

O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NUM CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO INTERIOR DA BAHIA: DAS TENSÕES ÀS AÇÕES

Daniele Farias Freire Raic – UESB

danielefreire.uesb@gmail.com

Ubirajara Couto Lima – UESB

bira.lima@hotmail.com

Nandyara Souza Santos – FTC

nandyarass@gmail.com

Resumo: O presente trabalho relata a experiência dos autores como conselheiros diante do desafio da participação no Conselho Municipal de Educação de Jequié-BA, no período de 2006 a 2008, cujas ações, pautadas pela ampla participação para tomada de decisões na elaboração, na implementação e no acompanhamento das políticas locais, tensionaram o papel meramente homologador e pouco efetivo do Conselho diante das dificuldades impostas pelo poder público e pela inexistente instrumentalização política e técnica dos conselheiros.

Palavras-chave: Conselhos Municipais; Participação; Sistemas Municipais de Educação.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho relata a nossa experiência como conselheiros de educação diante do desafio da participação no Conselho Municipal de Educação (CME) de Jequié-BA, no período de 2006 a 2008, cujas ações convidam a algumas reflexões fundamentais.

Durante este período pudemos experienciar as mais diversas correlações de forças, próprias de uma construção democrática. Percebemos o controle pelo poder público municipal, através da centralização político-financeira, impedindo o efetivo trabalho dos conselheiros no CME; o uso político-partidário do espaço do CME como mecanismo de oposição ao governo local; o despreparo dos conselheiros no tocante ao desempenho das suas funções e o sentimento de impotência ante o descumprimento pelo poder público das deliberações e normatizações do CME. Diante disso, o Conselho buscou estruturar-se a partir de ações democráticas, cidadãs e participativas, pretendendo a construção de um conselho autônomo, com ampla participação para tomada de decisões na elaboração, na implementação e no acompanhamento das políticas locais. Para tanto, promoveu audiência pública com o legislativo municipal, tratando de questões relativas à gestão de educação, às condições de trabalho dos professores e alunos e à baixa qualidade da aprendizagem dos sujeitos envolvidos no sistema. O CME realizou encontros com os diversos departamentos da Secretaria Municipal de Educação (SME) e buscou ações articuladas com os demais conselhos municipais (Alimentação e FUNDEB). No entanto, a recorrente omissão da SME

frente às deliberações do CME motivou a formulação de um documento-denúncia encaminhado para o Ministério Público, relatando a lamentável situação da educação municipal e solicitando providências cabíveis, fato este que causou uma grande celeuma entre os dois órgãos do Sistema Municipal de Educação.

Cabe, pois, neste relato, situarmos o processo de implementação do Conselho Municipal de Educação no município de Jequié-BA, cuja trajetória sinaliza para um contexto político bastante minado por divergentes forças, refletidas nas ações do Conselho. Em seguida, buscaremos uma discussão sobre o papel do Conselho Municipal de Educação e os desafios postos à participação cidadã, ao tempo em que apresentaremos algumas situações vivenciadas e por nós refletidas.

IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE JEQUIÉ-BA: PERCURSO HISTÓRICO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, alguns municípios brasileiros movimentaram-se na direção da implementação dos seus sistemas de ensino, os quais requerem necessariamente a criação dos conselhos municipais. Contudo, o município de Jequié até o ano de 1998 estava com a sua rede de ensino vinculada ao sistema de ensino da Bahia, muito embora, em dezembro de 1992, findando o mandato do então prefeito Luiz Amaral, a Câmara Municipal de Vereadores de Jequié-BA aprovou a lei 1.278/92, criando o Conselho Municipal de Educação (CME) de Jequié, já com funções consultiva, deliberativa, normatizadora e fiscalizadora.

Cabe destacar que a aprovação da referida lei não representou a efetiva implementação do CME, o qual só teve suas ações iniciadas após o dia 18 de dezembro de 1997, quando da instalação do Conselho, pelo prefeito municipal, na presença do secretário municipal de educação e demais membros indicados pelas entidades representativas. Fazem parte desta composição (titulares e os respectivos suplentes) representantes da secretaria municipal de educação, dos representantes dos professores da rede pública de ensino, da universidade pública, das faculdades privadas, do Conselho Popular, do Conselho Comunitário, do Sindicato docente, das escolas privadas e dos pais de alunos, perfazendo um total de onze conselheiros titulares e onze suplentes. Na primeira reunião, a de instalação, ficou definida como a função precípua do CME contribuir com o bom andamento e organização da educação municipal, conforme registros em ata do dia.

Em 23 de junho de 1998, foi aprovada a Lei nº. 1.441/98, que cria o Sistema Municipal de Ensino de Jequié, inaugurando um período de busca pela autonomia da educação municipal. Nota-se, entretanto, que a criação do CME em 1992 não se deu de uma forma articulada com a criação de um sistema municipal de ensino, só acontecida em 1998. O que se percebe nessa lacuna temporal foi uma ação isolada e talvez precipitada no afã de atender à recomendação constitucional acerca da organização dos sistemas de ensino. Qual a intenção do governo na criação do CME, se dali a apenas dois dias acabaria o seu mandato e o sucessor não era de grupo político conciliado? Também podemos questionar qual intenção pela lei de criação do CME, desvinculado da criação do sistema de ensino, o qual só veio a acontecer dois mandatos governamentais depois da aprovação da referida lei.

São algumas questões que não podemos responder no curso deste relato, mas que não podemos deixá-las de registrar, uma vez que elas nos indicam a implantação de um Conselho sem o devido debate e ampla participação da sociedade civil e do poder público na tomada desta decisão.

Após implementado, a partir de junho de 1998, o Conselho teve como primeiro presidente o representante do Conselho Comunitário, o qual permaneceu na função durante oito anos à frente do CME, sugerindo, para nós, poucas aberturas democrático-participativas no período. Dali em diante, após a renúncia do presidente, sucederam-se mais duas gestões, todas elas por eleição, sendo que os presidentes cumpriram o prazo regimental de dois anos, estando, agora, numa nova gestão, com previsão de término para o ano de 2010.

Temos, pois, um Conselho com nove anos de efetiva implementação, com uma caminhada contraditória entre conflitos, consensos e dissensos.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: ENTRE AS FUNÇÕES POLÍTICO-SOCIAIS E AS CONTRADIÇÕES NA PARTICIPAÇÃO

O termo conselho em grego refere-se à “ação de deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “refletir”, “exortar”. Em latim, traz a idéia de “ajuntamento de convocados”, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates (TEIXEIRA, 2004).

Para Paz (2004), os conselhos são estruturas colegiadas, de partilha de poder com a sociedade civil e que têm o papel fundamental de controle social e, na medida do possível, são paritários, fundados no tripé compostos pelo conceito de democracia, cidadania e participação.

De acordo com Assis (2004, p. 63), o conselho “permite uma forma inovadora da gestão pública pelo exercício da cidadania, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas que possam solucioná-los”.

O que observamos, portanto, é que nas diferentes definições para os conselhos, temos um ponto em comum: o caráter participativo e democrático na tomada de decisões. Entretanto, historicamente, o Brasil vem assistindo a implementação de sistemas cujos conselhos, ao invés de mediar os interesses da sociedade civil e o Poder Público nas tomadas de decisões, têm se colocado como espaços para amortecer os conflitos sociais. Como afirma Leher (2004, p.30): “os conselhos surgem como uma forma de cooptação e de ‘consenso’ social”. Em sua maioria, os sistemas de ensino vêm nos conselhos municipais de educação como órgãos de governo e quase sempre se negam em admiti-los e fortalecê-los como órgãos de Estado.

Trazendo a experiência do papel do Conselho no município de Jequié, muitas são as contradições que podemos perceber. A primeira delas está na dependência administrativo-financeira que o CME tem da secretaria de educação. Esta subordinação não o coloca como um órgão de Estado capaz de acompanhar, fiscalizar e assumir uma postura propositiva. Por diversas vezes percebemos que as políticas eram – e algumas ainda são - implementadas na rede municipal de ensino sem, sequer, ter sido comunicadas ao CME, quanto mais dialogadas, participadas e decididas conjuntamente. Em muitos casos, o CME era a impellido à homologação das políticas já efetivadas na rede escolar, sob pena de prejuízos maiores decorrentes da descontinuidade das ações educativas no sistema educacional. Perguntamos: qual o espaço de participação efetiva do CME no sistema municipal de ensino?

Uma situação que evidenciou notoriamente a atitude de demonstração de força pela negação da importância do CME enquanto órgão do sistema municipal foi o encaminhamento, por parte da SME, do projeto de lei de criação dos conselhos escolares diretamente para a apreciação e aprovação na Câmara Legislativa Municipal sem a devida discussão no CME e nas unidades escolares. Após tomar conhecimento do ocorrido, os conselheiros demonstraram indignação e foi feita uma indicação sobre a necessidade de convocação da secretária de educação para prestar esclarecimentos acerca do fato. No calor das discussões, um dos conselheiros, então representante da SME, de posse de um aparelho celular, em voz alta, relatou à secretária o que estava acontecendo e solicitou que fizesse o pronto encaminhamento

do citado projeto, o que ocorreu imediatamente, considerando que a sala do CME funcionava no mesmo prédio da Secretaria de Educação.

Tal situação revela a forma nada institucionalizada de resolver um problema, ao passo em que para nós teve um significado de uma ação deliberada de dissimular formas antidemocráticas de gestão e de neutralização de conflitos.

Contradição que também nos parece bastante intrigante é a indicação dos membros para a composição do CME. Observando as atas e as nomeações dos conselheiros por ato legal do poder executivo, pudemos notar que muitos dos conselheiros já estavam ali por dois, três e até mais mandatos. Percebemos que o conselho parece estar se tornando um espaço “privatizado” pelos interesses individuais e, quiçá, partidários, na manutenção de estruturas de poder presentes no município. Neste caso, avaliamos como improcedente e antidemocrático um mesmo conselheiro fixar-se – ou estar fixado – num mesmo órgão colegiado num período superior a um mandato e uma recondução regimental. Sobre isto, a nossa provocação vai no sentido de compreender como pode ser ampliada a participação de diferentes atores da comunidade, quando os assentos são ocupados por pessoas que não se movimentam para oportunizar novos sujeitos na construção democrática do sistema de ensino, como vem acontecendo nos Conselhos. Esses lugares não podem ser assumidos em caráter atemporal, mas, necessariamente temporal, de modo a garantir maior circulação de sujeitos no exercício participativo nos espaços de tomada de decisões.

Também faz parte das nossas reflexões durante a experiência no CME a falta de definição dos espaços de lutas, de conquistas e de deliberações. Aparentemente não há clareza entre muitos conselheiros o real papel social e político de um CME. Por muitas vezes, questões relativas às lutas sindicais eram levadas para plenário de Conselho; outras vezes, papéis genuinamente de responsabilidade do Conselho eram repassados à secretaria de educação, diante da falta de tempo dos conselheiros em desenvolver as funções daquele órgão. Disto, resulta que o Conselho de Educação vai perdendo o seu sentido como órgão consultivo, deliberativo e normatizador na direção de um sentido deturpado de tornar-se um palco tenso de lutas, muitas vezes partidárias, afastando-se de seu compromisso pedagógico.

Chamou-nos atenção, ainda, a pouca expressão da participação dos pais naquele órgão colegiado. Das justificativas mais recorrentes, temos a de que os pais não se interessam e a falta de competência técnica e pedagógica dos pais para emitir pareceres. No limite, essas justificativas demonstram o quão distantes estamos de uma construção democrática, pois,

pensar num órgão potencializador da democratização da gestão educacional subjugados à formas pré-estabelecidas de participação reflete as mesmas formas de exclusão da sociedade classista e desigual.

O desprezo dado às ações do Conselho acabaram gerando entre os pares uma intensa mobilização em plenária, impulsionando a ações cada vez mais radicais no sentido de propor ações articuladas com outros Conselhos de Educação (FUNDEB, Conselho da Alimentação Escolar - CAE, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA); reuniões do CME com o Departamento Pedagógico e outras ações, culminando, em decorrência de muitos outros conflitos pela ausência do diálogo, na elaboração de um documento-denúncia ao Ministério Público apresentando àquele órgão competente a situação da educação no município. Esta medida tomada pelo CME não foi bem vista aos olhos do poder público, ocasionando uma grande celeuma entre os órgãos do sistema – CME e Secretaria de Educação. Ao assim procedermos, enquanto colegiado, pairou a idéia, nas representações governamentais, de que o CME não sabia o seu direcionamento. Expressões do tipo “o Conselho está perdido!”, ganhou bastante força. Vimos, naquele momento, que é possível convergir forças da sociedade na construção democrática; contudo, percebemos também, que as forças correlacionadas naquele espaço vão além das reivindicações democráticas pelas políticas de Estado, às vezes passam pelo campo das lutas partidárias pelas políticas de governo e, então, as aparentes grandes conquistas são diminuídas de seu conteúdo político-social e preenchidas de conteúdo politiquero.

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM ESPAÇOS INSTITUICIONALIZADOS

Sabemos que os Conselhos Municipais de Educação são espaços criados, legitimados e definidos para a participação da sociedade na definição de políticas públicas educacionais. Ao que percebemos, esses espaços institucionalizados nem sempre garantem a participação numa perspectiva cidadã, capaz de transformar uma realidade a partir das mobilizações sociais, surgidas no bojo das necessidades dos mais diversos grupos societários.

A participação cidadã, segundo definição de Teixeira (2002), é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Ainda, segundo o autor, a participação cidadã não faz uso

apenas de mecanismos institucionais existentes ou a serem criados, mas articula-se a outros mecanismos que se legitimam pelo processo social, ou seja, mecanismos constituídos a partir da prática social, do movimento ação-reflexão-ação.

As práticas ligadas à participação cidadã objetivam trazer a esfera de tomada de decisões para o nível local, sendo concebidas como forma de intervenção social periódica e planejada – que abrange todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas –, institucionalizando-se a partir de estruturas criadas no aparato governamental (a exemplo dos conselhos gestores), compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm, já que é a participação cidadã prescindir da institucionalização de canais para que haja o debate em torno dos interesses coletivos (GOHN, 2001).

É interessante destacar que a participação cidadã está em processo de construção atualmente, amalgamando causas reivindicatórias de grupos sociais diversos, articuladas com demandas específicas e gerais e fazendo uso de mecanismos institucionais e sociais e, assim conseguindo superar a dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 2002).

As argumentações em curso nos conduzem a concluir que uma nova cultura política está em franco processo de construção e que os canais de participação que ora se configuram trazem possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público importante, conquistas dos movimentos sociais populares e da própria sociedade civil, na definição das políticas públicas. Neste sentido, reconfigurar a participação nos CMEs é fundamental na caminhada para o seu fortalecimento como órgão autônomo, capaz de participar, numa perspectiva cidadã, das decisões políticas para a educação municipal. Temos, então, um grande desafio aos Conselhos Municipais de Educação.

À GUIA DE CONSIDERAÇÕES

Ao que podemos notar, os conselhos municipais de educação tem sido espaços institucionalizados de participação que não garantem, na formatação em que se encontram, a efetiva participação da sociedade civil na definição de políticas públicas para a educação. O que vemos é uma participação limitada, própria dos proclames neoliberais.

Ao certo, o que se tem buscado é uma perspectiva contrária ao que propõe a concepção neoliberal para os Conselhos de Educação. A busca pela redefinição do papel dos Conselhos Municipais de Educação parte, sobretudo, em condições de

[...] romper com as estruturas predispostas, forçando a discussão e a avaliação do que está sendo feito e acionando a 'assistência à população no que se refere a assuntos educacionais', tão bem colocada nos regimentos internos e tão esquecida no cotidiano das sessões desses colegiados (VASCONCELOS, 2003. p.120).

Precisamos reconfigurar a lógica da participação no interior desses conselhos, direcionando-a para uma participação cidadã, realmente efetiva, capaz de mobilizar a sociedade a envolver-se num projeto de educação de qualidade social.

Dadas as experiências vivenciadas no CME de Jequié-BA, foi possível perceber que a participação cidadã ainda é uma tessitura tênue que está se tentando fazer no cotidiano das populações interessadas e, portanto, muito vagarosamente. Percebeu-se que pela própria inexperiência que incide sobre a maioria dos conselheiros no Brasil, estes têm tido mais um papel de “homologador” das políticas propostas pelas secretarias de educação, que propositores de políticas, implicando em Conselhos com pouca expressão nos sistemas municipais de ensino, mas que podem romper com tais práticas desde que estas sejam tensionadas por movimentos que ponham em evidência a necessária busca da garantia de uma educação de qualidade social como direito público, portanto universal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Mariza de Paula. A participação da universidade nas instâncias locais de gestão: reflexões a partir do Conselho Municipal de Educação de São Gonçalo. In.: ALGEBAILLE, Eveline; SCHEINVAR, Estela (orgs). **Conselhos Participativos e Escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: ALGEBAILLE, Eveline; SCHEINVAR, Estela (orgs). **Conselhos Participativos e Escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In.: ALGEBAILLE, Eveline; SCHEINVAR, Estela (orgs). **Conselhos Participativos e Escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Conselhos Municipais de Educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas municipais de ensino. In: FARIA, Lia

Ciomar Macedo; SOUZA, Donaldo Bello de.(orgs). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.