

Estado, educação e controle social: introduzindo o tema

*State, education and social control:
introducing the theme*

*Estado, educación y control social:
introduciendo el tema*

ANTONIO BOSCO DE LIMA

Resumo: Nas últimas duas décadas, o Brasil passou por uma ampla reforma educacional. A reforma abrange o sistema curricular e a avaliação, sem, entretanto, articulá-la com um sistema de financiamento, que, no conjunto, poderia redundar em um sistema nacional de educação. A reforma educacional buscou desconcentrar as tarefas educacionais e impingiu um controle sobre o fluxo escolar, destacando-se a universalização do ensino fundamental. Entretanto, não vimos ser ampliados instrumentos de controle social que configurassem um modelo de educação realmente pública sob controle da sociedade.

Palavras-chave: Estado; políticas educacionais; reforma educacional; controle social.

Abstract: In the last two decades, Brazil went through a broad educational reform. Such a reform reaches the curricular and evaluation systems, but without articulating them to a financing system. Such an articulation could enhance the creation of a national system of education. The educational reform intended to decentralize education tasks and imposed a control over the school flow, giving prominence to universal elementary education. However, social control instruments are not being enlarged in order to configure a true public education model under society's control.

Keywords: State; educational policies; educational reform; social control.

Resumen: En las últimas dos décadas, Brasil ha pasado por una amplia reforma educativa. Tal reforma alcanza el sistema curricular y de evaluación, pero sin articularlos con un sistema de financiación, lo que, en el conjunto, podría redundar en un sistema nacional de educación. La reforma educacional ha buscado desconcentrar las tareas educativas e impuso un control sobre la educación en lo que se refiere al flujo escolar, destacándose la universalización de la enseñanza primaria. Sin embargo, no se han ampliado los instrumentos de control social que configurara un modelo de educación realmente pública bajo el control de la sociedad.

Palabras clave: Estado; políticas educativas; reforma educacional; control social.

INTRODUÇÃO¹

Nas quatro últimas décadas, que marcaram a passagem do século XX para o século XXI, acompanhamos um movimento em torno da educação no que diz respeito ao seu acúmulo deficitário. Tanto no que tange às denúncias sobre suas mazelas e naquilo que se refere ao empenho dos críticos e dos organismos estatais em buscar uma solução para elas, encontramos projetos distintos direcionados a solucionar, superar ou controlar os imensuráveis problemas educacionais. Tais projetos, em constantes disputas, giraram e ainda giram em torno de modelos de educação, ou seja, projetos vinculados ao preceito público e projetos vinculados a princípios privados.

Tanto os estudos quanto os programas e as ações governamentais indicavam uma concepção de educação, que, apesar de jovem, vinha problematizando e articulando diversas áreas do conhecimento com as políticas educacionais. Este movimento ampliou os debates e as análises sobre o campo das políticas educacionais, naquilo que se refere ao financiamento da educação, à relação ensino-aprendizagem, à inclusão, à questão racial, à relação escola-comunidade, ao fracasso e sucesso escolar, à avaliação, ao planejamento, ao currículo, à gestão da educação, enfim, às várias dimensões da educação.

Tratar desse tema requer o atributo da complexidade e da totalidade, tendo como princípio a relação com as áreas afins, o que pode nos permitir compreender de forma ampliada as políticas educacionais. Nesta direção, seria reduzir a análise sobre a educação, não considerar, em seu entorno, categorias como: Estado, democracia, descentralização, participação e autonomia. Entretanto ampliar o estudo sobre tais categorias é tarefa de difícil realização para o espaço delimitado em um artigo. Daí que realizamos um “recorte” analítico, sistematizando a problematização de tais categorias à luz de um referencial que tem sido pouco abordado nas pesquisas em educação: o controle social.

Pesquisar as políticas educacionais a partir da categoria controle social implica abordar o modelo de Estado e de sociedade que vai sendo desenhado e reestruturado ao longo dos anos finais do século XX e da primeira metade da década dos anos 2000.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Um dos grandes dilemas da educação no Brasil passa pela sua democratização, no que tange à universalização de vagas em seus níveis e modalidades, e requer,

¹ Este artigo sistematiza as nossas considerações iniciais referentes ao desenvolvimento do projeto “Reforma do Estado e controle social: o processo de democratização nas políticas de gestão educacional no Brasil (1995-2006)”, o qual busca compreender e desvelar as razões, possibilidades e limites da implementação de projetos democratizadores que se concretizem em formas de controle social. Este projeto, com desenvolvimento no período de novembro de 2007 a novembro de 2009, tem financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

além do acesso, permanência com qualidade. Tal problemática não está equacionada, seja pelo seu financiamento, que não prima por um padrão de qualidade social, seja pelo controle centralizado do planejamento educacional, seja pelas dificuldades de implementação da gestão colegiada, seja pela não participação dos sujeitos envolvidos na educação nas decisões quanto a esta, seja pela cultura da descontinuidade de programas educacionais dos governos que se sucedem.

Em estudos anteriores,² indicamos que o projeto de mudança educacional desenhado nos anos 1980 consubstancia-se no final da década de 1990, por meio de um programa de reforma educacional, demandado pelo governo federal e que, paralelamente, ia sendo implementado nos estados, antes mesmo de formalizado por meio de leis federais. Tal reforma parte das proposições do campo progressista, representado pelos movimentos sociais, e configura-se em programas e ações de governos que ressignificam as proposições populares. A reforma contempla os aspectos curriculares, de avaliação, de formação de professores, de financiamento e de gestão educacional. Assim, temos uma nova determinação em relação à educação básica – educação infantil (EI), ensino fundamental (EF), ensino médio (EM) –, à educação superior e à educação profissional, ou seja, trata-se de uma reforma da organização do sistema educacional brasileiro.

Esse marco, sem precedentes na história educacional brasileira, traz em seu cerne palavras-chave que redefinem a forma de organização e objetivos da educação nacional, das quais destacamos a equidade, a racionalidade, a eficácia e a eficiência. São conceitos que referenciam a flexibilização educacional, implicando a construção de uma “qualidade do ensino”, tão alardeada pelos governos federal e por governos estaduais, principalmente no período de 1990.

As análises realizadas pelos porta-vozes do poder indicam que a crise do Estado, nesse período, focaliza-se em seu gerenciamento. Não é mais uma crise de mercado, como ocorrera nos anos de 1920 e 1930, mas, supostamente, uma crise de descontrole fiscal por parte do Estado, o qual gasta mais do que arrecada. A solução residia na reestruturação do Estado, estabelecendo-se uma nova postura econômico-social fundamentada e subsidiada pelo paradigma econômico do neoliberalismo. A adequação do Estado à globalização e aos preceitos neoliberais traduz-se como “remédio” para a superação da “crise do Estado”, da crise econômica e, consequentemente, da crise social.

A pós-modernidade, presente no discurso do dia, contrapõe-se à “figura ultrapassada” do Estado, interventor nas questões econômicas e sociais.³ O discurso

² Consultar Lima, 1995 e 2001.

³ Este preceito apologista ao mercado entra em xeque com a crise econômica que desestrutura os Estados Unidos, e com a sua solução: a socorrência do Estado aos bancos privados, uma espécie de estatização tão condenada pelos neoliberais, e tão benquista e vinda pelos capitalistas neste findar de primeira década do século XXI. Isto ouriçou todo o mundo capitalista, tendo a ocorrência de programas para salvaguardar a “saúde” bancária nos Estados Unidos,

governamental, apoiado pela mídia, devassa o setor público, colocando-o como o supremo responsável pelas crises, e, como consequência, paulatinamente, são des-
construídas as conquistas que foram sendo consubstanciadas na década de 1980.

Os motes que se fazem presentes, influenciando os rumos da economia nestas décadas, são principalmente a crise, o arrocho salarial, a inflação, o desemprego e o déficit público. Apesar de a conjuntura da década de 1980 trazer indícios de uma crise econômica sem precedentes, que iria se acentuando, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) fora bastante flexível em relação à vinculação do Estado com as obrigações de atendimento das políticas sociais, visto ter o texto constitucional incorporado algumas das reivindicações da sociedade civil organizada.

As discussões em torno de questões voltadas para as políticas educacionais brasileiras dos anos de 1990, sintetizadas a partir de um conjunto de reformas que foram e continuam sendo implementadas em todos os níveis de ensino, geraram, e têm gerado, significativas polêmicas por parte de educadores interessados em pesquisar e refletir uma imensa gama de transformações pelas quais passou e vem passando a organização da educação. É um vasto campo para as investigações científicas, passando pelas diretrizes para a formação de educadores, pelo gerenciamento da escola, pelo financiamento da manutenção e do desenvolvimento da educação, enfim, pela organização nacional da educação.

Entretanto, parece-nos que tal objeto não tem sido debatido, nas últimas décadas, exclusivamente por educadores. É no âmbito da reforma do Estado capitalista, no contexto do ajuste estrutural da economia mundializada, que a educação passa a ser assunto de empresários, reacendendo, assim, o debate acerca do valor econômico da educação. Em tal perspectiva é que a educação vem sendo tomada como um instrumento para a redução da pobreza e para alavancar níveis de vida mais elevados, baseada num crescimento sustentável (Banco Mundial, 1990). Sobre o caráter diretivo do Banco Mundial,⁴ o qual, por meio de projetos e programas

na Europa e... no Brasil, a partir de um socorro prometido (o Fundo Soberano do Brasil, FSB) pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que já foi utilizado aqui com um modelo semelhante ao intitulado PROER. O PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional –, foi implantado durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, que se destinava a subsidiar as instituições financeiras que estivessem com problemas financeiros. Sublinhe-se que, no período de 1995 a 2000, foram destinados mais de R\$ 30 bilhões a bancos brasileiros, aproximadamente, 2,5% do Produto Interno Bruto brasileiro (PIB). Já o Fundo Soberano do Brasil, aprovado em 4 de novembro de 2008, é uma espécie de poupança que o governo pretende fazer para financiar investimentos no Brasil e no exterior. Os recursos para a formação do Fundo poderão vir do excesso de superávit primário (que é de 3,8% do PIB), da venda de ações de empresas de economia mista e da emissão de títulos públicos. O governo espera compor o Fundo com R\$ 14,2 bilhões do excesso de superávit primário.

⁴ Frigotto constata que o “Banco Mundial constitui-se no grande definidor da filosofia, dos valores, das políticas educacionais e das concepções de conhecimento, não só para o Brasil,

voltados para os países periféricos, vem dando a direção ideológica ao processo de globalização da economia no que diz respeito à implementação de políticas de compromisso do Estado, pode-se consultar Leher (1998) e Frigotto (1996).

A reorganização do aparelho estatal adota uma perspectiva de ajuste segundo a “receita” neoliberal, que, efetivamente, se estabelece a partir de três frentes complementares: nos países centrais de capitalismo avançado, como uma forma de reordenação e de reestruturação econômica diante da crise de acumulação capitalista; nos países do socialismo real, devido à derrocada do socialismo e a consequente abertura para o capital e, nos países da periferia do capital – endividados –, como forma impositiva para a renegociação da dívida externa (Ouriques, 2001).

No caso dos países periféricos, tal hegemonia se estabelece mediante o desmonte do aparelho de Estado pela implementação de políticas de privatização das atividades estatais,⁵ ou seja, da desregulamentação⁶ do papel do Estado brasileiro, o que vai implicar mudanças no padrão de intervenção do Estado capitalista na economia.

Por ocasião da reforma do Estado brasileiro, ocorre um movimento na direção da estabilização da economia, cujo objetivo é assegurar o crescimento sustentável, visto que, a exemplo do que ocorre internacionalmente, o Estado necessita readequar suas funções, ou seja, não mais intervir no campo econômico. O que, conseqüentemente, conduz ao afastamento da manutenção de serviços públicos, os quais, conforme mencionado anteriormente, pela atual tendência da economia globalizante, devem ser regulados pelo mercado, ou de outro modo, pela iniciativa privada e pelo emergente terceiro setor.⁷

No Brasil, o modelo estatista agoniza na década de 1990, os preceitos constitucionais, que deveriam ser regulamentados,⁸ vão ser “desregulamentados” por meio de emendas constitucionais ou consubstanciados nas mudanças implementadas e vinculadas à reforma do aparelho do Estado, a partir da primeira gestão do governo

mas para o conjunto de nações que devem se ajustar ao rolo compressor da globalização” (Frigotto, 1996, p. 89).

⁵ Neste caso, trata-se não só da desestatização de empresas públicas, geradoras de produtos industriais ou serviços pessoais, como até mesmo da desestatização de atividades administrativas, tais como o serviço penitenciário, o Banco Central, a Receita Federal, dentre outros.

⁶ Trata-se da redução da atividade reguladora e disciplinadora do Estado no terreno da economia (em geral) e das relações de trabalho (em particular) e de abertura da economia ao capital internacional (eliminação incondicional das reservas de mercado e do protecionismo econômico).

⁷ O terceiro setor, conceito abrangente e difuso, agrupa instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, não regidas pelas leis do mercado, caracterizadas por promover os interesses coletivos.

⁸ Podemos citar, a título de exemplo, o art. 206 (CF/88), que trata da gestão democrática do ensino público, regulamentado por meio dos art. 3º e 14 (educação básica) e 56 (educação superior), da lei n. 9.394/96, quase dez anos após a promulgação da CF/88.

de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Tais reformas tomam corpo e tornam-se o centro do debate, tanto no Congresso Nacional quanto na sociedade. Entre estas, estavam as reestruturações administrativa, previdenciária, política e fiscal, bem como a reforma educacional, que aqui interessa em particular.

De 1995, marco das reformas, a 2008 (datação deste artigo), parte das reformas foram implementadas. Com o término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e o primeiro de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), concretizou-se uma das principais reformas, a da previdência. Outras estão agendadas. No caso da reforma educacional, encontra-se a pleno vapor.

REFORMAS EDUCACIONAIS E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

No quadro das reformas gerais, operadas em consonância ao modelo de Estado redefinido a partir da economia política capitalista globalizante, é que se inscreve a reorganização educacional implementada a partir dos anos de 1990. Contexto em que o conceito de público⁹ é desvinculado do Estado e a democracia é reafirmada por meio da representatividade, de modo a escamotear a possibilidade da participação ativa da sociedade civil nas discussões e determinações políticas.

O discurso oficial passa a desconfigurar e restabelecer conceitos, resignificando-os, a fim de implementar políticas em vários setores. Como exemplo, podemos citar o editorial da *Revista Reforma Gerencial – Reformando a Administração Pública com Qualidade* (Brasil, 1998), o qual, ao abordar a descentralização e a autonomia, implementada pelo governo federal, argumenta que a

[...] descentralização se dará com melhoria da eficiência, da qualidade dos serviços prestados e com controles efetivos – os controles por resultados. *Trata-se, portanto, de superar falsas dicotomias: não há oposição entre centralização e descentralização ou entre controle e autonomia* (Brasil, 1998) (grifos nossos).

Uma nova configuração é estabelecida para os serviços públicos, e a partir disso o Brasil e os países da América Latina passam a seguir as orientações dos organismos internacionais multilaterais, adequando-se a uma política fundamentada nas reformas estruturais, necessárias para um, então, novo modelo de Estado.¹⁰ Portanto,

⁹ Existe uma polêmica salutar em relação ao debate que trata do público e do estatal, mas preferimos ligar o público ao Estado, como forma de garantia do bem público, do espaço público, dos bens coletivos.

¹⁰ Entendemos Estado e sociedade civil como um movimento dialético. Portanto, avanço da sociedade civil significa controle sobre o Estado. Bobbio, reportando-se a Gramsci, entende que “o Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por essa e, portanto, a essa subordinado; não é

as reformas passam a ser o carro-chefe dos discursos oficiais, conjuntamente com o discurso de ajustamento do Estado ao mercado.

Cabe ao Estado, por conseguinte, configurar-se minimamente no atendimento às demandas sociais e, no máximo, em relação ao controle das políticas. A educação constitui-se, nesse contexto, como responsabilidade das unidades federadas, no caso os municípios, cabendo ao governo central, segundo a CEPAL/UNESCO (1992 *apud* Pavan, 1998), entre outros aspectos, conduzir a estratégia de desenvolvimento do sistema global de formação dos recursos humanos; definir os conteúdos mínimos da educação obrigatória e assegurar a distribuição do material didático; fomentar o acesso equitativo às oportunidades de capacitação contínua e compensar as desvantagens de alguns grupos sociais; avaliar os resultados obtidos pelas unidades descentralizadas; e intervir na regulação do sistema para lograr que se cumpram seus objetivos em matéria de equidade.

Há de se considerar que as políticas em pauta voltam-se para o desmonte do setor público, para o dismantelamento do papel que, historicamente, o Estado foi constituindo – o de, se não contemplar a constituição de uma sociedade mais justa e igualitária, ao menos responder com algumas obrigações de cunho social. Nesse sentido, aqueles setores pelos quais o Estado deveria responsabilizar-se, garantindo o acesso da população a determinados bens e serviços, passam a ser direcionados para o setor privado e para o terceiro setor.

As políticas educacionais, nessa sintonia, têm uma função especial naquela década. Está em debate a implantação e implementação uma legislação ampla e articulada que organiza os sistemas de educação no Brasil.¹¹

Indiferentes ao processo democrático, a formulação destas políticas ocorre à revelia das manifestações da sociedade brasileira, alijando-a da participação em tais discussões.¹² São textos que carregam a marca das políticas traçadas por uma orien-

uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente” (Bobbio, 1994, p. 23).

¹¹ Articulando textos legais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei n. 9.394/96); a Emenda à Constituição n. 14 (EC 14), que trata do financiamento da educação para o ensino fundamental; a lei n. 9.424/96, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino fundamental e médio; as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para o ensino fundamental e médio e educação superior; os decretos que tratam da educação superior (decreto n. 2.207/97) e do ensino médio (decreto n. 2.208/97), entre outros.

¹² Para ter-se uma ideia da dimensão do centralismo do Ministério da Educação (MEC), os PCNs foram elaborados antes das diretrizes curriculares nacionais (DCNs). São as DCNs (elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação [CNE]) que deveriam ter força de lei e demandarem parâmetros curriculares nacionais, estaduais e municipais, porém a ocorrência inversa estabelece uma relação de vassalagem do CNE para com o MEC, entre outras consequências.

tação do pensamento neoliberal, fundamentadas na flexibilização, racionalização e eficácia, que privilegiam espaços e ideologias demarcadas e demandadas pela lógica do mercado.

A educação básica¹³ é o foco central de tais políticas, requerendo grande esforço por parte dos governos federal, estaduais e municipais. A municipalização do ensino, centro de grande discussão na década de 1980, retorna, sem levar em consideração as aspirações e as condições dos municípios. O processo de municipalização, com a implantação do FUNDEF, passa a ser forçado, “induzido”.¹⁴ Em nome da descentralização, da democratização e da participação, a lei n. 9.424/96 cria a obrigatoriedade da existência de conselhos para “acompanhamento e controle social” do FUNDEF, em nível federal, estadual e municipal.

A Emenda à Constituição n. 14 (EC 14) e a lei n. 9.424/96 são consoantes à conjuntura presente na crise fiscal e econômica. A desregulamentação do Estado, por meio de sua desresponsabilização em manter a educação pública e gratuita, reforça a concepção de que o problema encontra-se no gerenciamento dos recursos financeiros para a educação. O que aponta que o excesso de centralismo estatal sintetiza-se no mau gerenciamento dos recursos, cuja solução encontra-se na desconcentração do ensino fundamental para os municípios, os quais poderão, em tese, salvaguardar os direitos dos indivíduos ao acesso à educação escolar.

Isso desconfigura os aspectos de uma crise econômica e política para uma crise fiscal, focalizada nos gastos excessivos do Estado e no mau gerenciamento dos serviços públicos, em geral, e da educação, em particular. Assim, a gestão escolar deve buscar parceiros para sua qualidade e autossustentação por meio do autofinanciamento. O controle social ganha um novo sentido nesse contexto, de sujeito político passa a instrumentalizar racionalmente os déficits orçamentários das escolas, atuando como coadjuvante no processo de manutenção das escolas.

¹³ O documento do BID, citado por Haddad, aponta que os “dados disponíveis indicam que, embora 90% das crianças do Brasil em idade escolar entrem no nível primário, apenas 9,5% prosseguem até o nível secundário. Com enfoque na equidade, o apoio do Banco a esse setor deveria enfatizar a educação básica ou pré-escolar sempre que possível, embora talvez possa haver oportunidade para complementar as iniciativas do nível primário com investimentos posteriores no nível secundário. [...] O Banco procurará desenvolver uma parceria de longo prazo com o Governo para que seja atingida a meta da educação básica (8 anos) para todos por volta do ano 2007 [...]” (Haddad, 1998, p. 49).

Segundo Nogueira, a “expressão Educação Básica vem sendo utilizada de forma genérica e ambígua pelo BIRD nos acordos/empréstimos concedidos ao Brasil. Ora a expressão Educação Básica representa ensino de 1ª a 4ª série, ou de acordo com a legislação atual, primeiro ciclo do Ensino Fundamental, ora a Educação Básica representa o ensino fundamental completo. Mas, em nenhum relatório ou acordo/empréstimo assinado com o Brasil, a expressão Educação Básica representou para o BIRD o conjunto do Ensino Fundamental com o Ensino Médio” (Nogueira, 1999, p. 17).

¹⁴ O termo “municipalização induzida” é utilizado por Callegari e Callegari (1997).

ESTADO, DEMOCRACIA E CONTROLE SOCIAL

A partir das referências apontadas anteriormente é que se define nossa compreensão com relação ao papel da escola. Ou seja, mesmo articulada ao projeto societário vinculado ao Estado, caracteriza-se como um espaço de discussão e debates, que poderia convergir para aspectos que privilegiassem a crítica à sociedade conservadora, ao Estado restrito, que, nos dizeres de Lênine (1975, p. 133), “não passa de um aparelho de domínio que existe à parte da sociedade como um todo”.

O Estado tem, pois, o caráter de classe (dominante) e está longe de defender os interesses do povo, “está longe de ser uma organização a serviço de ‘todo o povo’ ou de ‘todos os indivíduos’; ele tem um caráter de classe, quaisquer que sejam a complexidade e a seriedade das vias de concretização desse caráter” (Saes, 2001, p. 34). É necessário atentar para o limite do Estado burguês, sem, entretanto, ficar atado a esta limitação. Afinal, o Estado é, em última instância, um campo de disputa entre as classes sociais, daí afirmar que a escola pública estatal não tem um mero papel de reprodução das relações sociais.

Democracia e democratização estão inseridas nesse campo de disputa. A democracia, quando realizada apenas no aspecto político, incluindo a liberdade e excluindo a igualdade, fragiliza-se. Afinal, a democracia não se efetiva no capital, pois sua concepção não é ampliada para as perspectivas da igualdade, da soberania popular e da socialização dos meios de produção, o que requereria democratizar as relações sociais e econômicas. Já a democratização aparece como um meio de instrumentalizar o acesso ao poder, às informações, à socialização das tomadas de decisões.

Nesse campo de disputa, encontra-se a escola, como um meio, aliado a outros, no processo de embates por projetos societários. Nesta perspectiva, a escola é considerada um *locus* de atuação social real, no qual as relações sociais são vastas, podendo ocorrer experiências que contribuam para a conservação ou para a emancipação humana.

É necessário, também, extrapolar os limites da atuação isolada da escola, buscando-se sempre novas articulações, num movimento pela democratização da sociedade e do Estado, portanto, junto com os sindicatos, os partidos, as associações diversas, congregar projetos que estabeleçam práticas democratizadoras.

Não se trata aqui de superdimensionar ou superpotencializar as escolas de educação formal, conforme a orientação de Althusser (1985), como um aparelho de máxima magnitude de controle ideológico social, mas de colocá-las em equidade a outros aparelhos ideológicos.

Muitos estudos têm debatido o caráter do público.¹⁵ Neste sentido destacamos o público como espaço de possibilidade de produzir o democrático. Vale, neste sentido, recorrer a Bruno (2002), para quem somente na auto-organização dos

¹⁵ Um estudo recomendado sobre o tema pode ser encontrado em Arendt (1987).

envolvidos com as questões educacionais é que surgem as possibilidades dos espaços públicos serem criados.

Trata-se, ainda, de dar um caráter à escola que vá além do ensino conteudista, que prime pela produção de conhecimento e de consciência, que não se estanque na relação ensino-aprendizagem, mas na direção da transformação e da emancipação humanas (Mészáros, 2005).

Experiências em busca da democratização na escola são desenvolvidas de forma ampla na década de 1980. Em vários programas e projetos educacionais, constatamos um movimento que busca construir elementos de socialização e de participação nas tomadas de decisão, no poder de escolhas, no controle social. O período, marcado pela redemocratização do país, estabelece variados elementos instrumentalizadores da gestão escolar: eleições de diretores,¹⁶ conselhos de escola,¹⁷ projeto político-pedagógico,¹⁸ restabelecimento dos grêmios livres,¹⁹ são algumas das experiências implementadas que tencionam construir uma perspectiva de democratização na organização escolar.

A centralidade da escola, nesse processo, justifica-se pelo caráter educativo, o qual pode constituir-se em relações sociais democráticas, sem desconsiderar, é claro, o caráter complexo disto que afirmamos. Perseguir a democracia e a democratização exige, pois, não somente teorizar sobre a sociedade, mas também, o fazer histórico. Como referendam Marx e Engels, na II tese sobre Feuerbach, a “questão de saber se cabe ao pensamento humano uma verdade objetiva não é uma questão teórica, mas prática. É na práxis que o homem deve demonstrar a verdade, isto é, a realidade e o poder, o caráter terreno de seu pensamento” (Marx e Engels, 1996, p. 12).

Paro (2001) argumenta que a educação é fundamental nesse processo, visto que “revela sua especificidade quando se verifica que é precisamente por meio dela que os homens tomam contato com toda a herança cultural da humanidade” e continua argumentando que, “se o conteúdo visa o homem histórico, a forma precisa ser consentânea com esse conteúdo, sendo óbvio, por isso, que a relação pedagógica deva ser dialógica e democrática” (Paro, 2001, p. 80-81).

¹⁶ Dentre outros autores que tratam das eleições de diretores, Paro (1996) faz uma análise da experiência no Estado do Paraná e Maia (1984) indica, no artigo *eleições e democracia*, que nem sempre eleição e democracia são sinônimos.

¹⁷ Cunha, no livro *Educação, Estado e democracia no Brasil* (1991), analisa, dentre outros projetos implementados no período de 1980, os conselhos, apontando a dificuldade de implementação destes. Outro autor que tem produção que enfoca tal perspectiva é Lima (1995).

¹⁸ Projeto implementado no Estado do Paraná, em 1993, durante o mandato do governo de Roberto Requião. Dentre outros elementos apontados por Lima (2000), encontra-se a limitação de sua implementação de forma autônoma e “criativa” devido ao controle que a Secretaria Estadual de Educação estabelece para com as escolas paranaenses.

¹⁹ Ghanem (1989), em seu artigo *Os grêmios livres e o movimento secundarista*, aborda o movimento estudantil durante o período do governo militar até segunda metade dos anos 1980, analisando sua contribuição para a democratização da escola.

A democratização se constitui em um instrumentalizador de lutas sociais, políticas e econômicas, ou seja, a partir dos “direitos efetivamente já gozados para conquistar novos direitos” (Saes, 2003, p. 16). A democracia é a construção de um projeto da superação do capitalismo, o que não se realiza por si, ou por idealização, mas requer lutas que se empenhem em tal tarefa.

Neste sentido, democracia, participação e democratização não têm valor universal,²⁰ pois não são postulados que referenciam, por si, a mudança, a transformação social, política e econômica. São, sim, campos em disputa e, desta forma, orientadas como construção, ou não, dos trabalhadores.

O processo de construção de democracia e de elementos democratizados é ainda, no Brasil, embrionário, carecendo de elementos que contribuam para que novas formas de participação sejam exercitadas, a fim de superarmos a cultura centralizadora e autoritária que experienciamos. Como afirma Frigotto, ao prefaciá-lo livro de Neves, “Brasil ano 2000”, o que “vivenciamos é uma democracia formal. Um governo que autocraticamente decide em nome da sociedade, baseado no sofisma de que foi eleito e a sociedade lhe delegou poderes – uma espécie de cheque em branco” (Neves, 1997, p. 11).

Enfim, é pertinente superar esse caráter de representatividade, construir canais de controle social, aprender com outros movimentos sociais, criar alternativas, ou seja, “enriquecer nossa tradição marxista e socialista com uma série de contribuições novas que efetivamente foram propostas pelos movimentos sociais, pela ecologia, pelo feminismo, pelo movimento de consumidores, etc.” (Löwy, 2000, p. 161).

Portanto, a contribuição dos movimentos sociais para a democracia e a democratização reside na possibilidade de uma efetivação de uma ação democrática direcionada ao “controle social da administração pública” (Vieira, 2001, p. 14).

Embora saibamos, por meio das análises e das práticas presentes na história da educação brasileira, da ocorrência de mais recuos do que avanços²¹ quanto à democratização, a implicação deste estudo se estabelece sobre uma compreensão de que a democracia

[...] não constitui um estágio, ela constitui um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, aliás, há vários deles, importa em grau crescente de coletividade das decisões. Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democrática elas são (Vieira, 2001, p. 14).

²⁰ Coutinho sistematiza, em texto de 1980, princípios da democracia como de valor universal; esta essencialidade é revista/ revisitada em texto do autor de 2003, no qual muda a centralidade da democracia para a democratização.

²¹ Sobre o assunto podemos consultar Buffa e Nosella (1991) e Werebe (1994), dentre outros.

Nessa lógica, a democracia e a democratização não são obras do acaso. São opções e construções históricas. São escolhas de um projeto de sociedade e de educação, pois, se “a sociedade é fortemente democrática, tende a construir governo democrático, mas sociedade predominantemente autoritária, discriminatória, violenta, não tende a sustentar esta espécie de governo” (Vieira, 2001, p. 14). Portanto, justifica-se a importância de constituir espaços democráticos na sociedade – entre estes, a escola.

A escola, entretanto, está vinculada a uma política educacional que serve ao modelo capitalista do Estado brasileiro. O que denota que os educadores comprometidos com um projeto de escola democrática se deparam com inúmeros entraves, seja pela sua formação, seja pelas condições de trabalho. Entretanto, apesar de tais circunstâncias, a educação é fundamental, pois pode ser a grande propagadora de proposições democratizadoras, inculcando nos alunos conceitos e práticas de solidariedade, companheirismo, ajuda-mútua, afinal, “não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la” (Paro, 1997, p. 25).

Embora não tenhamos, na condição de sujeitos históricos, conseguido consolidar, no decorrer da década de 1990, e tampouco neste início de terceiro milênio, aqueles embriões constituídos por meio das lutas na década de 1980, isto não significa uma apatia ou um movimento cego e eterno em torno de um modelo de democracia ou democratização. A opção por um processo democrático popular, marcado por meio de movimentos populares e sindicais, como também, por meio da criação de entidades acadêmicas, que corroborava uma proposição de democracia participativa, é, ainda, uma utopia.

A história é o correlato da configuração dos movimentos que representam organização ou desorganização dos sujeitos, da sociedade. Portanto, um processo conflitual, dinâmico em que “os operários triunfam às vezes; mas é um triunfo efêmero. O verdadeiro resultado de suas lutas não é o êxito imediato, mas a união cada vez mais ampla dos trabalhadores” (Marx e Engels, 1980, p. 20), é um universo em constante construção.

É imperioso frisar que fomos (e somos) protagonistas, e, como a história é constituída pelos sujeitos, estes vencem ou perdem os embates. É fato histórico que a educação escolar tem se configurado em um “balanço desalentador das funções efetivas e das possibilidades históricas da escola no Brasil” (Xavier, 2001, p. 7). É fato também que o Estado implanta políticas, enquanto os sujeitos que atuam nas organizações escolares as implementam. As investigações sobre as políticas educacionais, os conceitos de Estado, de democracia, de descentralização, de participação e de autonomia se constituem numa análise teórica importante para entender as práticas cotidianas da escola, ao mesmo tempo em que desvela um referencial que tem sido pouco abordado nas pesquisas em Educação: a categoria de controle social.

O controle social corresponde a uma perspectiva de participação, de ação democrática, de instrumentalização de mobilizações e práticas que influenciem no plano decisório governamental, quanto ao planejamento e financiamento dos ser-

viços públicos. Isto, na gestão da educação, vai se traduzir por meio das avaliações institucionais, dos colegiados escolares, dos projetos político-pedagógicos e dos conselhos da educação.

Se levarmos em consideração a nossa recente experiência democrática não poderemos condenar a fragilidade desses instrumentos democratizadores, citados no parágrafo anterior, mas submetê-los à avaliação constante para que ocorram mudanças procedimentais.

No tempo presente a questão democrática da educação não é mais uma evidência, seus princípios foram desregulamentados e desestruturados. Eleições de diretores sofrem vários reveses, sendo que algumas instâncias administrativas recorrem à prática da nomeação. O colegiado escolar, apesar da luta de professores para torná-lo deliberativo e paritário, hoje, não atua como caixa de ressonância aos conclames da comunidade escolar. O projeto político-pedagógico, reduzido a projeto pedagógico, nas abordagens da reforma educacional dos anos 1990, não mais representa espaço coletivo de organização em torno de uma proposta de democratização da escola e de sua comunidade.

Tais elementos instrumentalizadores que destacamos fazem parte de um movimento de construção do controle social e do fortalecimento do poder local. São por um lado, resultados das lutas dos trabalhadores em geral, e dos trabalhadores da educação em particular, e por outro lado, resultam da cooptação por parte do Estado, que, na desigualdade da correlação de forças, dá a direção hegemônica ao modelo de planejamento e de avaliação que não aglutina princípios de uma gestão democrático-participativa.

Bem, concluimos este texto, somando aos princípios de controle social, alguns elementos referentes a um espaço privilegiado de debates e de pertinência participativa: os conselhos da educação.

É importante salientar que o conselho é um canal legítimo de participação e, como tal, tem suas limitações. Entretanto, deve ser ocupado por pessoas que concebam a si mesmas como sujeitos históricos, que são capazes de mudar e construir um conselho que garanta a participação, a democracia, a autonomia em um sentido mais crítico, mais político, para que, daí, estas construam sua legitimidade social para confrontar com as atitudes impositivas, autoritárias e conservadoras. E, assim, poder subverter essa ordem do controle pela participação instrumental, fazendo de sua participação um veículo a favor de uma concepção progressista.

Ou seja, inverter o controle do Estado sobre o cidadão, para um controle social, no qual o cidadão controle o Estado e não tema o governo. No qual o sujeito insubordine o capitalismo democrático, constituindo uma sociedade na qual o homem esteja em primeiro lugar. Segundo Mészáros,

No decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o

critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (Mészáros, 1989, p. 26).

Pensamos que, para que os progressistas ocupem esses cargos de conselheiros, eles devem intervir nos processos de indicação dos membros dos conselhos, pois a indicação subordina, indica atrelamentos ao poder, que, geralmente, funciona na manutenção da burocracia organizacional. Neste sentido, é preciso retomar os processos eletivos. Há, ainda, a precariedade nas condições de denúncia, de cobranças, de avaliação social. É imperioso criar a necessidade de sentir necessidade, de denunciar, de cobrar, de reivindicar, de divulgar o que se passa nos conselhos, chamando a atenção para a pertinência de construir um conselho atuante de fato em prol da comunidade escolar.

Dentre as várias possibilidades de manifestação, é relevante criar a necessidade do controle social e a necessidade dos movimentos sociais voltados para a educação. Talvez começar a forçar a apresentação de temas relevantes nos meios de comunicação seja uma estratégia possível e interessante, bem como expor, em denúncias jurídicas, as mazelas educacionais, pois reivindicar juridicamente a efetivação dos direitos garantidos pela legislação, apesar de burocrático, pode criar fatos políticos. Enfim, conselho democrático, participativo e atuante só existe se nele houver uma composição de sujeitos democráticos, participativos e atuantes, que se constituam em sujeitos do controle social.

REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, L. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- BANCO MUNDIAL *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Pobreza. Washington: Banco Mundial, 1990.
- BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1994.
- BRASIL. *Plano decenal de educação para todos*. Brasília: MEC, 1993.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. *Plano Diretor da reforma do Estado*. Brasília, nov./1995.
- _____. *Emenda Constitucional n. 14*. Brasília: Undime, 1996. Mimeo.
- _____. *Lei 9.424/96*, de dezembro de 1996. Um trabalho elaborado pelo Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal. Curitiba, jun./1997.
- _____. *Revista Reforma Gerencial*. Reformando a Administração Pública com Qualidade. Secretaria de Estado da Administração Pública, n. 1, mai./1998.
- _____. Diário Oficial da União. *Lei n. 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: DOU, 10/1/2001.

- BRUNO, L. Gestão da educação: onde procurar o democrático. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- BUFFA, E.; NOSELLA, P. *A educação negada: introdução ao estudo da educação brasileira contemporânea*. São Paulo: Cortez, 1991.
- CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. *Ensino Fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Senac, 1997.
- COUTINHO, C. N. *Democracia como valor universal*. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.
- _____. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do público – no pensamento educacional brasileiro*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- FRIGOTTO, G. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In: GENTILLI, P.; SILVA, T. T. da (Org.). *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.
- HADDAD, S. Os Bancos Multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., A. (Org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998.
- GHANEM, E. Os grêmios livres e o movimento secundarista. In: RIBEIRO, V. M. (Org.). *Participação popular e escola pública. Cadernos do CEDI*, São Paulo, 19, 1989.
- LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da USP, São Paulo, 1998.
- LÉNINE, V. I. O Estado – Lição proferida na Universidade Sverdlov. In: _____. *Democracia Socialista*. Lisboa: Edições Avante, 1975.
- LIMA, Antonio Bosco de. *Burocracia e participação: análise da (im)possibilidade de participação transformadora na organização burocrática escolar*. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, São Paulo, 1995.
- _____. Projeto Político-Pedagógico: relacionamento de poderes. *Línguas e Letras*, Cascavel, v. 1, n. 1, 2000.
- _____. *Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal*. Tese de Doutorado. PUC/SP, São Paulo, 2001.
- LÖWY, M. et al. Estado, democracia e alternativa socialista na era neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo II – Que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 2000.
- MAIA, E. M. Eleições e Democracia. *Revista da Ande*, São Paulo, ano 4, n. 8, 1984.
- MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto Comunista*. São Paulo: Ched, 1980.
- _____. *A ideologia Alemã*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MÉSZÁROS, I. *A necessidade do controle social*. São Paulo: Ensaio, 1989.
- _____. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- NEVES, L. M. W. (Org.). *Brasil ano 2000. Uma nova divisão de trabalho na educação*. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997.
- NOGUEIRA, F. M. G. *Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial*. Cascavel: Edunioeste, 1999.

- OURIQUES, N. D. Estado e políticas públicas na América Latina. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2001.
- PARO, V. H. *Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papyrus, 1996.
- _____. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1997.
- _____. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.
- PAVAN, Rosiver. *A municipalização do ensino fundamental: o caso de Santos e Jundiaí*. Dissertação de Mestrado. PUC, São Paulo, 1998.
- SAES, D. A. M. de. Democracia e capitalismo no Brasil: balanço e perspectivas. In: _____. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. *Crítica Marxista*, São Paulo, n. 16, 2003.
- VIEIRA, E. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2001.
- WEREBE, M. J. G. *Grandezas e misérias do ensino no Brasil: 30 anos depois*. São Paulo: Ática, 1994.
- XAVIER, M. E. S. P. Prefácio. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2001.

✉ ANTONIO BOSCO DE LIMA é doutor em Educação pela PUC/SP; professor da FACED, junto ao Colegiado de Pedagogia e Programa de Pós-Graduação em Educação da UFU; membro do Grupo de Pesquisa História, Trabalho e Educação; coordenador do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia e Educação (GPEDE). E-mail: bosdag@terra.com.br.

*Recebido em janeiro de 2009.
Aprovado em abril de 2009.*