

Conselhos Municipais de Educação no Brasil e a qualidade da educação

Antonio Bosco de Lima

boscodelima@gmail.com

Faculdade de Educação (FACED/UFU)

CNPq e FAPEMIG

Brasil

Resumo

Este capítulo apresenta reflexões resultantes do projeto de pesquisa *O Conselho Municipal de Educação no Brasil e a qualidade socialmente referenciada*, desenvolvido entre os anos de 2015 e 2017 em quatro estados brasileiros (MT, MS, GO, MG), reunindo pesquisadores de universidade federais e estaduais (UFMT, UNEMAT, UFGD, UFG/JATAÍ, UFU). Teve como objetivo central investigar nos Conselhos Municipais de Educação suas ações voltadas à implementação da qualidade social e política referenciada da educação. Por meio de pesquisa documental e empírica, utilizando-se de fontes primárias e secundárias, da observação em reuniões dos conselhos, os pesquisadores destacaram que os CMEs e a concepção de qualidade fazem parte de projetos de sociedade, formação humana e política que encontram-se em constantes disputas, conseqüentemente, os Conselhos não reagem, não formulam e atuam de forma unívoca, eles respondem de acordo com sua história, cultura e processos educacionais locais.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação; qualidade da educação; controle social.

1 Introdução

Neste capítulo registramos considerações derivadas do projeto de pesquisa sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil realizado em quatro estados brasileiros (MG, GO, MT e MS) no período de 2015 a 2017¹. Nele tratamos de dois elementos que fundamentam os Conselhos Municipais de Educação (CMEs): a influência dos Conselhos Populares nos Conselhos Institucionalizados e a perspectiva de qualidade adotada para/pelos conselhos.

Na primeira parte destacamos elementos comuns aos conselhos que são implantados na década de noventa do século XX, influenciados pelo advento da Constituição Federal de 1988, das estaduais de 1989 e das Leis Orgânicas Municipais (LOMs) de 1999. Entretanto não são, ainda, implementados, de forma massiva, no início de 1990. Irão ser (re)criados após o advento da LDB 9.394/96 e de leis infraconstitucionais, como a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de 1996. Nomeamos este modelo de conselho como Institucionalizado (também conhecido no meio acadêmico como Conselho Gestor), pois são criados na esfera governamental, a partir de uma necessidade legal como requisito para a (re)partição e (re)distribuição de verbas públicas destinadas à educação.

Diferentemente daqueles conselhos criados por iniciativa popular (os denominados Conselhos Populares), os Conselhos Institucionalizados, passam a ser canais legítimos de participação, adotando um número reduzido de membros – estes com caráter meritocrático; com suas funções minimizadas, geralmente consultivas; adotam um caráter gerencial, ou seja, de gestão da parte que lhes cabe fiscalizar ou responder quando questionados pelo executivo, ou pela sociedade; enfim, esvaziam seu papel político para atuarem como prepostos administrativos do governo local.

Na segunda parte destacamos, por meio da literatura oficial (documentos emanados de várias esferas de governos) e alguns comentaristas, a concepção de qualidade reduzida a valores quantitativos, advento normalizado, pois se configura na correspondência de um padrão avaliativo padronizado, visto que, qualidade transfigura-se em algo para se referenciar nas comparações, nos rankings, nas emulações, na competitividade, requerendo a materialização de valores, números, índices. Sua essência

¹ Título do projeto de pesquisa: O Conselho Municipal de Educação no Brasil e a qualidade socialmente referenciada, chamada universal – MCTI/CNPQ no. 14/2014, coordenador: Prof. Dr. Antonio Bosco de Lima.

está fundamentada a partir de objetividade e de um padrão de racionalidade técnico-positivista, instrumental, burocratizada.

Concluimos direcionando a necessidade de implementar e divulgar pesquisas relativas aos CMEs no sentido de entender sua gênese e sua atuação, diagnosticando seus impactos para a construção da cidadania emancipatória e suas implicações para o processo de democratização da sociedade brasileira. Quanto à qualidade, a necessidade de “cercar” uma concepção na qual ela esteja agrupada como direito subjetivo² de todo aluno matriculado na escola pública.

2 Desenvolvimento

2.1 Configurações dos conselhos: de populares, comunitários a institucionalizados (ou gestores)

O Conselho é uma destas instituições camaleônicas. Explico, por meio de dois exemplos clássicos: as ONGs nascem no campo da resistência e acabam sendo localizadas no campo da efetivação do esvaziamento do Estado social; as cooperativas nascem no campo libertário e culminam servindo aos interesses do capital. Os conselhos têm vertentes no campo da resistência, entretanto, hoje, encontram-se no campo da forma de participação concedida. Apesar da constatação apropriamos que os conselhos são campos de disputas, interessam ao governo, bem como interessam à sociedade civil organizada.

Advém daí a complexidade que faz de cada conselho um sujeito que carrega formas e ações a depender de sua história local, da complexidade da cidade, da cultura, das relações econômicas e culturais, com influência nas atividades conselhistas. A empiria tem demonstrado que resulta deste arcabouço político-social um conselho mais denso e conflitual ou consensuado aos interesses corporativos e clientelísticos da administração municipal.

Válido realçar que a ideia de conselhos existe no Brasil desde o império, passando pela república sem, no entanto tomarem uma expansividade. Outra característica, conforme divulgada na literatura que resulta de pesquisas sobre tais instituições, impacta que a existência dos conselhos até o advento da CF/88 é de caráter

² Qualidade como valor subjetivo significa a “Possibilidade de agir e de exigir que os demais ajam de acordo com o direito objetivo, poder de ação ou de agir par ao exercício e defesa de interesses juridicamente protegidos.” (MALTA, 1988, p. 307). Traduzindo-se, a implementação líquida e certa das necessidades sociais proclamadas na constituição, como, por exemplo, o direito a educação.

central (União, estado e Distrito Federal), não estão disseminados pelos municípios, apesar de entremeios, a Lei no. 5.692/71 facultar sua criação nos municípios.

Algo em comum nos conselhos diz respeito a serem implantados de forma maciça na década de noventa do século XX, influenciados pelo advento da Constituição Federal, das estaduais e das Leis Orgânicas Municipais (LOMs), entretanto não são implementados de forma ampla no início daquela década. Irão ser recriados após o advento da LDB 9.394/96 e de leis infraconstitucionais, como a Lei do FUNDEF. Este modelo de conselho será intitulado por Conselho Institucionalizado ou Gestor, pois são gerados na esfera governamental, a partir de uma necessidade legal e de cunho de repartição e verbas públicas.

Diferentemente daqueles conselhos criados por iniciativa popular (os Conselhos Populares), os Institucionalizados passam a ser canais legítimos de participação, adotando um número reduzido de membros – contendo caráter meritocrático; com funções minimizadas, geralmente consultivas; adotam um caráter gerencial, ou seja, de gestão da parte que lhes cabe fiscalizar ou responder questionamentos por parte do executivo ou da sociedade. São conselhos que atuam como contendedores de conflitos constituídos como controladores da pressão popular.

Podemos, desta maneira, entender a existência e identidade dos Conselhos como Populares ou Institucionalizados e, ao que cabe a estes segundos, num período inicial dos anos noventa, quando implantados com um número reduzido de membros; uma função consultiva; atrelados aos Conselhos Estaduais de Educação (CEE), cumprindo funções de apêndices; assimilando atribuições que lhes foram delegadas. Tais CIs, na segunda parte dos anos de 1990, quando são criados os Sistemas Municipais de Ensino (SMEs), ampliam a suas funções, passando a ter caráter de cunho consultivo, normativo, fiscalizador, deliberativo e papéis eminentemente de posturas propositivas e mobilizadoras. Quanto aos populares tiveram existência efêmera nos anos de 1980, conforme discorreremos adiante.

Referencia-se uma gênese controversa dos Conselhos em apenas uma década. Algo extraordinário para um país que desde a Proclamação da República (1889) tenta constituir uma concepção de Estado autônomo, descentralizador, e com algum caráter social. Em dez anos os conselhos sofreram uma rápida mutação, não em si e por si, mas porque o Estado brasileiro tomou uma dinâmica que rompeu com dualidades, dantes muito explícitas: centralização x descentralização, público x privado, participação x autocracia, enfim, os conselhos irão se constituir conforme o Estado passa a focar a

desconcentração das políticas sociais, criando-se centenas de sistemas municipais de educação; desconcentram, ainda, serviços para o então criado terceiro setor (ou público não-estatal³); o Estado passa a concentrar políticas de controle social, intitulando-se estado avaliador (cujas políticas nucleares são as curriculares e avaliativas⁴); os Conselhos passam a ter uma função de característica gestora, assimilando noções de gestão empresarial; seus presidentes, ao contrário do início dos anos de 1990 – quando era exercido pelo secretário de educação –, passam a ser um dos seus membros.

A gênese expansiva dos conselhos a partir dos anos noventa do século vinte, ocorrer, por um lado, pelas lutas sociais em torno das manifestações pro poder local e de cunho descentralizador, mas também, noutra vertente, impulsionados pelos governos que buscam desconcentrar obrigações para os demais entes federados, e dos governos regionais para os locais, e dos locais para as escolas, por exemplo, numa dinâmica de descartar as responsabilidades pela coisa pública.

De acordo com Borges “[...] são órgãos desconcentrados subordinados do Poder Executivo municipal, que abrem espaço à participação política social de forma organizada e legalmente prevista.” (2017, p. 87).

Os conselhos vão se consistindo a partir de amarras de princípios resultantes de movimentos desconcentradores: não se constituem na autonomia, nas perspectivas emancipatórias e de resistência, mas, ao contrário, organizam-se e planejam a partir de pautas de resoluções de problemas imediatos, localizados, focalizados, emergenciais, categorias – fazendo jus às concepções minimizadas e fragmentadas de políticas sociais educacionais desenvolvidos no Brasil desde sempre.

³ O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), cujo Ministro foi Bresser Pereira que tinha como responsabilidade elaborar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O Plano, aprovado em setembro de 1995, redefiniu e redistribuiu as atividades do Estado em quatro esferas: Núcleo Estratégico do Estado; Atividades Exclusivas do Estado; Serviços Não-Exclusivos do Estado e o Setor de Produção. A educação foi encaixada nos Serviços Não Exclusivos do Estado, possibilitando sua realização por instituições não-estatais, ou seja, o Estado provê tal serviço, mas não o executa. Com o governo FHC o conflito entre privado e público ganhou uma terceira propriedade que é o público não-estatal. Neste caso, o uso do público é privado, embora a propriedade, no caso da Educação, a escola, representada pelos recursos físicos, materiais e humanos, permaneça estatal. O público não-estatal adentra à escola como sinônimo de qualidade, de eficiência, de eficácia, de produtividade a partir da lógica do mercado. Ou seja, é reservado ao setor público não-estatal garantir o bem público através da manutenção de serviços com qualidade, eficientes, eficazes e produtivos em virtude da “concorrência” do mercado. A “eficiência” e “eficácia” do público não-estatal em nossas escolas pode ser assegurado pelos amigos da escola, da informática, da merenda, das contribuições voluntárias, pelas organizações não governamentais, pela criatividade dos gerentes da escola (ou seus Diretores, Administradores, Dirigentes, Gestores, etc.), enfim, pela obrigação da sociedade civil organizada e pela desobrigação do Estado com a manutenção da escola estatal.

⁴ Criam-se neste período os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), as Diretrizes Curriculares nacionais (DCNs), os programas nacionais de Avaliação da Educação Básica e da Educação Superior.

2.2 O DNA dos conselhos brasileiros

Prosseguindo com as argumentações anteriores daremos continuidade advogando duas teses que incorporam os princípios dos conselhos: a qualidade da democracia e da participação ou a quantificação das mesmas. Democracia, na materialidade de projeto em disputa, tem na participação o seu termômetro, constituindo-se na sociedade lutas sobre as diversas modalidades e graus de participação.

Se os alicerces da Gestão Escolar Democrática (GED) são descentralização, participação e autonomia e, se essas categorias inspiram moldes de informação e transparência, ao observarmos o modelo instituído hoje nas escolas e órgãos centrais de educação veremos um refluxo no que diz respeito aos elementos instrumentalizadores da GED: eleição de diretores, conselhos escolares participativos, APMs democratizadas, grêmios estudantis realmente livres. Tais elementos deveriam operacionalizar a GED, entretanto, constituem-se em instrumentos de insucesso escolar, de socorro às mazelas escolares, transformam-se em modelos de participação instrumental, enfim, de camuflar o trabalho reprodutor e conservador da escola.

Ao se constituir como sociedade liberal os processos educativos (tanto formal quanto não-formal) tendem a alimentar tal postulado. Concentram-se no modelo de formação humana características individualistas, valorização dos bens materiais, produtivismo, valor de troca, enfim elementos necessários para alimentar um modelo societal fundamentado no acúmulo. Defesa da propriedade, liberdade subsumindo igualdade, darwinismo social, são dentre tantos, outros preceitos que se aglutinam em torno do liberalismo clássico, do neoliberalismo e da social-democracia (ou estado de bem estar), formas/conteúdos que dão sustentação ao sistema capitalista.

A constituição dos CMEs a partir do paradigma liberal se ampara na tese “de que todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades.” (GOHN, 2011, p. 18). Tal tese implica um princípio da democracia (liberal) na qual todos têm igualdade e direitos sociais, partindo, do pressuposto de que todos são iguais, tratam-se todos como iguais. Contrargumenta-se em teses adversas que aquela importa em um arremedo de democracia, pois os desiguais, em número bem maior, têm que ser tratados como desiguais, isto comprometeria um cuidado/previdência maior para com eles.

Logo, recorrendo à empiria, exemplificamos: todos tem poder de participação fazendo-se a paridade, um dos grandes enaltecidos dos Conselhos, entretanto, ter em

sua composição 50% de representação do governo e 50% da sociedade civil não se traduz imediatamente em paridade, embora idealmente seja. Significa tratar os desiguais de forma igual. Justificando: o poder de argumentação e de conhecimento, bem como de domínio da legislação e de outras informações privilegiadas é do corpo de funcionários⁵ do governo (executivo, legislativo e judiciário), cabendo ao povo, ou melhor, à sociedade civil, em geral, ser mera observadora. Em um debate quem tem as informações privilegiadas tem poder de escolha e de determinação como privilégio.

Deriva-se deste modelo de organização dos Conselhos a ideia de institucionalização, sistematização e de representatividade. Tais elementos de forma organizada buscam, no interior de um conselho instituído, minimizar os ruídos, equalizar as tensões, camuflando as relações conflituais e contraditórias, sugerindo-se diluir os conflitos sociais. São agentes, em geral, do represamento de revoltas e rebeldias.

Tal dimensão condiciona os Conselhos serem reconhecidos como caixa de ressonância entre Secretaria Municipal de Educação (SMED) e população, ou como canal legítimo de participação da sociedade civil, o que, entre outras institucionalidades, a exemplo do poder judiciário, via promotoria pública, esvazia os movimentos populares e sociais, em suas experiências de reivindicação, organização e lutas.

Outra forma de manifestação participativa é relatada por Gohn como sendo abordagem marxista. Nesta “o conceito de participação não é encontrado de forma isolada, mas sim articulado a duas outras categorias de análise: lutas e movimentos sociais” (2011, p. 27). Sugere-se dizer e reconhecer que as manifestações populares tenham o cunho libertário e libertador, transformador e emancipatório.

Mas estes conselhos têm sua atuação em momentos adversos da história. Mesmo que usada para analisar a implementação dos conselhos nos regimes socialistas podemos fazer uma analogia para as práticas conselhistas no regime democrático capitalista. Segundo Martorano, pode-se inferir que “os conselhos foram a principal forma política de caráter popular encontrada pelos trabalhadores na tentativa de construir uma nova democracia ao longo dos anos 20.” (2011, p. 49).

⁵ O corpo de funcionários se transforma em um grupo poderoso no aparelho de Estado enquanto defensores, mantenedores e aplicadores da doutrina burocrática. Segundo Martorano “A burocracia é justamente a forma de dominação que pode oferecer ao subordinado maior liberdade pessoal.” (2011, p. 81). Tal liberdade garante o funcionário certa autonomia e controle dos serviços por ele executado, garantindo-lhe uma liberdade dos chefes e do público requerente de serviços prestados pelos aparelhos.

Contrariamente os conselhos gestores atuam numa perspectiva de acomodação social, ou de suprir necessidades imediatas de determinados serviços sociais. Mormente isto. Relativamente muito em uma sociedade extremamente excludente e desigual, é um papel, portanto, o dos conselhos, nobre.

Esta possibilidade e mobilidade dos conselhos pressupõe que os mesmos não sejam meros reprodutores, ou seja, espelho refletor das relações de poder de mando e obediência, reproduzindo-as de forma fidedigna. Quando se analisa os movimentos, tanto populares (MP) quanto sociais (MS), “sob o prisma do marxismo, refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão política e cultural” (GOHN, 2011, p. 27). Não ocorre, desta forma, uma apatia eterna, ou lutas diuturnas, mas movimentos que, entre recuos e avanços, não são apagados, simplesmente, das memórias.

Temos uma história de conselhos no Brasil que passa pelo prisma da democracia liberal, logo, de um modelo de participação concedida, ainda que tal concessão tenha nascido das lutas sociais. Tal vertente de conselho tem sua história gerada de uma concepção a) de caráter comunitário organizado pelos MS e MP, b) de caráter comunitário, porém orquestrado pelo Estado e c) de caráter administrativo, focando em alguns casos a participação popular.

Temos aí uma linha histórica de convergências e divergências relativas à constituição dos Conselhos Municipais no Brasil. No período de redemocratização dos anos de 1980 os Conselhos Populares (CPs) foram se constituindo de fora para dentro do Estado, como força de controle social, com a administração das primeiras prefeituras petistas (Diadema e Santo André no Estado de São Paulo, Porto Alegre, no RS, dentre outras), concentrando tradições participativas e de lutas políticas. Tais conselhos foram sendo transformados em Orçamento Participativo (OP) e, deste em conselhos vinculados ao governo (Conselhos Institucionalizados – CIs), caracterizando um segundo momento gerativo de Conselhos com essência burocratizada, mas carregando resquícios das trajetórias participativas. Finalmente a terceira geração que são os Conselhos Institucionalizados, caracterizados como gestores (Conselhos Gestores – CG), estes perdem totalmente sua veia popular, caracterizando-se como sujeitos de prestação de serviços.

Podemos referenciar que os CPs têm sua gênese a partir das lutas pela transformação da sociedade, são conselhos ideológicos, políticos, contestadores. Já os

CIs/CGs são conselhos que buscam a otimização dos serviços sociais, traduzindo tais vertentes por meio da teorização de Gohn, teremos,

Enquanto os conselhos socialistas ou as experiências revolucionárias da primeira metade do século XX ocorreram no setor da produção, os conselhos americanos acontecem na esfera do consumo de bens, serviços e equipamentos coletivos públicos, ou de moradia familiar. São organismos de pressão da sociedade civil e atuam como lobbies de pressão, ou como estruturas auxiliares da administração pública. (2011, p. 73).

Em síntese, o DNA de nossos conselhos foi se constituindo de forma híbrida, não reproduzindo-se todos os sensores de quantidade e qualidade, mas diluindo-se alguns aspectos que acabaram por limitar e corromper a autonomia dos conselhos.

O DNA dos conselhos brasileiros incorporam limitações sobre um papel transformador e revolucionário presentes em seus congêneres Conselhos Populares. Mas não se descarta um modelo de conselho, a partir de uma abordagem crítica, que supere o reprodutivismo, no qual reúna algumas condições de cunho popular participativo, transparente e emancipador. Considere-se que para a construção de tal identidade deva-se:

- a) Debater de forma democrático-participativo a lei que cria, ou que reorganiza os CMEs;
- b) Sua composição deve aglutinar os setores diversos da comunidade educativa: representantes do executivo, representantes das sociedades organizadas, representantes, de responsáveis por alunos e de alunos;
- c) Quanto a paridade, deve ser qualitativa, ou seja, ter menos membros do poder executivo;
- d) Manter um contato com grupos de pesquisa e/ou Instituições de ensino Superior, para garantir formação continuada dos conselheiros;
- e) Garantir dotação própria no orçamento municipal, de modo que não fique refém do executivo para sua manutenção,
- f) Promover audiências públicas sobre questões da educação, preferencialmente, “interiorizando” tais discussões;
- g) Finalmente, estabelecer canais de comunicação com a população (por meio de informativo virtuais ou impressos).

2.3 Alguns parâmetros de qualidade

A literatura oficial (documentos e normalizações emanados de várias esferas de governos) acabam por subsumir a qualidade a valores quantitativos. Isso passa a corresponder a um padrão avaliativo mensurável, visto que, qualidade passa a ser algo para se ver e referenciar na comparação com outras coisas e situações, desdobrando-se em materializar valores, números, índices. Qualidade vista com objetividade e um padrão de racionalidade positivista.

A qualidade tem uma dimensão complexa, subjetiva, pois vincula-se a um tipo de educação, de valores e condutas ao longo da vida. Os meninos e meninas, os jovens e adultos, somente irão produzir resultados a determinadas educações num período não presente, portanto *qualidade socialmente referenciada* é uma bem intencionada tentativa de impregnar valores e condutas, ficando somente na boa intenção, talvez ao adjetivar “politicamente”, possa-se diminuir o vazio do socialmente referenciado.

Numa tentativa de expor um caminhar relativo à construção de parâmetros para a configuração do que poderia ser qualidade Borges (2017, p. 97) destaca que

O exame acerca da qualidade socialmente referenciada da educação passa, pois, necessariamente pela análise de diversas dimensões, tanto quantitativas (custo aluno-qualidade, relação numérica discente-docente-técnico administrativo e financiamento público), quanto qualitativas (processos educativos, estrutura física e funcional, valorização profissional, formação inicial e continuada dos profissionais da educação e mobilização social no âmbito educacional), inseridas em um contexto histórico, cultural e socioeconômico.

Vale destacar que os governos tiveram em seus quadros e aparelhos, intencionalidades em definir padrões de qualidade que destacassem valores subjetivos, como por exemplo, o Parecer 007/2010, ao referendar que o conceito de qualidade na escola

Inclui tanto a qualidade pedagógica quanto a qualidade política, uma vez que requer compromisso com a permanência do estudante na escola, com sucesso e valorização dos profissionais da educação. Trata-se da exigência de se conceber a qualidade na escola como qualidade social, que se conquista por meio de acordo coletivo. Ambas as qualidades – pedagógica e política – abrangem diversos modos avaliativos comprometidos com a aprendizagem do estudante, interpretados como indicações que se interpenetram ao longo do processo didático-pedagógico, o qual tem como alvo o

desenvolvimento do conhecimento e dos saberes construídos histórica e socialmente. (BRASIL/CNE, 2010, p. 16).

Nesta perspectiva, apontada naquilo que se refere ao parâmetro de qualidade, tal concepção apresenta-se bem avançada, consubstanciando elementos que dizem respeito à infraestrutura dos equipamentos, plano decentes de carreira do magistério, condições boas de formação e de trabalho. Entretanto, tomando a citação de um segundo parecer, nota-se a diluição das questões sociopolíticas em princípios que fundamenta a avaliação. Claro que não se deve desprezar os processos avaliativos enquanto paradigma e parâmetro para pensar modelos de qualidade, entretanto, não se deve recair apenas em modelos avaliativos. Observe-se a indicação do CNE no parecer 008/2010:

Para alcançar essa qualidade tão almejada, o MEC estabeleceu um índice para medir essa qualidade, o chamado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cujo valor 6,0, é aquele comparável aos países da OCDE. [...] Com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um novo contexto de se trabalhar com um norte claro foi estabelecido para a educação brasileira. Estados e Municípios cada vez mais precisarão trabalhar em um novo ambiente, pautado pelo regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, compartilhando projetos e resultados para melhorar a qualidade do ensino público no Brasil. Com o PDE, diretrizes e metas foram estabelecidas para que os entes federativos alcancem o IDEB 6,0. (BRASIL/CNE, 2010, p. 15).

Concentra-se nesta concepção uma aparência de qualidade padronizada e universal. Sintetiza-se uma mensuração absoluta o formato aplicado para todas as regiões e escolas brasileiras chegar ao patamar de x pontos? Não seria a própria padronização de determinada pontuação, uma questão de ranqueamento, e, portanto, de competitividade entre as instâncias federadas, escolas de uma mesma cidade? Por conseguinte, subsumidas aos parâmetros de quantificação? E, afinal, para que serve um ranqueamento senão para emular a competitividade? A municipalização do ensino seria uma resposta adequada para esse processo de individualização e localização educacional?

Eis um dos conjuntos de questões que devem ser observadas para o desenvolvimento de padrões de qualidade.

Entretanto se a ideia de pedagógico, no documento, em geral, acerta na possibilidade de sucesso escolar, com foco otimizado na aprendizagem, quando se trata

do político⁶ o reduz a ideia de valorização do magistério e dos respectivos planos de carreira. O político⁷ deve ser explicitado a partir das disputas de projeto de educação, de formação, de construção do sujeito e de sociedade. Sobre o aspecto do social, destaque-se construir “[...] a qualidade social pressupõe conhecimento dos interesses sociais da comunidade escolar para que seja possível educar e cuidar mediante interação efetivada entre princípios e finalidades educacionais, objetivos, conhecimento e concepções curriculares. (BRASIL/CNE, 2010, p. 16-17).

A dificuldade em se encontrar um modelo de qualidade diz respeito, em primeiro lugar, a pensar a qualidade a partir de um padrão material. Ou seja, do trabalho produtivo, das escolas privadas ditas de excelência, do mercado manipulador, porém o trabalho professoral é imaterial, congrega valores de uso. Tal produção diz respeito ao trabalho improdutivo, quando organizados no sistema estatal, do qual tratamos até o presente momento. E é justamente este sistema que vai buscar na iniciativa privada – trabalho produtivo – uma forma de avaliação e de qualidade. Eis a necessidade de rompimento e de superação, organizando-se e planejando-se um modelo de qualidade a partir do trabalho intelectual e imaterial do sistema público⁸ de educação.

Como ponto secundário, mas não menos importante, tem-se que definir a essência de qualidade, instaurando-se alguns elementos de cunho político-filosófico que a condiciona enquanto movimento, conflito e superação. A qualidade, neste esteio, é a princípio uma verdade que precisa se superada, configurando-se em uma materialidade dialética.

A criação de parâmetros que articulem dados quantitativos e qualitativos é uma condição *sine qua non* para estabelecer a constituição social e política da educação, expressando-se na relação entre o acesso, a permanência e a conclusão de etapas do ensino com sucesso escolar garantindo a sua continuidade para etapas posteriores, eis

⁶ A política, como a educação é um ato de produção humana. Como ato produzido ela é processo e é projeto em disputa, sedimentando, “A política surge no intra-espaco [espaco entre homens] e se estabelece como relação” (ARENDDT, 1999, p. 23).

⁷ O político se constitui em aparência e essência, condicionando, por exemplo, que alfabetizar é um ato político. A essência não está no ato de alfabetizar, mas com quais intenções alfabetizar. Bertolt Brecht, em um poema muito conhecido de todos nós (atualíssimo, diga-se de passagem), sintetiza tal conceituação: *O Analfabeto Político*. “O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais”.

⁸ No Brasil não avançamos para um modelo de educação pública que congregue os poderes de autonomia, determinação e controle social. Ainda vivenciamos um modelo de centralização da educação no aparelho de Estado determinante, no qual a educação passa por planejamento, avaliação e doutrinação do Estado.

alguns elementos que julgamos necessários para a qualidade social e politicamente construtora da/para a transformação social:

- a) Relacionar a educação escolar ao campo da educação ampla, buscando estabelecer fins sociais à educação;
- b) Condicionar as relações subjetivas e objetivas que formam o campo da educação formal; buscando excelência na formação e no ambiente de trabalho;
- c) Tornar indissociável a correlação ensino-aprendizagem, de modo que seja considerado ensino quando há uma configuração de aprendizagem;
- d) Tornar indissociável a vinculação planejamento e avaliação, superando as perspectivas burocráticas e tecnicistas de se planejar para posteriormente avaliar;
- e) Condicionar o ensino formal com o mundo político e econômico, de modo que os conteúdos tenham uma existência prática e essencial para entender a simetria entre infra e superestrutura;
- f) Tomar como centro das relações de ensino-aprendizagem a gestão democrática, requerendo-se autorganização de docentes e discentes;
- g) Com a elaboração e implementação dos PMEs os CMEs tem a função e o papel de contribuir com o monitoramento e controle social dos planos, observando-se que os itens de f a g precisam ser regulamentados/normatizados, cabendo deste modo, aos conselhos, um papel importante para o monitoramento da qualidade social e política da educação brasileira.

3 Considerações

A denominação por complexidade, polissemia, dualidades, e outras adjetivações por parte de pesquisadores da temática, enreda, para além das adjetivações um propósito político, pois subentende-se projetos em disputas, conforme referendamos várias vezes no decorrer deste capítulo. A qualidade inerente aos conselhos brasileiros depende quase que exclusivamente de sua atuação. Daí a necessidade de acompanhar o cotidiano dos conselhos, pois deste modo, iremos encontrar nos mesmos, formas de atuação diferenciada, e isto depende sobremaneira da história, cultura e princípios educativos, relacionados ao poder local. Teremos desta maneira, conselhos que são meros reprodutores de um modelo, teremos por outra via, conselhos com forte tonalidade em seu papel mobilizador e proponente.

Pesquisas em geral tem que cair sob o domínio público. A produção da academia precisa ser lida, discutida e divulgada, como uma arma de contestação, como um fazer

científico-acadêmico, que ultrapassa as pesquisas focais, meritocráticas e enaltecidas das vantagens de ser *a favor* (ou neutras) sem produzir a crítica necessária para podermos dar o salto que todos nós queremos para a educação, para a Gestão Escolar Democrática, para as escolas; finalmente, para o futuro de nossas crianças, que serão adultos pensantes ou inoperantes, que serão tolerantes e tolos ou serão engajados em dizer não à corrupção, tão latente em nosso país; ao apadrinhamento, tão presente nos governos; ao coronelismo tão vivo nas barganhas eleitoreiras; ao clientelismo tão denunciado, mas tão pouco combatido. Enfim, formar sujeitos que não digam sim, e que, apesar do não, se constituam de vida plena.

Como discorrido neste trabalho os conselhos no Brasil foram incorporando uma concepção voltada para suas funções técnico-burocráticas, como esteio das secretarias de educação, entretanto, foram, também, rompendo tais amarras e instituindo papéis que referenciam formas propositivas e mobilizadoras, atuando de maneira política, e mais que isto, de forma político-pedagógica, significando compreender e fazer democracia, como projeto de cultura, educação e vida.

Referências

ARENDDT, H. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BORGES, Guilherme Sousa. **O direito à educação e a qualidade socialmente referenciada do ensino:** a atuação do Conselho Municipal de Educação de Mineiros/GO. Dissertação de Mestrado. UFG-Regional Jatai, 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

UBERLÂNDIA. **Plano Municipal de Educação de Uberlândia – MG.** Lei no. 12.209, de 26 de junho de 2015.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional. D. O. U. 191-A de 05/10/1988, p. 1.

_____. **Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. de 12/08/1971.

_____. **Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei 4.024, de 20/12/1961, e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo. D. O. de 25/11/1995.

_____. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. DF: Ministério da Educação e do Desporto. D. O. U. de 23/12/1996, p. 27833.

_____. **Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. de 10/01/2001.

_____. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Legislativo. D. O. U. de 26/06/2014.

_____. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB n. 07, de 07 de abril de 2010.** Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, DF: MEC. D. O. U. de 09/07/2010. Seção 01, p. 10.

_____. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB n. 08, de 05 de maio de 2010.** Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF: MEC.

_____. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB n. 09, de 30 de agosto de 2011.** Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF: MEC. D. O. U. de 22/11/2011. Seção 01, p. 23.

_____. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB n. 01, de 23 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF: MEC. D. O. U. de 24/01/2012. Seção 01, p. 10.

LOPES, Alice Casimiro. A qualidade da escola pública: uma questão de currículo? In: OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda de et all. **A qualidade da escola pública no Brasil.** Belo Horizonte: Mazza, 2012.

MALTA, Christovão Piragibe Tostes. Dicionário Jurídico. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1988.

MARTORANO, Luciano Cavini. **Conselhos e democracia.** Em busca da participação e da socialização. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2005.

OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda de et all. **A qualidade da escola pública no Brasil.** Belo Horizonte: Mazza, 2012.

SOARES, José Francisco. Qualidade da educação: qualidade de ewscolas. In: OLIVEIRA, Marcus Aurelio Taborda de et all. **A qualidade da escola pública no Brasil.** Belo Horizonte: Mazza, 2012.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

SAM. Semana de ação mundial. Campanha nacional pelo direito à educação. 2016.