

## ESTADO, DEMOCRACIA E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

**Dr. Ari Raimann**

**Ms. Fernando Santos**

Universidade Federal de Goiás/ Jataí

**RESUMO:** Este artigo tem por objetivo discutir a constituição do Estado brasileiro, sua democracia burguesa e a atuação dos Conselhos Municipais de Educação (CME), destacando a qualidade socialmente referenciada do ensino. Os CME decorrem do processo de redemocratização do país, presente nas políticas a partir dos anos 1990, pós aprovação da Constituição de 1988. Como órgãos institucionalizados, os CME se constituíram como oportunidade de participação e representação à comunidade, tendo em vista o acompanhamento e controle social das políticas públicas e do direito à

educação. O texto resulta de investigação desenvolvida no Brasil considerando o período pós 1990, que reuniu pesquisadores das seguintes instituições de ensino superior: UFG/JATAÍ; UFU; UFGD; UFMT e UNEMAT. O artigo está estruturado em três seções, quais sejam: (1) A constituição do Estado; (2) Faces da democracia e (3) os Conselhos Municipais de Educação de Goiás. Como resultado, trazemos elementos problematizadores referentes à constituição do Estado, à democracia e aos CME neste contexto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição do Estado; Democracia; Conselho Municipal de Educação.

## STATE, DEMOCRACY AND MUNICIPAL COUNCIL OF EDUCATION

**ABSTRACT:** The goal of this article is to discuss the constitution of the State of Brazil, its bourgeois democracy and the performance of the Municipal Councils of Education's (CME), highlighting the socially referenced quality of education. The CMEs are the result of the country's re-democratization process, present in policies since the 1990s, after its approval in the 1988 Constitution. As institutionalized organizations, CMEs have constituted an opportunity for community participation and representation, regarding monitoring and social control of public policies

and the right to education. This text results from a research developed in Brazil considering the post-1990 period that brought together researchers of the following higher education institutions: UFG/JATAÍ; UFU; UFGD; UFMT and UNEMAT. The article is structured in three sections, namely, (1) The constitution of the State; (2) Faces of democracy, and (3) the Municipal Councils of Education of Goiás. As a result, we bring elements regarding problems in the constitution of the State, democracy and CME in the context.

**KEYWORDS:** State Constitution; Democracy; Municipal Council of Education.



## INTRODUÇÃO

Quais os limites para a atuação dos Conselhos de Educação diante da atual forma do Estado e de suas expressões políticas? Considerando a assertiva atribuída ao filósofo italiano Antônio Gramsci,<sup>1</sup> segundo a qual é imprescindível para a análise da realidade concreta termos o otimismo da vontade e o pessimismo da razão, partimos da análise do Estado e sua forma política contemporânea tendo como objetivo a compreensão de suas especificidades e contradições, no atendimento às demandas por políticas sociais.

É por meio dessa análise que pretendemos identificar a atuação e limites dos Conselhos Municipais de Educação em Goiás.

## A constituição do Estado

Para aprofundarmos nossa análise sobre a expressão política do Estado e o atendimento de demandas sociais em forma de políticas públicas, é preciso, antes de tudo, nos esforçarmos para compreender o caráter do funcionamento do próprio Estado capitalista, suas características específicas quanto a formação, expansão, integração em escala ampliada, limitações e contradições dessa forma particular de modo de produção.

A necessidade de interpretação do Estado sempre esteve presente na crítica da economia política. Sua importância para a análise do modo de produção é uma das múltiplas determinações presentes no método de análise do materialismo dialético. Embora Marx não tenha se debruçado exclusivamente sobre a temática do Estado, localizamos em sua produção teórica, ao lado dos conceitos de mercadoria, produção, circulação, ideologia, luta de classes, dentre outros, a importância seminal do conceito, rompendo com o conceito liberal do Estado como mediador das vontades individuais. Para Marx, assim como para Engels - na *Introdução para A guerra civil na França*, no vigésimo aniversário da



Comuna de Paris em 1891 – o “Estado não é mais do que uma máquina para a opressão de uma classe por outra” (ENGELS, 2011, p. 197).

Para Mascaro (2013), na tradição do pensamento marxista – inaugurado no século XIX – na análise do modo de produção capitalista, o Estado e suas expressões políticas, não se resumem apenas ao seu caráter teórico, mas, sobretudo, à sua necessidade de orientação para a prática. Ainda sob esse contexto, o autor aponta que “a tendência de se considerar genericamente o Estado como aparato do domínio da burguesia”, encontra no sucesso da Revolução Russa e na importância de Lênin para o processo, a possibilidade de tomada do aparato estatal pelos trabalhadores (MASCARO, 2013, p.12).

Outro autor marxista que abordou a temática e contribuiu para o avanço na interpretação da totalidade da vida social, evidenciando num período de refluxo da organização da classe trabalhadora, das relações entre Estado e o que chamou de sociedade civil foi Gramsci (1976). É na obra deste autor, que em grande parte é produzida durante o período em que esteve encarcerado pelo governo fascista de Benito Mussolini, que se encontra os dilemas do movimento operário nos limites da institucionalidade burguesa.

O Estado é a organização econômico-política da classe burguesa. O Estado é a classe burguesa na sua concreta força actual. A classe burguesa não é uma unidade fora do Estado. [...] O Estado compõe juridicamente os dissídios internos de classe, os atritos de interesses contrastantes, unifica os sectores e dá a imagem plástica da classe inteira. O governo, o poder, e o ponto em que se afirma a concorrência dos sectores. O governo é o prêmio do partido, do sector burguês mais forte, que, por esta força, conquista o direito de regular o poder do Estado, de dirigi-lo para determinados fins, de plasmá-lo prevalentemente segundo os seus programas econômicos e políticos. (GRAMSCI, 1976, p.231)

Nesse sentido, a partir da contribuição da crítica da economia política, nossa análise do Estado e atendimento de políticas sociais busca referência em Behring e Boschetti (2011), que destacam:

A análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de



produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos e unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações. [Evitar] análises pluralistas, por exemplo, habituadas ao raciocínio tecnocrático fortemente inspirado em Weber, na maioria das vezes, limitam-se a discutir sua eficiência e eficácia na “resolução de problemas sociais”, sem questionar sua (im)possibilidade de assegurar justiça social e equidade no capitalismo. Tal abordagem não consegue ir além da demonstração da conquista dos direitos na sociedade burguesa, sob a égide da expansão das políticas sociais (BOSCHETTI, 2011, p. 36-7).

A compreensão dos limites do Estado burguês, sob uma concepção crítica ao modo de produção capitalista só pode ser bem-sucedida se não perder de vista, em sua abordagem analítica, a centralidade da luta de classes em todas as formas de expressão política da sociedade contemporânea, como destaca Mészáros (2015)

[...] uma crítica radical do Estado, no espírito marxiano, com suas implicações de longo alcance para o fencimento do próprio Estado, é uma exigência literalmente vital do nosso tempo. O Estado na sua composição na base material antagônica do capital não pode fazer outra coisa senão proteger a ordem sociometabólica estabelecida, defendê-la a todo custo, independentemente dos perigos para o futuro da sobrevivência da humanidade. Essa determinação representa um obstáculo do tamanho de uma montanha que não pode ser ignorado ao tentar a transformação positiva tão necessária de nossas condições de existência (MESZÁROS, 2015, p.28).

Trata-se, no contexto atual de avanço do processo de financeirização como fase da acumulação flexível do capital, avançar na compreensão do Estado e de suas formas políticas de expressão. Para enfrentar a voracidade do modo de produção capitalista é fundamental buscar a superação da concepção de Estado como *locus* legítimo e imparcial para proposição de políticas públicas.

Se o dilema da interpretação do Estado e sua forma de expressão política para a tradição marxista têm debates teóricos de longo alcance, como vimos a partir de Marx e Engels, passando por Lênin e Gramsci, chegando a autores contemporâneos como Mészáros, que reuniram esforços para compreender os limites do Estado e as tarefas da classe trabalhadora em diferentes etapas de desenvolvimento do modo de produção capitalista, como poderíamos então nos apropriarmos deste legado?



No caso brasileiro é fundamental compreender a permanência de formas de expressão políticas pertinentes ao modelo econômico que predominou no Brasil – de seu legado colonial ao atual contexto de desenvolvimento do modo de produção capitalista em sua fase imperialista. Traçar esse percurso não é uma tarefa fácil, nem tampouco constitui o objetivo desta reflexão. O que nos preocupa aqui é de fato analisar o Estado como espaço da luta entre classes economicamente antagônicas e sua atuação como suposto mediador dos conflitos.

Para Mazzeo (2015), compreender a constituição e modernização conservadora do Estado brasileiro e sua integração ao modo de produção capitalista como elo débil e dependente, só é possível quando compreendemos o caráter conciliador dos conflitos econômicos, políticos e sociais, construídos pelo alto. Embora trate-se de uma passagem extensa, ela nos dá a dimensão da tarefa fundamental de interpretação do Estado brasileiro, sua expressão política e seu caráter excludente.

[...] a “modernização” do Brasil, com relação ao contexto mundial do capitalismo, é realizada com o objetivo de manutenção dos fundamentos coloniais de sua organização produtiva, na medida em que a burguesia agroexportadora articula-se com a burguesia britânica. Diferentemente dos processos bonapartistas clássicos há o processo brasileiro, não só a conciliação com a estrutura produtiva colonial, mas também uma conciliação onde a burguesia brasileira *cede seu poder econômico para manter seu poder político*, que diga-se de passagem, terá sua autonomia dentro dos limites impostos pelas potências industriais europeias, agora em processo acelerado rumo ao imperialismo[...] O *bonapartismo-colonial* aparece, deste modo como elemento de consolidação política de uma sociedade extremamente autocrática, comandada por uma burguesia débil e subordinada aos polos centrais do capitalismo, para a qual a *sociedade civil* se restringe aos que detêm o poder econômico, e as massas trabalhadoras constituem ameaça constante aos seus interesses de classe. O bonapartismo-colonial será o articulador de uma política de Estado manipuladora e alijadora das massas populares; será, enfim, a encarnação e a gênese da autocracia burguesa do Brasil. (MAZZEO, 2015, p. 113)<sup>ii</sup>.

Sob essa perspectiva podemos entender que o Estado se configura mais como entrave para o atendimento de demandas sociais das classes subalternas e menos como árbitro e mediador das vontades privadas, como desejavam os teóricos do Estado e da concepção da economia política clássica.



A feição assumida pelo Estado brasileiro é forjada a partir das características predominantes em sua formação do modo de produção capitalista, constituindo assim uma burguesia autocrática que transita entre a modernização e a conservação. Modernização do que diz respeito às relações sociais que correspondem a essa produção e suas forças produtivas, suas formas de acumulação, circulação e etc... No que consiste em sua conservação, podemos entender aquilo que corresponde a suas formas de expressão e representação, ou seja, a sua estrutura social, cultural, política e jurídica responsável pela manutenção das relações sociais de produção.

A partir dessa base material que corresponde a tendência de modernização conservadora do Estado, suas expressões de representação política acabam por assumir tais características não apenas nas frações burguesas, mas também estarão presentes nos instrumentos de organização da classe trabalhadora e nas lutas para o atendimento de suas demandas por políticas sociais, como nos Conselhos Municipais de Educação, órgão institucionalizado pelo Estado.

## **Faces da democracia**

A redemocratização ocorrida nas últimas décadas, na república brasileira, se deu na perspectiva da manutenção e da afirmação do modo de produção capitalista, de modo que à classe trabalhadora resta ainda viver sob a exploração da força de mão de obra por parte daqueles que são detentores das condições de produção. Tal democracia, portanto, representativa no seu formato, atende à classe burguesa, pois se mostra restrita, atendendo aos interesses da perspectiva liberal, em função de que “a forma de Estado e o regime político que emergiram do processo constituinte de 1988 merecem ser inscritas no rol das democracias limitadas”. (SAES, 1996, p. 141).

Importante é não esmorecer o sonho de Florestan Fernandes (2007, p. 87) ao destacar que “os proletários e os humildes precisam de uma democracia que lhes



garanta a liberdade maior de ser gente, de ter peso e voz na sociedade civil, de exercer controles sociais diretos e indiretos sobre a composição e o rendimento do Estado”.

Por outro, já declarava Lenin (2007) a respeito da democracia, lembrando, entretanto, os limites que ela apresenta, quando não se dá na consideração das demandas do proletariado:

Nós somos partidários da república democrática como sendo a melhor forma de governo para o proletariado sob o regime capitalista, mas andaríamos mal se esquecêssemos que a escravidão assalariada é o quinhão do povo mesmo na república burguesa mais democrática. (LENIN, 2007, p. 37)

Nesse rumo Florestan Fernandes (1989) também argumenta que a divisão de classes no Brasil e a forma de Estado estabelecida segundo os princípios do capital, explora e empobrece a classe trabalhadora:

[...] a sociedade civil existente no Brasil incorpora morfologicamente milhões de miseráveis da terra, de trabalhadores assalariados livres e semilivres. Porém, ao mesmo tempo, castra-os socialmente. Eles não possuem nem peso nem voz nessa sociedade civil. Os senhores da fala, da riqueza e do poder decidem tudo. Aos outros, a imensa maioria de não cidadãos ou de cidadãos pela metade, sejam ou não eleitores, cabe o papel passivo de sofrer e obedecer (FERNANDES, 1989, p.31).

Promove-se a exclusão da classe dos trabalhadores, não apenas dos processos de elaboração coletiva dos rumos da sociedade em que vive, como também das garantias legais pelas quais se tornariam cidadãos, e, por consequência, possuidores de direitos.

Como a sociedade capitalista tem por objetivo a manutenção da reprodução de interesses privados, torna-se impossível a democracia popular, pois esta segue na contramão dos interesses da burguesia. Já a democracia burguesa representa a minoria e é tida no Brasil como o modelo mais aceitável.

De novo é importante destacar a posição de Florestan Fernandes, no que tange ao desenvolvimento histórico da democracia, (1976), ao afirmar:



Os efeitos negativos das pressões conservantistas têm solapado, continua e profundamente, a consolidação da ordem social democrática no País, proscrevendo do cenário histórico os influxos construtivos das classes médias e das camadas populares na reconstrução social. Até as medidas mais elementares, que amparam a formação da concepção e do estilo democráticos de vida, são sistematicamente sabotadas, diluídas e adulteradas (FERNANDES, 1976, p.225).

Toledo (1994, pp. 39 e 196) observa que o modelo de democracia no Brasil, dentro do modelo capitalista, não permite uma participação direta e por igual das classes, pois “seria ilusório supor que as classes e frações venham a ocupar posições semelhantes ou de equilíbrio no seu interior [...] Considerando que o processo de socialização da política enfrenta dificuldades de garantir que as classes dominantes aceitem dividir o seu poder”. A esse respeito, Carlos Nelson Coutinho (2009, p. 2), em *Entrevista à Revista Caros Amigos*, aquilo que chama de “monopolização do poder político, uma burocratização partidária que levou a um ressecamento da democracia”.

Coutinho (2009, p. 1) defende que “a democratização é o processo de crescente socialização da política com maior participação na política, e, sobretudo, a socialização do poder político”. Tal posição ele assume por entender que isso poderia ocorrer apenas no socialismo, considerando os limites próprios da organização classista da sociedade capitalista e, por consequência, de seu caráter antidemocrático, uma vez que “sem democracia não há socialismo, e sem socialismo não há democracia”.

Coutinho (2009) sustenta ainda o déficit de cidadania que é promovido pela sociedade regida pelo capital:

[...] eu acredito que a plena socialização do poder político, ou seja, da democracia, só pode ocorrer no socialismo, porque numa sociedade capitalista sempre há déficit de cidadania. Em uma sociedade de classes, por mais que sejam universalizados os direitos, o exercício deles é limitado pela condição classista das pessoas. Neste sentido, para a plena realização da democracia, o autogoverno da sociedade só pode ser realizado no socialismo. (COUTINHO, 2009, p. 8)



Com base em tais defesas, podemos analisar as instituições organizadas no Brasil, decorrentes da promulgação da Constituição de 1988, que possibilitam processos democráticos em diversos níveis de representação na sociedade, como os Conselhos Municipais de Educação, pois, não sendo possível uma democracia popular ou o autogoverno da sociedade, é preciso destacar os espaços e os níveis de participação popular nas estruturas de governo.

Se o controle da classe burguesa sobre os espaços decisórios é tamanho, criando obstáculos à participação da classe trabalhadora, ainda assim isso não significa o fim das lutas pela ocupação desses espaços “que são contraditórios e expressão de diferentes noções de participação e interesses”, segundo Teixeira (2007, p. 8). Para além disso as condições dadas revelam a clareza dos limites na ordem capitalista imposto a esses espaços, como os Conselhos Municipais de Educação. Sem dúvida, que essa percepção das contradições “significa que o caráter democratizador ou colaboracionista não está *a priori*, mas sim depende da correlação de forças que se estabelecem na sociedade civil e na sociedade política e entre as classes sociais”. (TEIXEIRA, 2007. p. 7). Por isso, a ocupação dos espaços institucionalizados do Estado certamente que significarão um passo, embora pequeno, no rumo de conquistas da classe popular, pois “carecemos com premência da democracia. Mas de uma democracia que não seja o túmulo do socialismo proletário e dos sonhos de igualdade com liberdade e felicidade dos trabalhadores e oprimidos” (FERNANDES, 1996, p.13).

Um dos pressupostos fundamentais é que “os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta”. (TEIXEIRA, 2004, p. 692). Tanto a representação quanto a composição dos conselhos têm tudo a ver com a promoção da qualidade da educação e dos direitos da população, especialmente da classe trabalhadora. Tem-se que a representação e a composição dos conselhos



podem definir rumos no sentido da democratização dos processos de gestão dos Conselhos Municipais de Educação.

Visto que a democracia instalada no Brasil não atende à classe trabalhadora e à grande massa da população, os conselhos legalmente instituídos se constituem em espaços ricos de participação e representação social que contam com a possibilidade de atuar pressionando o Estado, pois estes configuram-se como um “aparato misto, pelo qual a sociedade penetra no Estado e busca introduzir uma lógica de persuasão sobre as questões mais sentidas pela sociedade, criando assim novas agendas e novos parâmetros para as ações governamentais” (TEIXEIRA, 2000, p. 104). Dessa forma, a classe trabalhadora pode participar de forma representativa em núcleos decisórios, o que aumenta a possibilidade de atuação popular no sentido da pressão para que o Estado atenda aspectos referentes a direitos da população definidos na legislação, mas não garantidos nas ações do Estado.

No que se refere à importância do poder local, Lesbaupin (2000, p. 7) é da opinião de que “alguns governos municipais têm conseguido reverter em seus municípios o processo de exclusão promovendo a inclusão de setores sociais desfavorecidos”. Tal perspectiva anuncia, embora em espaços limitados, a possibilidade de avanços populares na atual democracia.

Pensar dessa forma, no contexto brasileiro, implica saber dos limites impostos pela burguesia ao proletariado, de forma, muitas vezes, velada no campo institucionalizado. Porém, a participação popular nos diversos espaços possibilita, em primeiro lugar, promover o debate a respeito da realidade vivenciada pelos trabalhadores, lutando pelas demandas populares, embora, conforme Souza (2012, p. 175), a democracia burguesa pretenda “a execução apenas e tão somente de uma igualdade política formal”.

Destaca-se a convicção de Gohn (1994), a esse respeito, vendo a participação como elemento constituidor da consciência histórica, quando afirma: “a



consciência gerada no processo de participação (...) leva ao conhecimento e reconhecimento das condições de vida de parcelas da população, no presente e no passado” (GOHN, 1994, p. 20). Isso, no entanto, dependerá de condições favoráveis à participação.

Tendo em vista a ocupação política<sup>1</sup>, destacamos, conforme Bravo (2009, p. 396), o princípio da participação popular, garantido na Constituição de 1988, estabelecendo duas formas de participação, quais sejam: os conselhos e as conferências. Estas duas formas de participação teriam a finalidade de ampliar os espaços democráticos no país. “o direito à educação nunca será garantido por um clube de amigos”. (ARROYO, 2000, p. 22).

Segundo Gohn (1994, p.21), “a consciência de diferenças e a vontade de apropriação de espaços públicos [...] constitui um aprendizado que contribui para o desenvolvimento da consciência de cidadania no sentido de uso da coisa pública”. Importante, portanto, enfatizar que oportunizar a participação direta ou indireta, não deixa de ser uma forma importante de desenvolvimento de cultura fundamental ao desenvolvimento da democracia, pois é uma forma de a população interferir no Estado, por meio de embates que expressem seus problemas enfrentados. Dessa maneira, abrem-se possibilidades de priorizar ações que irão ao encontro das reais necessidades da classe trabalhadora. Por isso mesmo, os Conselhos Municipais de Educação

[...] poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2003, p.85-88).

---

<sup>1</sup> - Entendemos isso como participação ativa dos envolvidos, significando exercício de voto, direito de manifestação e contraposição de ideias, bem como de exigências em relação àquilo que é de direito.



Tais espaços, como mecanismos de participação, precisam ser fortalecidos com as diversas representações da sociedade, para que os Conselhos Municipais de Educação possam suprir de alguma forma as demandas sociais.

Nessa perspectiva, trataremos na seção seguinte sobre como os Conselhos Municipais de Educação estão atuando, considerando seus limites e possibilidades na democracia brasileira. A intenção é construir entendimento no sentido de que os Conselhos precisam atuar considerando “a possibilidade de a sociedade civil organizada participar da formulação e fiscalização das políticas sociais, bem como acompanhar e fiscalizar as ações do Estado brasileiro em seus três níveis federados” (CALVI, 2008, p. 288).

## Resultados e discussões

Os dados coletados resultam de pesquisa interinstitucional que envolveu a Universidade Federal de Goiás/Jataí; Universidade Federal de Uberlândia; Universidade Federal da Grande Dourados; Universidade Federal do Mato Grosso e Universidade Estadual do Mato Grosso. A articulação foi feita entre os grupos de pesquisa envolvidos em pesquisa financiada pelo CNPq.

No Estado de Goiás, um grupo de Pesquisa da Universidade Federal de Goiás/Regional Jataí, desenvolveu investigação buscando coletar o maior número possível de dados nos municípios onde havia Conselho Municipal de Educação (CME). Neste sentido, foram encaminhados aos conselhos os formulários via Google Docs, dos quais recebemos a devolução de 43, até o momento do registro destes dados. Consideramos um montante significativo, tendo em vista que este tipo de pesquisa não havia sido realizado no Estado.

Ressalta-se que antes da coleta de dados o grupo de pesquisa participou de dois Encontros dos CME no Estado, sendo um regional, reunindo 18 municípios e outro de caráter estadual, promovido pela UNCME-Goiás.



Considerando os limites do texto, abordaremos aqui apenas os aspectos relativos a: 1. Caráter dos CME; 2. Composição; 3. Principal função do CME; 4. Mobilização social.

A pesquisa revela a partir dos 43 formulários recebidos, que os CME estão representados entre 11 e 15 componentes em 34,8%, entre 6 e 10, com 37,2%, entre 1 e 5 componentes, 0,9% e apenas um (1) CME conta com número entre 15 e 20 conselheiros. Essa composição, na maioria dos CME, é feita via indicação da comunidade – 39,5%; indicação dos vereadores – 4,6%; indicação da Secretaria Municipal de Educação – 11,6%;; indicação do executivo municipal – 18,6%. Um total de 25,7 não responderam `essa questão.

Os percentuais acima revelam que há um empenho considerável da parte da SME e do executivo em indicar os conselheiros. Somando-se os percentuais, temos um total de 30,2%. Isso mostra que em mais de 1/3 dos CME os conselheiros estão sendo indicados pelo executivo, em parceria com a SME. Ora, tal realidade certamente que dificulta a ação destes CME, visto que os indicados pelo sistema dificilmente atuarão em prol da qualidade socialmente referenciada de ensino e as demandas da comunidade encontram barreiras no sentido de sua aprovação, embora o discurso do Estado seja:

Os conselhos são 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. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal). (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2017, p. 1).

A participação da sociedade, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas relativas à educação e no controle das ações do poder público, é da maior importância. Ocorre, porém, que o controle social só se dará em condições em que os representantes da população atuem na representação dela e não do poder público. A dimensão política do controle social está ligada diretamente à mobilização da sociedade para que esta engaje-se nos processos de



luta em favor dos direitos que precisam ser efetivados no campo da educação. A participação, na verdade, se materializa no controle social das políticas públicas. Dessa forma, a participação efetiva da sociedade em órgãos instituídos legalmente, significa uma forma de ampliação da democracia, embora esta seja, no entender de Florestan Fernandes (1980), democracia restrita, pois atende, fundamentalmente, ao interesse da burguesia. Florestan defende que “é falsa a ideia de que a história se faz, que ela se determina automaticamente. A história é feita coletivamente pelos homens e, sob o capitalismo, através de conflitos de classe de alcance local, regional, nacional e mundial. (FERNANDES, 1980, p, 62)

Quando os representantes são indicados pelo executivo, esta dimensão política corre o risco de ser apagada, mantendo-se a aparência de representação social e de funcionamento normal do CME. Por isso mesmo, as indicações de conselheiros precisam surgir nas organizações e não na Câmara de Vereadores, quando, então, os indicados estão comprometidos com partidos políticos.

Quanto ao seu caráter, os CME são vistos da seguinte forma em Goiás: Deliberativo – 93%; consultivo – 95,3%; informativo – 74,4%; fiscalizador – 88,3%; burocrático – 41,8%; pedagógico – 41,8%; propositivo – 83,7% e mobilizador – 86%. Os dados indicados dão conta de mostrar o caráter dos CME, sendo que a maioria se encaixa em quase todos estes indicados. Chama a atenção o caráter mobilizador, declarado por 86% dos CME. Esse percentual, no entanto, causa estranheza quando indagamos sobre como o CME atua para mobilizar a sociedade em torno de seus interesses e necessidades. A investigação verificou que os CME do Estado de Goiás não têm clareza a respeito do que seja caráter mobilizador, pois, embora as respostas sejam neste sentido, os Conselhos não realizam ações de mobilização, a não ser em situações esporádicas. Mesmo assim, os encontros com a população se dão em audiências públicas que ocorrem uma ou duas vezes por ano.

Verificadas as respostas, podemos destacar que a atividade de mobilização da população se dá “por meio de reuniões com a comunidade escolar”, sendo estas bimestrais. A maioria enfatizou as conferências e audiências públicas, “sempre que



a situação exige.” Outra forma que os CME encontram para contar com a participação da sociedade é fazer pesquisas nas escolas a respeito de determinado assunto sobre o qual o CME foi consultado e precisa se posicionar. O caráter mobilizador é fundamental, visto que é um papel de articulação e de negociação em relação às políticas públicas e está diretamente associado ao controle social. Conforme compreendido por Campos (2009), o controle social é visto como

[..] um conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa, desenvolvidas pela sociedade civil com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais. ...é um processo complexo que envolve três dimensões distintas e indissociáveis: 1) a dimensão política, relacionada à *mobilização da sociedade* para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades; 2) a dimensão técnica diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários; 3) a dimensão ética trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. (CAMPOS, 2009, p. 220 - grifo nosso).

Quanto à composição dos CME, os dados que a investigação levantou mostram que 36 conselhos responderam à essa questão, revelando algum desconhecimento em relação ao fato ou por questões relativas à forma de gestão/funcionamento. De um total de 7 CME, 3 estavam em fase de organização, o que justifica o silêncio, visto esse detalhe não estar ainda claro ou não ser do conhecimento dos respondentes.

Os formulários deram conta de mostrar que em 34,8% dos CME a composição conta com mais de 11 conselheiros, podendo chegar a 15. Com um percentual maior, 37,2% dos conselhos contam com um número entre 6 e 10 conselheiros. 9,3% indicam que o conselho é composto por 5 representantes da sociedade e apenas 1 CME possui mais do que 15 conselheiros. Estes dados mostram que a composição se mostra ainda muito limitada, revelando que é muito mais fácil controlar um grupo menor. Levando em conta que as indicações em vários CME são feitas inteiramente pelo executivo ou pela Secretaria Municipal de Educação, muito pouco se pode esperar das ações destes conselhos em Goiás, pois carecem de força e apoio maior, com autonomia de gestão, o que não vem



ocorrendo. Da mesma forma, perceber isso, leva-nos a entender a dificuldade de articulação políticas e de mobilização da sociedade, pois o grupo constituído é pequeno e não poucas vezes comprometido com o poder público. Coutinho (2009, p. 2), apontando para os limites da democracia brasileira, observa a presença da “democracia do alto” e a “democracia de baixo”, estabelecendo-se aí uma contradição, ou seja, o poder dos que representam o Estado (o sistema) e o poder dos que representam a população.

Quando indagados sobre a principal função do CME, 37,2% dos conselhos do Estado assumem que é normatizar a educação no sistema público municipal. Junte-se a isso a percentual de 20,9% para os quais a principal função é fiscalizar. Estes percentuais denotam uma visão ainda bastante conservadora de CME. Portanto, nada progressista, se pensarmos a ideia de órgãos reguladores, bem conforme o plano de Bresser Pereira (1995), do Estado Regulador, defendido pela Social Democracia. Aos percentuais já citados, junte-se ainda 9,3% que percebem ser a principal função do CME a consultiva, visto que o conselho é seguidamente procurado pelo executivo e pela Secretaria Municipal de Educação para esclarecer detalhes da legislação pertinente à educação. Apenas um (1) CME entende que sua principal função é o controle social das políticas públicas. Como atesta o Governo Federal no Portal da Transparência (2017, p. 1) “a importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas”.

A categoria mobilização social citada por 86% dos CME pesquisados. No entanto, diante da pergunta: “Há a realização de encontros ou reuniões entre conselheiros e a comunidade para a discussão das ações a serem realizadas pelo Conselho?”, apenas 48,8% enfatizaram ser a mobilização social um papel relevante para o CME. Mais que isso, quando afirmaram, os conselheiros não sabiam exatamente como estavam atuando junto à população para garantir a esta os melhores avanços na promoção da qualidade socialmente referenciada. Reuniões nas escolas, conferências e audiências públicas foram as respostas mais comuns,



mas pouco significativas quanto ao seu número. Uma das justificativas aparece revelando que a consulta à população acontece só quando acontece algo anormal, quando, então, os envolvidos são chamados ou ouvidos pelo conselho. Diante dessa realidade, a mobilização social não pode ser vista como algo que acontece e é promovida pelos CME de Goiás.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se com este texto abordar o Estado, a democracia e os Conselhos Municipais de Educação. A temática foi desenvolvida em três seções distintas.

Discorreu-se sobre a constituição do Estado, buscando explicitar o caráter do funcionamento do próprio Estado capitalista na realidade brasileira. Atestou-se que a democracia vivenciada no Brasil se caracteriza como restritiva, garantindo direitos a apenas uma minoria da população, visto que atende à classe burguesa, obrigando a grande massa brasileira tentar conquistar direitos que estão expressos na Constituição de 1988, mas não são garantidos em sua efetividade. Como reforça Coutinho (2009, p, 2), o que temos “é uma democracia limitada, sobretudo no sentido substantivo. A desigualdade permanece”.

Verifica-se que há desafios enormes para os CME do Estado de Goiás, a começar pelo entendimento de seus papéis. Um dos papéis mais importantes do CME está na mobilização social, haja vista que as demandas da sociedade em relação à educação e aos direitos são muitas. O Conselho se constitui de pessoas que representam a população em tudo que lhes cabe relativo à educação e por isso precisam engajar-se na luta cotidiana em favor da qualidade social da educação. “Essa construção está relacionada com a superação e a busca de soluções para os problemas e dificuldades” (MARCELINO, 2013, p. 57). Assim, os CME configuram-se como espaços ricos pelos quais se pode impulsionar debates e promover “mudanças nas relações de poder”, no dizer de Marcelino (2013, p. 57).



O que fica exposto é que a sociedade está desmobilizada e os CME atendem muito mais aos interesses do Estado do que da sociedade, fazendo o papel de normatizador e fiscalizador, porém não promovendo ações de controle social das políticas públicas no campo da educação.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel G. **Ofício de mestre: imagens e auto-imagens**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BRAVO, Maria.Inês.Souza. O Trabalho do Assistente Social nas Instancias Públicas de Controle Democrático. In: **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CALVI, K. U. O Controle Social nos Conselhos de Políticas e de direitos. In: **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v.8, n.1, 09-20, jan/jun, 2008.

CAMPOS, E. B.. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. IN **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social**, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Entrevista à Revista Caros Amigos**. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/coutinho/2009/12/caros.htm> Acessado em 23.09.2017.

DELLA SANTA, Roberto. **Otimismo da vontade, pessimismo da razão: english marxism, Anderson translation & integral journalism of New Left Review (or an internationalist world-marxism in the street-fighting years of western europe) / Roberto della Santa**. – UNESP - Marília, 2016. 219 f. [Tese de Doutorado].

ENGELS, Friedrich. Introdução à Guerra Civil na França, de Karl Marx. In: MARX, Karl. **A guerra civil na França**. São Paulo: Boitempo, 2011.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição Inacabada**. Vias históricas e significado político. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.



----- . “Repensando A Revolução Burguesa no Brasil”, cap. 4 de Brasil: em **Compasso de Espera**, Pequenos Escritos Políticos. São Paulo, HUCITEC, 1980.

----- . Reflexões sobre a mudança social no Brasil. In: FERNANDES, Florestan. **A sociologia numa era de revolução social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 202-236.

\_\_\_\_\_. Democracia e Socialismo. In: **Crítica Marxista**, n. 3. São Paulo: Unesp, 1996. p. 11-13.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 79-105.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, 84).

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. 2a. edição. São Paulo: Cortez, 1994.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Vol I. Coleção Universidade Livre. Lisboa: Seara Nova, 1976.

GURGEL, C., & JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. **Revista de Administração Pública**. 47(2), 357-78, mar./abr. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062/6851>. Acessado em 12.10.2017.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARCELINO, Mara de Fátima. **Conselho Municipal de Educação e Ensino Escolar - limites, perspectivas e possibilidades**. Campinas: Mercado das Letras, 2013.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala**. São Paulo: Editora Contexto, 2008. 172 pp.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 3.ed. São Paulo: Boitempo, 2015.



MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**. São Paulo: Boitempo, 2015.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Conselhos municipais e controle social. Disponível em:

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>. Acessado em: 10/10/2017.

SAES, Décio. Democracia e capitalismo no Brasil: balanço e perspectivas. In: **Revista de Sociologia e Política**. N. 6/7, 1996.

SOUZA, Silvana Aparecida de. Gestão democrática da escola e participação. In: **Revista Educação e Políticas em Debate** - v. 1, n. 1, - jan./jul. 2012.

TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das Políticas públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, L. H. G.. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Caderno Pesquisa [online]**. 2004, v. 34, n. 123, p. 691-708. ISSN 0100-1574. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>>. Acesso em: 12 ago 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo. Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119. (Publicações Pólis, 37).

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 154-163 jul./dez. 2007.

TOLEDO, C. N. de. As esquerdas e a redescoberta da democracia. In: DAGNINO, E. (Org.) **Anos 90 – política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 127-136.

---

<sup>i</sup> *L'Ordine Nuovo*, N.º 43, p.487-492

<sup>ii</sup> Destaques dos autores

Recebido em: 17/10/2017

Aceito em: 15/12/2018

