

## CONSELHOS MUNICIPAIS EM EDUCAÇÃO E ESPAÇOS PÚBLICOS

Jorge Tadeu P. Coelho\*

**RESUMO:** *Este trabalho é uma síntese preliminar de uma pesquisa sobre os Conselhos Municipais de Educação a ser apresentado como dissertação de mestrado à Universidade do Estado da Bahia. No eixo histórico da pesquisa, procuramos caracterizar o surgimento dos conselhos como fruto de um movimento histórico de lutas no Brasil. Seguimos com uma discussão quanto a conceitos pertinentes ao debate, finalmente chegando ao relato das observações empíricas. Para a pesquisa de campo, elegi dois municípios da região sisaleira com forte participação popular.*

**Palavras-chaves:** Conselhos Municipais; Conselhos Gestores; Participação

### LUTAS HISTÓRICAS

A presente pesquisa objetiva estudar os Conselhos Municipais de Educação nos municípios baianos de Valente e Pintadas como espaços que ampliam a participação das comunidades locais nas definições das políticas públicas. O surgimento de tais espaços, muitas vezes confundido com o instrumental utilizado pela elite governante das últimas décadas na direção de promover a descentralização modernizante, é compreendida aqui como fruto de disputas históricas empreendidas pelos excluídos dos sistemas, em busca de maior participação social e de poder do Estado.

A diversidade presente na formação do povo brasileiro tanto nos seus aspectos culturais quanto nas suas razões econômicas conduzem a uma história de lutas políticas. Neste texto não pretendemos abarcar o processo de formação sociocultural do povo brasileiro, mas apenas considerar o caráter histórico de embates políticos até chegarmos ao surgimento dos Conselhos Gestores.

No período do Brasil Colônia e Império, as lutas podem ser categorizadas da seguinte forma: lutas em torno da questão da escravidão, lutas contra o fisco, lutas de pequenos camponeses, lutas contra legislação e atos do Poder Público, Lutas por mudança do regime político, lutas entre categorias econômicas (comerciantes brasileiros contra portugueses) (GOHN). Nesta primeira fase, os movimentos eram enfraquecidos em função do estabelecimento de alianças tênues e da diversidade das demandas envolvidas: homens brancos livres, pequenos comerciantes, soldados, negros alforriados, trabalhadores índios, dentre outros. Normalmente, após dado início a uma revolta, era difícil o estabelecimento de um sentido de direção que contemplasse interesses tão díspares.

Na Segunda metade do Século XIX, os movimentos em torno da questão dos escravos, considerando a busca pela cidadania, identidade e liberdade humana é a mais importante do período. Destaca-se também o surgimento das Associações de Auxílio Mútuo como forma encontrada pelas camadas populares para auxiliarem-se em situações de dificuldade como enterro, ou assegurando auxílio a famílias de assalariados pobres. Tais associações cuidavam não

---

\* Economista – UCSAL, Mestrando em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia – UNEB. E-mail: [jtcoelho@svn.com.br](mailto:jtcoelho@svn.com.br).

somente dos aspectos econômicos, mas proporcionavam uma convivência solidária através de bibliotecas, festas, jogos, creches, orfanatos etc.

Durante a Primeira República, entram em cena as lutas sociais urbanas uma vez que a economia cafeeira promove o início do surgimento das indústrias e o avanço da urbanização. As organizações anarquistas e sindicalistas dos trabalhadores imigrantes chegam ao centro destas lutas. “A questão do trabalhador imigrante tomará a centralidade que teve a questão do escravo na Segunda metade do século anterior” (GOHN). Mas o Estado brasileiro tratará as lutas dos imigrantes como caso de polícia e reprimirá duramente as manifestações. Algumas medidas sociais, como a criação das vilas operárias, são promovidas com o objetivo de obter o controle da situação.

A passagem da economia agrária para a economia industrial, com o fim do período Colonial Brasileiro e a Primeira República, com a chamada Revolução de 30, não chega a promover grandes mudanças. A burguesia industrial nascente brasileira era financiada pela economia agrária do café. Os mesmos atores permanecem em cena (CHICO DE OLIVEIRA). Assim, não acontecem as esperadas transformações a partir do surgimento do operariado brasileiro e o que se observa é uma crescente participação do Estado Brasileiro em direção à consolidação da economia Industrial. Desta forma, além das obras de cunho econômico como a Companhia Siderúrgica Nacional, o Estado “promove” a organização do operariado brasileiro através da criação dos sindicatos e da legislação trabalhista. Desta forma, “concedendo” conquistas que decorreriam dos embates históricos, o Estado Brasileiro passa a tutelar a relação capital x trabalho numa política que ficou conhecida como Populismo (IANNI).

O período de 1945 a 1964 é um período de intensa intervenção do Estado na economia que buscava consolidar uma nova etapa do processo de acumulação capitalista, configurando as bases para a economia industrial. Para tanto, a fim de garantir a integração das massas recém chegadas à cidade, para constituir a classe operária, coube ao Estado as medidas de controle através de votos clientelísticos, controle de sindicatos etc. Foi também um período de intensa participação popular com greves, criação dos partidos políticos e lutas pela reforma agrária. No campo surgem as Ligas Camponesas, inicialmente no interior Pernambucano, lideradas por Francisco Julião, que alcançam grande repercussão no Brasil e até no exterior.

Em 1964, um golpe militar marca a transição entre um capitalismo nacionalista proposto pelo governo Vargas e a afirmação de um novo modelo que associou o Estado, O Capital Nacional e o Capital Estrangeiro. É uma etapa de forte repressão política, prisões e torturas, mas nasce, também, um movimento de resistência ao governo militar seja através de manifestações da sociedade civil (partidos políticos, OAB), seja através de ações clandestinas. Enquanto os meios de comunicação veiculavam as versões oficiais dos fatos ocorridos, a oposição aglutinada no partido de oposição – MDB (já que os militares criaram um sistema bipartidário), rearticulam a sociedade, juntamente com a Igreja Católica, em busca da Redemocratização. Surgem a pastoral da Terra, Movimentos Feministas, Movimento pela Anistia, Retomada do Movimento Sindical, Movimento Estudantil, Greves das categorias econômicas do ABCD, Criação do Movimento Sem-Terra e retorno ao Pluripartidarismo entre outros. A alta do Petróleo, em 1973, ao provocar uma alta de preços, expõe a crise pela qual passava o sistema.

## **CONSTRUINDO UMA SOCIEDADE SOLIDÁRIA**

A década de 80 foi período de intensa participação social. A crise econômica trouxe desemprego, alta da inflação a níveis intoleráveis e a mobilização popular ganhou as ruas em greves, saques a supermercados, surgimento das centrais sindicais, lutas pelas diretas e o estabelecimento de uma assembléia nacional constituinte.

Com o fim do período militar, vem ao centro do debate nacional a *democracia* que, associado à crise do modelo marxista, leva a um questionamento da crença de que a democratização se restringe às vias institucionais do poder. Uma outra visão da participação política começa a ser gestada. A democracia representativa não parece garantir o acesso ao poder de modo a compartilhá-lo efetivamente.

Numa visão alternativa, a construção efetiva e ampla da democracia só se torna possível quando, paralelamente à normatização das instituições políticas do Estado de direito, houver uma mudança nas relações sociais em seu conjunto, com a criação de novos valores e relações no tecido social, transcendendo a mera construção de um novo regime político. (DAGNINO, 1994)

Ao lado desta discussão da necessidade do desenvolvimento de outras estratégias de participação política, surgem também outros atores sociais, propondo outra sociabilidade possível baseada na solidariedade. A política ganha outras formas de participação e modificam-se os conceitos de espaço público, onde público seja diferente de estatal e onde não haja apropriação privada do estado e de sociedade civil que se relaciona com autonomia em relação ao Estado e cujas iniciativas vêm da base da sociedade.

Como lembra Gohn, surgem movimentos de luta por diversas questões sociais: mulheres, negros, crianças, educação, serviço social, saúde, meio ambiente, aposentados etc. É a afirmação da cidadania com direitos garantidos na constituição, mas com estratégias de participação direta. A chamada “década perdida” na economia, em função da estagnação econômica, é um período fundamental para a construção dos direitos sociais.

## CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

A estratégia de criação de inclusão dos Conselhos na Constituição de 1988 decorreu do processo de redemocratização do país e do desejo de ampliar a participação da sociedade civil na definição das políticas públicas. A eleição da área de educação deu-se pela importância que a área começou a ter nos discursos e ao entendimento de que a educação passou a ter um papel destacado no novo paradigma do mundo do trabalho. Como afirma Gohn (2003) a tradição brasileira é de tratar as questões da educação restrita a comunidade escolar: dirigentes, professores, alunos e funcionários; assim a participação através dos conselhos municipais de educação é a inclusão de outros atores, da sociedade mais ampla, no debate de educação dos sistemas de ensino.

Os conselhos municipais são regulados por leis estaduais e federais mas precisam ser criados por leis municipais. É órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino. Tem composição paritária sendo metade composta por representantes do poder executivo e metade por representantes da sociedade civil. Todos devem ser nomeados pelo prefeito conferindo maior legitimidade ao conselho desde que não haja utilização indevida do Executivo.

Os conselhos são como estratégia de fortalecimento da sociedade civil atuam neste espaço público ampliado fortalecendo o que Helenaldo Teixeira chama de participação cidadã. Luciana Tatagiba diferencia os Conselhos gestores dos conselhos comunitários, dos populares e dos administrativos em função da autonomia em relação ao Estado. Esta autora classifica os Conselhos gestores em Conselhos de programas, Conselhos de Políticas e Conselhos Temáticos. Assim os conselhos em questão para esta pesquisa são os Conselhos gestores de Políticas Públicas em Educação não específicos de acompanhamento de um programa ou de questões específicas mas sim Conselho de uma área ampla como a Educação. Numa descrição da sua pesquisa com conselhos de saúde a autora destaca três sensíveis da existência dos conselhos: Os

conselhos como espaço de representação paritária e plural, Os conselhos como espaços públicos dialógicos, e os conselhos como espaço deliberativo. Assim Luciana preocupa-se com questões que vão da relevância das questões tratadas nos conselhos, a legitimidade dos conselheiros, controle da agenda e gestão dos fundos. Questões como essas descritas por Luciana vem sendo objeto de reflexão nesta pesquisa.

## **OBSERVAÇÕES DE CAMPO (PRELIMINARES)**

A luta pela construção da participação libertadora, nos municípios de Valente e Pintadas, tem, em suas origens, a chegada à região de padres italianos que pregavam e praticavam uma igreja Católica com declarada opção pelos pobres. As leituras feitas da Bíblia ajudavam a compreender a necessidade de uma união na exclusão para construir ações coletivas de enfrentamento da situação de opressão. As Comunidades Eclesiais de Base atuavam com uma metodologia que, segundo Frei Beto, era conhecida como ver-julgar-agir. A comunidade reunida iniciava a apresentação das situações problemas, passava a julgar como Jesus agiria na situação e então planejava como fazer.

A partir desta mobilização inicial, as comunidades de Valente e Pintadas constroem trajetórias diferenciadas, mas igualmente importantes em busca da sua libertação. Em Valente, os pequenos produtores de sisal (vítimas da exploração na região) se reúnem e fundam uma pequena cooperativa de consumo para possibilitar melhores preços dos produtos básicos aos seus associados. Iniciam ações de organização dos produtores, passando também ao beneficiamento do sisal. Para cada dificuldade, surgem ações de fortalecimento do cooperativismo. Surgem a fábrica de tapetes e carpetes, a bateadeira comunitária, a escola família agrícola, o laticínio, uma cooperativa de crédito, uma rádio comunitária etc.

Enquanto o caminho de busca da libertação de Valente passou pela conquista de espaço no poder econômico local, a comunidade de Pintadas trilhou outros caminhos. O município, que apresentava alto índice de mortalidade infantil, requeria uma atenção muito próxima. A Igreja local recebe então a adesão de duas missionárias, vindas de Santa Catarina, Irmã Vilce e a Auxiliar de Enfermagem, Neusa Cadore. Segundo relatos obtidos das mesmas, a chegada a Pintadas foi a descoberta do sertão e a atribuição de sentido à expressão Igreja dos Pobres. Foram lutas pela posse da terra, mutirões para construção de casas populares etc. Em Pintadas, a frente de batalha foi a Libertação da comunidade de indicadores sociais tão precários como o abandono das famílias pelos maridos que buscavam oportunidades em São Paulo, a mortalidade Infantil, ausência de moradia, falta de escola, de hospital etc. A estratégia em Pintadas foi o fortalecimento da Sociedade Civil. Neste caminhar, a comunidade decidiu pela importância de disputa do poder político, tendo Neusa Cadore ganho as eleições e realizado um governo Participativo.

As estratégias adotadas pela sociedade civil em Valente e Pintadas garantiram a ampliação dos espaços de participação e ganhos que decorrem tanto pelo resultado obtido quanto pelo aprendizado do caminhar; o aprendizado do procedimento da participação, da negociação e do diálogo. O Conselho Municipal em Educação, nos dois municípios, reflete suas trajetórias. Possuem 8 membros cada um que obedecem à composição paritária, sendo 4 representantes do poder público e 4 representantes da sociedade civil. A distinção que se evidenciou quando discutimos o funcionamento dos conselhos com representantes do poder público, em Valente, foi uma queixa de que os conselheiros, por não possuírem preparo técnico, se detêm nas questões políticas. A isso uma representante da sociedade civil (sindicato rural dos trabalhadores) responde, lembrando que as decisões políticas precedem as questões técnicas. Em Pintadas, o processo de amadurecimento da consciência e a convergência de intenções do poder público e da sociedade civil indica uma otimização dos esforços.



## REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2004

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ª ed. – São Paulo, Cortez, 2003. – (coleção questões de nossa época; v.84)

\_\_\_\_\_. **História dos Movimentos e lutas Sociais: A construção da Cidadania dos Brasileiros**. 2ª ed. – São Paulo, Edições Loyola, 2001.

IANNI, Octávio. **O Colapso do populismo no Brasil**. 4ª ed. - Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 1978.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste Planejamento e Conflitos de Classe**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1977.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. – São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2002.