrentes na competência normativa e, possivelmente, intervenientes sobre a eficácia das decisões do executivo. Por último, para aqueles setores envolvidos com as lutas sociais contra a ditadura militar, os CMEs seriam potencialmente espaços

capazes de contribuir para a efetivação do princípio constitucional de gestão democrática do ensino público (TEIXEIRA, 2004 apud SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013, p. 24)

Nesta perspectiva, Nogueira salientou que os desafios trilhados pelos conselhos municipais de educação “vão desde sua concepção até as condições materiais de funcionamento, em que se incluem a falta de dotação orçamentária própria e de apoio técnico” (NOGUEIRA, 2013, p. 10).

Aguiar (2013, p. 72) conclui que para os conselhos municipais de educação, seu maior desafio será “se constituírem como órgãos de Estado e não de governo”.

Em contrapartida, Ferreira e Ferreira (2013, p. 125) apontaram que uma das potencialidades dos Conselhos é serem “(...) arenas de conflitos e negociação, em que a política de educação será definida no jogo de interesses antagônicos”. Bem como reforçaram que esses órgãos não são os “redutores da educação”, por isso sendo imprescindível

(...) a vinculação dos Conselhos com os demais movimentos da sociedade em prol da luta pela radicalização da democracia e da cidadania como ação estratégica de fortalecimento da participação política e da ampliação da esfera pública (FERREIRA; FERREIRA, 2013, p. 125).

Na mesma perspectiva, uma das problemáticas que aqui foi analisada diz respeito à dificuldade dos Conselhos Municipais de Educação conquistarem sua autonomia em relação ao executivo municipal, tendo em vista a cultura de subordinação e subserviência aos poderes constituídos, pois tornou-se

[...] Impossível pensar a educação sem pensar nas alterações da base produtiva, nas exigências de reorganização do capital, sempre explicitadas pela constante modernização do sistema. Nesse sentido, impossível pensar a educação fora do espectro da contradição que põe lado a lado a mudança e a permanência, que impõe novas formas de trabalho no interior da mesma relação de produção, que aciona velhas atitudes, apenas maquiadas pelo velho dogma do mercado (NAGEL, 2001, p. 101).

Assim, Nagel (2001) afirmou que as formulações e implementações de políticas educacionais não foram materializadas por meio de decretos, leis, resoluções, pareceres e planos decenais. A materialização efetiva foi decorrente de um movimento de discussões e debates de um processo muito mais abrangente do que legislações para regulamentação e normatização da educação.

Além disso, os conselhos podem se constituir em espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Diante de tais atribuições, os conselhos podem ser considerados o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal), partindo no mínimo de que os conselhos devem ser compostos por um

número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, deve haver um representante da sociedade civil (exemplo: se um conselho tiver 14 conselheiros, sete serão representantes do Estado e sete representarão a sociedade civil). Mas há exceções à regra da paridade dos conselhos, tais como na saúde e na segurança alimentar. Os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não-governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS.

Considerações finais

A pressão da população, que vinha lutando desde o final da Ditadura Militar, pela redemocratização e por instrumentos jurídicos, para a concretização do controle social, em todos os setores dos serviços públicos, e o momento histórico que se desenvolveu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 compõem o complexo panorama de constituição de conselhos nas áreas sociais.

Compreende-se que todas essas instâncias são sujeitos no processo educacional e partindo do pressuposto de que o controle social pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas. Cabe destacar o papel dos conselhos gestores de políticas públicas como canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. Portanto, a importância dos conselhos reside no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

Para avanços nas condições mínimas necessárias de trabalho do CME, faz-se necessário que o Conselho Municipal de Educação rompa um dos seus maiores desafios: constituir-se como um órgão de Estado e não um órgão de governo. E para que isso ocorra, envolve rever a própria legislação que institui o CME, no sentido de resguardar a autonomia administrativa e financeira do CME. Não podemos esquecer que isto deve ser aliado a um repensar o processo de formação inicial e continuada de conselheiros municipais de educação, bem como o próprio tempo dos mandatos, pois é necessário que haja coerência entre o período de formação necessária e o período dos mandatos destes conselheiros.

Referências

AGUIAR, Márcia. CMEs nos estados da Paraíba e de Pernambuco: a difícil construção da gestão

democrática. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico.** São Paulo: Loyola, 2013, p. 57-75.

BAPTISTA, M. C. Conselho municipal de educação. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social,** 2017. IGD. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd>> Acesso em março de 2018.

_____. Plano Nacional de Educação 2014-2024: **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014,** aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

_____. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho,** 2007. Guia de Consulta. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/guia_consulta.pdf> Acesso em fevereiro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.494 (2007).** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 janeiro de 2001.** Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** 1996a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em 29 nov. 2015.

_____. **Lei nº 9.424 (1996).** Criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 1996b

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado, 1988. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/> Acesso em abril de 2015.

_____. Lei nº 5,692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 ago 1971.

CUNHA, Maria Couto. et al. CMEs no estado da Bahia: os desafios para a compreensão do alcance das práticas democráticas na educação municipal. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico.**São Paulo: Loyola, 2013, p. 77-94.

DUARTE, Adriane Franco. **Conselho Municipal de Educação de Foz do Iguaçu: histórico e natureza de suas pautas (2012-2017).** 2018. 66 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do

Oeste do Paraná, Cascavel - PR.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FERREIRA, Andreza Alves. CMEs no estado do Espírito Santo: a participação regulada. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Loyola, 2013, p. 111-128.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: **Metodologia da pesquisa educacional**. Ivani Fazenda (Org.) 3.ed. São Paulo: Cortez, 1994. (Biblioteca da Educação, Série 1, Escola; V. 11).

HÖFLING, E. M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos do CEDES (UNICAMP), Campinas, v. 21, n.20, p. 30-41, 2001. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-1/HOFLING.pdf> Acesso em 10 abril 2018

LENINE, V. I. **O Estado e a revolução**. 1917. Disponível em <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1917/08/estado-e-a-revolucao.pdf>> Acesso em 10 abril 2016

LIMA, Antonio Bosco de; NUNES, Joicilene Cristina. Conselho Municipal de Educação e controle social. IN: LIMA, Antonio Bosco de. (Org.). **Estado e o controle social no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2011, p. 103-121.

_____. Conselhos Municipais na educação: uma participação dissolvente? IN: BARBOSA, Raquel Lazzari Leite (Org.). **Formação de educadores: artes e técnicas, ciências e políticas**. São Paulo: Editora UNESP, 2006, p. 315-330

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. Trad. Maria Lúcia Como. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. Col. Leitura.

NAGEL, Lizia Helena. O Estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos 80. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.) **Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

NOGUEIRA, Maria Ieda. Prefácio. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 9-10.

OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas questões sobre o Conselho Municipal de Educação. In: BARBOSA (Org.), Raquel Lazzari Leite. **Formação de educadores: artes e técnicas, ciências políticas**. São Paulo: Editora UNESP, 2006, p. 305-314.

PERONI, V. M. V. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito de democracia. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2008, 1 v, p. 191-209.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 31-51.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SILVA, Ilse Gomes. **Estado, saúde e participação política**. São Paulo: Xamã, 2011.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. v. 7, nº 3 Rio de Janeiro, 2002, p. 431-442.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teórico-empíricos. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Loyola, 2013, p. 23-55.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 53-74.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado; DEITOS, Roberto Antonio. Estado e Política Educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria (orgs.). **Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006. p.67-86

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos municipais de educação: estudo genético-histórico**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 3, p. 123-135. Março, 1998.