

# **A MÁGICA E A REALIDADE DO CONTROLE SOCIAL: UM ENSAIO SOBRE EDUCAÇÃO NO BRASIL**

**Izabel Cristina Salvador Salomão \***

**Eneá de Stutz e Almeida \*\***

## **RESUMO**

O presente trabalho é uma parte da pesquisa sobre o problema: “Como deve se dar o Controle Social para a concretização do direito fundamental à educação na construção de um Estado Democrático de Direito?” objeto de minha dissertação do mestrado em Direito. Este ensaio traduz uma reflexão sobre o Controle Social e seus entraves, a partir da compreensão fundada em um breve enquadramento histórico do espaço público no Brasil e como vem se dando a participação social no Estado brasileiro. Objetivei enumerar alguns encaminhamentos práticos para maior efetividade deste que passou a representar o mais estratégico instrumento de exercício da democracia neste país: O Controle Social.

## **PALAVRAS-CHAVE**

CONTROLE SOCIAL; DEMOCRACIA; ESPAÇO PÚBLICO; PARTICIPAÇÃO;  
EDUCAÇÃO

## **ABSTRACT**

The work presented here is a part of a research about the problem: "How must the social control be for the concretization of the fundamental right to education in the construction of a Democratic Rule of Law's State?" which is the subject of my Master's Thesis in Law. This essay brings a reflection about social control and its barriers, deriving from the comprehension founded upon a brief historical framing of the Brazilian public space and

---

\* Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Mestranda e Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV- Faculdades Integradas de Vitória.

\*\* Mestre em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Coordenadora do Programa de pós-graduação *stricto sensu* da FDV. Docente na graduação e no mestrado em Direito da FDV. Integrante das diretorias do Instituto dos Advogados Brasileiro (IAB), da Associação Brasileira de Ensino do Direito (ABEDi), da Associação Nacional de Direitos Humanos – Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP) e do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEDI).

how the social participation of the Brazilian state has been occurring. The objective was to enumerate some of the practical ways to increase the effectiveness of what has become the most strategic instrument of democracy exercise in this country: the Social Control.

## **KEYWORDS**

SOCIAL CONTROL; DEMOCRACY; PUBLIC SPACE; PARTICIPATION;  
EDUCATION

## **1 INTRODUÇÃO**

Objetivando lançar luz sobre um tema tão discutido quanto incompreendido, este trabalho se propõe a tratar da realidade do Controle Social e seus percalços de um Estado formalmente constituído como Democrático de Direito, portanto pós-moderno, por uma sociedade ainda vivenciando uma fase de pré-modernidade. Faz uma incursão sobre a construção de um *espaço público* democrático e referência à atuação dos conselhos gestores de políticas públicas na área da Educação, bem como ao Ministério Público como agente de Controle Social.

Colocando-se em relevo o Capítulo II, do Título II, da Constituição Federal que trata dos Direitos Sociais, verifica-se que todo ele é permeado pelo princípio da participação comunitária, claramente expresso através de artigos como o 205 e 225.

Assim sendo, *determina* a Carta Magna que a democracia participativa nela insculpida deve suplantar a democracia *meramente* representativa, a participação apenas formal, possibilitando a participação real e efetiva da sociedade organizada na dimensão estatal, para que aquela tenha a possibilidade de impulsionar a concretização dos direitos humanos, mormente os expressamente garantidos em seu texto.

Nessa cadência a lição subscrita:

A democracia é uma ordem construída onde as leis, as normas e as instituições são criadas pelas mesmas pessoas que vão cumprir e proteger. A democracia é uma ordem auto-fundada. A auto-fundação da democracia supõe que é a sociedade quem funda quem constrói o “Público”. Quando a sociedade civil se organiza, quando os indivíduos se constituem em sujeitos sociais, buscam que o “Público” reflita a comunidade e a sociedade civil. Quando isso ocorre, vêem seus

interesses representados no “todo geral”, no Estado e a ação pública é apoiada pela sociedade e se torna transparente.<sup>1</sup>

Nessa esteira observa-se que ainda que a Constituição vigente tenha alçado a categoria de princípio a *prevalência dos direitos humanos* e seja conhecida como Constituição Cidadã, em especial, pela expressa previsão da abertura do Estado à participação democrática, o controle social das políticas públicas, via obrigatória onde deverá transitar a concretização destes direitos, ainda não acontece na dimensão em que deveria.

A participação social ainda é um espaço em construção, e o prejuízo de sua ineficiência é claramente apreendido por Fiorillo e Rodrigues (1999, p. 143) ao elucidarem que [...] o princípio da participação implica não um aconselhamento, mas um dever da coletividade, justamente porque o que resulta dessa omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade.

Do conhecimento da *realidade* da atuação destes conselhos gestores na área da educação observa-se a violência simbólica<sup>2</sup> com que agem os gestores públicos, ocultando informações relevantes de forma direta ou através de informações que por sua roupagem técnica tornam-se intraduzíveis pelo vulgo, ou seja, pelos componentes dos conselhos que não possuem qualquer conhecimento específico ou técnico na análise dos dados fornecidos/ocultados.

O que se verifica nos espaços públicos de participação popular é um total desconhecimento da importância, bem como o descrédito na finalidade desta participação. Não raro constata-se serem os conselhos gestores de políticas públicas desmotivados, e em sua maioria, desrespeitados pelo poder público que se mostra impermeável a esta participação, insistindo em não colaborar na estruturação adequada destes órgãos colegiados, nos moldes de um liberalismo que se julgava ultrapassado com a instituição de um Estado Democrático de Direito.

Submersos aos problemas acima elencados que nos foram revelados através de nossa atuação no CAPE – Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Educação do Ministério Público do Estado do Espírito Santos, buscamos emergir através

---

<sup>1</sup>TORO A., José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. UNICEF-Brasil, 1996.

<sup>2</sup> O conceito de violência simbólica foi criado pelo pensador francês Pierre Bourdieu para descrever o processo pelo qual a classe que domina economicamente impõe sua cultura aos dominados.

da pesquisa científica que vem nos estribando com o conhecimento de novos problemas e na formulação de alguns encaminhamentos práticos como possíveis respostas aos iniciais.

Ante o exposto, ousamos tratar neste trabalho da *realidade* do Controle Social na atual conjuntura do Estado brasileiro, naturalizada, ou seja, estabelecida como imutável, quando é antinatural, artificial e modificável pela *mágica* da convergência de vontades e ações no mesmo sentido, o de construir uma *sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, I, da CF).

## 2 BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO SOBRE O ESPAÇO PÚBLICO NO BRASIL

*Em contraste com as etnias tribais que sobreviveram algum tempo a seu lado, a sociedade colonial nascente, bizarra e precária, era e atuava como rebento ultramarino da civilização européia, em sua versão portuguesa. (Darcy Ribeiro)*

O Estado brasileiro tem sido historicamente mínimo e fraco, de presença aleatória, inconstante na aplicação do direito e, casuístico na feitura, aplicação e execução das leis, conforme bem retratado por José Reinaldo de Lima Lopes<sup>3</sup>.

Objetivando desmitificar o senso comum de que o Estado brasileiro é forte em contraposição a nossa sociedade fraca, quando na verdade é autoritário porque imprevisível, eis que apropriado por grupos de interesses e por ser constantemente objeto de negociação, esclarece o autor que o Brasil, ainda colônia, se guiava pela mesma lógica de seu Estado *colonizador*, onde, diferentemente do que já ocorria nos Estados que haviam vivenciado a experiência revolucionária do séc. XIX, a distinção entre público e privado ainda não alcançara a proposta de Locke, qual seja, ao espaço das ruas, cumpria ao soberano manter a ordem, em oposição ao espaço privado, o das associações voluntárias como a família, associação de produtores e igreja.

*Naquele* Brasil colônia eram exatamente os recursos privados (nascimento, poder, prestígio, etc.) que habilitavam os aspirantes a funções públicas. Nessa esteira, sustenta o autor, a debilidade do Estado brasileiro se põe em relevo quando este teve que se valer dos poderes privados para a constituição do poder na esfera local em cidades e províncias fora da corte, o que dificultou o surgimento de um interesse estatal distinto dos interesses privados locais.

Relembra o professor José Reinaldo, que em sua *Carta a respeito da tolerância* John Locke cuida, uma vez mais, da distinção entre espaço público do privado, asseverando

---

<sup>3</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais teoria e prática*. São Paulo: Editora Método, 2006. p.105.

que a sociedade pré-moderna não fazia tais distinções. Observa o autor, fundamentadamente, que a hodierna estrutura social brasileira, tem dificuldades em moldar-se ao padrão moderno de distinção entre público e privado.

Também o sistema pré-moderno de sociedade e de direito tinha a sua forma de igualdade que assumidamente não se pretendia universal. Era estabelecido que as diferenças (nascimento, educação, habilidades, etc.) existentes entre os homens correspondiam às diferenças jurídicas e de pertença a distintos grupos. O que contava neste sistema não era a igualdade básica dos homens, e sim as desigualdades concretas que justificavam as posições diferentes. E assim funcionava toda interação social, de modo hierarquizado e segregado, sendo vedados certas trocas e contatos como casamentos inter-raciais ou inter-religiosos.

A idéia de que o direito não deveria consolidar as diferenças de fato e sim, aboli-las, veio com as idéias iluministas das revoluções dos séculos XIII e XIX, que instituíram a igualdade universal, mas desde o período pós-colonial, o Brasil já dava mostras de sua dificuldade de instituir e incorporar esta igualdade universal, ao tratar juridicamente dos índios e escravos, valendo-se de estratégias como justificar o tratamento diferenciado em nome de um *cuidado paternal* ou simplesmente ignorar os dois grupos.

O avanço, portanto, das idéias iluministas de igualdade entre os homens ao se estabelecer como direito posto nestas paragens, não induz ao raciocínio lógico de transformação imediata de uma cultura que aceitava as desigualdades e mantinha um regime escravocrata. O confronto permanente entre a igualdade no direito e as desigualdades no mundo da vida, determinam ao jurista conviver com este duplo padrão normativo, uma dupla moral.

Ante o exposto, infere o professor José Reinaldo que as desigualdades foram incorporadas na interação social brasileira. Mais do que aceitas pelos juristas e legitimadas pelo sistema jurídico, a aceitação da desigualdade contaminou toda a estrutura social, transformando-se em um entrave à percepção da universalidade dos direitos, passando estes a serem considerados privilégios e, uma vez incorporada normativamente, a desigualdade se traduz em óbice à aplicação universal e impessoal da lei.

Muito embora aponte o autor o nascedouro da ausência de impessoalidade no trato da coisa pública e a confusão ainda hoje cultuada entre direitos e privilégios nesta fase, desde o Brasil colônia verifica-se a preponderância do interesse privado sobre o público quando a distribuição das funções públicas já se dava com base em recursos pessoais de nascimento, prestígio ou poder. Desde aí se vê, no dizer de Andrew Arato e Jean Cohen<sup>4</sup> *jogar fora o bebê com a água do banho...*

## 2.1 Da cultura do privilégio

Em um valiosíssimo ensaio onde busca a compreensão da intrincada teia de relações que forma o universo brasileiro, Roberto Damatta esclarece<sup>5</sup>:

Trata-se. Conforme afirmei uma vez, de um sistema que relaciona de modo intrigante a igualdade superficial e dada em códigos jurídicos de inspiração externa e geralmente divorciados da nossa prática social. Com um esqueleto hierárquico, recusando-se a tomar um desses códigos como exclusivo e dominante, e preferindo sempre a relação entre os dois.

Com a observação e clareza própria dos grandes mestres o autor explica o porquê de no Brasil ser tão popular a expressão “tudo tem um outro lado”, vez que qualquer acontecimento pode ser *visto* sob três lentes: a do código da *casa* – que é contrário ao individualismo e ao progresso, às mudanças, à economia; a do código da *rua* – que está aberto ao progresso individualista, ao legalismo jurídico e ao mercado; e por fim, a do código do *outro mundo* – que tenta sintetizar os outros dois, enaltecendo a renúncia do mundo, não sendo, ao menos teoricamente, qualquer deles exclusivo ou hegemônico.

No caso brasileiro, uma vez mais, cabe o dito popular “na prática a teoria é outra”, pois, de acordo com o seguimento ou categoria social a que pertença a pessoa, um desses códigos poderá ter hegemonia sobre o outro. Assim, nas camadas dominadas a tendência é ver o mundo sob as lentes e a linguagem da *casa*. O discurso produzido é sempre moralizante, onde os atores em conflito (empregados e patrões) estão na maioria das vezes em oposição complementar. Seu ponto de vista é sempre “humilde” e equilibrado. Nesta perspectiva, onde a *casa* e sua ética são a única lente, o único código de visão da

---

<sup>4</sup> AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e democratização* Coord. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.p.163.

<sup>5</sup> DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000. p. 50.

sociedade, ela tende a ser tomada como um discurso pré-político ou politicamente alienado. Mas é um quadro com as mesmas cores da construção populista, ou seja, fundados numa facção (a grande maioria) da sociedade brasileira que vê o mundo sempre como um assunto de preferências, laços de simpatia, lealdades pessoais, compensações, complementaridades e bondades (ou maldades).

Paradoxalmente, é o papel de cidadão que transparece nos anseios da população. O papel de cidadão, com direitos iguais aos de todos os outros homens, sem a consciência de que no papel de cidadão deve-se aprender a ser universal, abandonar as complementaridades, deixar de lado as características pessoais (ser uma jovem senhora, com nome de família e determinada profissão). Deve-se deixar de ter preferências e singularidades, padrinhos e afilhados, para tornar-se entidade geral, abstrata, com dignidade e sobretudo, igualdade, submetendo-se às mesmas leis, regras e filas.

Nesse sentido, a sociedade onde o cidadão é a unidade social básica e a cidadania é um papel universal que contamina todos os demais papéis sociais, abre caminho para a possibilidade das *pessoas* se entenderem como *indivíduos*<sup>6</sup>, de liquidar com os privilégios, com a conhecida resistência historicamente enraizada na cultura brasileira, e em especial nos gestores públicos, de se submeterem às regras gerais e abandonarem a prática do “sabe com quem está falando” e, via de consequência, construção de espaços públicos realmente democráticos que possibilitem a efetivação do controle social, repise-se, o mais estratégico instrumento de exercício da cidadania.

Somando-se às lições de Faoro<sup>7</sup>, inarredável a conclusão de que tal cultura do privilégio nos remete diretamente à prática do patrimonialismo. Numa sociedade patrimonialista, o poder pessoal é o soberano, enquanto que o favoritismo é o meio eleito de ascensão social. Neste contexto, o sistema jurídico é o veículo do poder particular e do privilégio, em detrimento da igualdade e da universalidade. Assim sendo, num Estado Patrimonialista não se distingue claramente os limites do público e do privado. Ele é imune ao controle popular ou democrático, “floresce e engorda”...”acumulando fortunas devidas ao favor”.

---

<sup>6</sup> DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997. p.232

<sup>7</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3.ed.rev. São Paulo: Globo, 2001.

Seguindo-se a tese de Faoro, altos funcionários aliados ao patronato político compõem juntos uma verdadeira máquina político-administrativa, entendem a coisa pública como extensão do seu patrimônio pessoal e, habilmente, se colocam fora do controle geral da sociedade ou imune a ele. Se este raciocínio extrai da verdade a sua essência não é o caso, o que está em causa é a similitude que por vezes se verifica entre os estudos do historiador brasileiro e o quadro que se nos apresenta na relação entre controle social x gestores públicos.

### 3 A REALIDADE DO CONTROLE SOCIAL

O conceito de Controle Social tem sido utilizado em contextos teóricos e metodológicos heterogêneos pelos mais diversos autores, e não se pretende, com os limitados tentáculos deste ensaio, alcançar todas as vertentes deste conceito levantadas pelos estudiosos, sem embargo de aguçar a curiosidade do leitor para navegar nesses mares.

Objetivando lançar luz sobre o tema, importa conhecer os momentos seminais do conceito do controle social que, embora indiretamente, está presente nas obras dos clássicos da filosofia política que abordaram os temas do Estado, do poder, do fundamento do direito de mandar, a partir da relação entre o agir individual e a história e o agir coletivo<sup>8</sup>.

Raízes remotas deste conceito podem ser encontradas nas formulações clássicas de Émile Durkheim (1858-1917) no que se refere ao problema da ordem e da integração social. Esclarece Alvarez<sup>9</sup>, que Durkheim se detém em fenômenos como o crime e a pena, que dizem respeito aos mecanismos empregados pela sociedade no momento em que alguém desobedece as normas sociais e ameaça a ordem social.

Na teoria do Estado de Hobbes encontramos o conceito de Controle social, entendido como limitação do agir individual na sociedade. Entende o autor que o Estado se constitui quando os homens renunciam a fazer uso da força individual – segundo o estado de natureza – produtoras de anarquia, para entregarem a um poder coletivo ao qual se reconhece o direito de impor as próprias ordens, recorrendo, em casos extremos, também à força. Em suma, o fim mesmo do Estado é salvaguardar a paz, protegendo a vida dos indivíduos que a ele pertencem.

---

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1992. p. 284.

<sup>9</sup> ALVAREZ, Marcos César. *Controle social: notas em torno de uma noção polêmica*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v.18, n.01, jan./mar. 2004. p.168-176.

Evidente, também, no *Contrato* de Rousseau seu interesse pelo problema da justificação do poder, quando critica o direito e a superioridade do mais forte, julgando-os privados de legitimidade<sup>10</sup>.

Ocorre que, diante da deficiência na atuação do Estado - ausência de política de planejamento, do mau uso da *res publica* e, os reiterados ataques de toda ordem pelos “donos do poder”<sup>11</sup> - apropriou-se, o senso comum, do conceito de controle social para caminhar em sentido inverso do seu significado original estabelecido pela Sociologia e pela Psicologia (CARVALHO,1996, apud. CAMPELLO 2003, p.3), onde passou do conceito do processo de domínio do Estado sobre o individual, para designar formas da sociedade civil fiscalizar e participar das atividades próprias do Estado, transformando uma larga via de mão única, sem qualquer óbice ou fiscalização das *cargas* que nela trafegavam, para uma focalizada e visitada via de mão dúplice, onde cada vez mais condutores e pedestres se aventuram a cruzar.

Fato é, que desde o nascimento do Estado brasileiro com a opção pelo império, diferentemente de nossos vizinhos de língua espanhola que já nasceram república, nossa sociedade, representada por sua elite política que não estava madura para assumir o poder, delegou à força da monarquia a condução do país. E a história se repete. Amadurecida a classe política veio a proclamação da república, e ainda neste processo de amadurecimento da democracia, a ditadura militar manteve afastada toda representação social, até a reconquista lenta e progressiva deste direito que formalmente se consolidou na Constituição Federal de 1988.

De meros espectadores da condução dos *destinos da nação*, e em especial, dos destinos de sua comunidade, a sociedade vem se organizando com o desiderato de participar efetivamente das decisões que afetam diretamente a vida de todos, ou seja, das políticas públicas implementadoras dos constitucionalmente garantidos direitos sociais.

A sociedade brasileira chegou a um grau de modernidade que reconhece a necessidade de instâncias de controle social. Os atores sociais se apercebem que a corrupção é inversamente proporcional ao Controle Social – quanto mais controle social, mais

---

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1992. p. 284.

<sup>11</sup> Expressão de Raymundo Faoro.

fiscalização, menos oportunidade de tráfico de *cargas* clandestinas pelas vias dos recursos públicos, e a recíproca se impõe.

Tal nível de consciência resultou em árduas batalhas que culminaram com a inclusão no texto constitucional do princípio da participação comunitária que permeia todo o Capítulo II, do Título II, da Constituição Federal que trata dos Direitos Sociais. Com a promulgação da Carta Magna, adotou-se no Estado brasileiro uma perspectiva de democracia representativa e participativa, onde foi incorporada a participação da comunidade na gestão das políticas públicas.

Nessa esteira, diversos mecanismos vêm sendo implementados – orçamento participativo, plebiscito e iniciativa popular. Ocorre que a participação comunitária nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas, tem requerido a institucionalização de órgão colegiados deliberativos, representativos da sociedade de caráter permanente, onde surgem os conselhos gestores de políticas públicas como espaços públicos de articulação entre o governo e a sociedade.

Mas, como toda guerra e todo amor tem início numa flor, passado o período de admirar a beleza das pétalas, é chegada a hora de se dar conta dos espinhos...

Fazendo referência à *realidade* do Controle social das políticas públicas na área de educação, num raciocínio e lógica que valem para este controle nas demais áreas de efetivação dos direitos sociais, verifica-se que apesar de formalmente constituído, ou seja, estabelecido por lei (Constituição Federal e FUNDEB<sup>12</sup>) o Controle Social ainda não acontece na dimensão em que deveria, o que facilmente se explica.

A nossa sociedade não tem vivência empírica no Controle social. A par de toda dificuldade cultural na construção de espaços públicos democráticos - como já sustentado na parte inicial deste ensaio - onde possa acontecer o Controle social, e mesmo em decorrência desta própria dificuldade, a sociedade brasileira sempre esteve alijada dos centros de poder do Estado em todas as esferas.

---

<sup>12</sup> BRASIL, Lei 11.494/07 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica –FUNDEB. art. 24, § 1º .

De formação paritária, os conselhos são formados de um lado por servidores públicos, ou seja, aptos para o exercício da função, remunerados pelos cofres públicos, atuando em seu horário de trabalho, e de outro, por donas de casa, professores, alunos, funcionários das escolas, que necessitam deixar seus afazeres habituais (o que as vezes se inviabiliza com o agendamento de reuniões no meio da tarde) sem qualquer remuneração, além de nunca terem presenciado ou vivido a experiência da democracia, eis que nasceram e se criaram, via de regra, sob a égide da ditadura. Como esperar a efetivação *deste* Controle Social?

A *realidade* do Controle social nestas bases se dá em reuniões de conselhos que por vezes ocorrem em salas improvisadas (almojarifados, cômodos de entulhos, corredores, etc.) - por falta de local específico destinado à esta finalidade - onde, por falta de consciência e capacitação para o desempenho da função de conselheiros, são tratados temas periféricos e desimportantes, além de diversos do objetivo de planejamento e monitoramento das políticas públicas de educação, ou ainda, (se e quando) são apresentados orçamento ou balancetes aos conselheiros, estes, na qualidade de representante sociais, não possuem formação mínima para decifrar as rubricas que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos, o que aponta para a submissão à apreciação feita pelos representantes estatais<sup>13</sup>, na hipótese de conselhos de controle social dos fundos formais.

Os conselheiros ao assumirem uma postura crítica sistemática e consciente a este estado de coisas esbarram nos nexos e laços de uma lógica pessoal que a dilui,<sup>14</sup> sendo tachados de “criadores de casos” ou “invejosos.”<sup>15</sup> A conseqüência que se observa no mundo da vida, são conselheiros desmotivados, porquanto, em sua maioria, desrespeitados das mais variadas formas pelo poder público que se mostra impermeável à participação social e insiste em não colaborar na estruturação adequada destes órgãos colegiados numa *realidade* naturalizada, ou seja, estabelecida como imutável, quando é antinatural, artificial e modificável. Mas, como? Não foi sempre assim?

---

<sup>13</sup> DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e as verbas de educação*. 1. ed. São Paulo: Xamã Editora, 2001. p. 41.

<sup>14</sup> DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua*, Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000. p. 84.

<sup>15</sup> Caso semelhante foi experimentado pelo Conselho de Alimentação Escolar do Estado do Espírito Santo no recente episódio das fraudes identificadas nas licitações na compra de merenda escolar para escolas estaduais.

#### **4 UMA CONCLUSÃO: A MÁGICA DO CONTROLE SOCIAL**

A título de limitada contribuição no reduzido espaço permitido por este trabalho, sem embargo de futuras incursões nesta temática em estudos vindouros, bem como também entregue à curiosidade do leitor, aponta-se duas estratégias imprescindíveis e não excludentes entre si, uma de longo, outra de curto prazo.

5.1. Como estratégia maior, sem a qual nenhuma outra terá vida longa, aponta-se a capacitação das pessoas a atuarem como cidadãos, o que só se dará através de uma educação pública de qualidade, com professores que ao invés de meros repetidores de livros, possam estar habilitados (não só pela condição de detentores de conhecimento, mas também, pelas condições econômica, física e emocional) para formar cidadãos. Não há que se falar em ensino de qualidade com professores desprestigiados, com salários defasados, empregos temporários, incompatíveis com sua condição de *mestres de cidadania*. Há que se repensar a educação pública como um todo, buscar as causas de seu declínio em um espaço tão curto de tempo para que se possa trabalhar nas etapas de sua recuperação.

Paradoxalmente, a universalização do ensino foi a maior razão do aniquilamento da educação pública neste país. Universalização a todo custo, sem planejamento e sustentado pelo estraçalhamento dos salários dos professores, redundou em abandono da qualidade do ensino, onde os alunos podem sair do ensino fundamental sem dominarem os rudimentos da leitura e escrita. Saem sem sequer terem sido incluídos.

A escola tem como função social formar cidadãos, isto é, construir conhecimento que tornem o estudante solidário, ético e participativo.<sup>16</sup> É lugar privilegiado para o exercício da democracia participativa. Mas, para que a escola contribua na formação de cidadãos participativos, conscientes de seu papel social, é necessário que ela própria seja um espaço democrático, com uma gestão democrática (LDB, art. 3º, VIII).<sup>17</sup> Assim, além da participação dos profissionais da educação e dos conselhos escolares na elaboração da proposta pedagógica da escola (LDB, art. 14, I e II), imperativo que da escolha do dirigente da escola participe toda a comunidade escolar, onde os planos de gestão sejam democraticamente discutidos, para que se possa alcançar a autonomia administrativa e financeira da unidade escolar, apregoada em lei. Erigida a princípio constitucional (CF, art. 206, VI) ao lado da igualdade, liberdade, pluralismo, gratuidade, valorização do magistério e padrão de qualidade, a gestão democrática do ensino público ainda é um desafio<sup>18</sup>.

Como se criticar a ausência de participação nos espaços públicos de indivíduos que não experimentaram qualquer prática democrática?

Superando o desconhecido, os conselhos se formam por exigência legal, mas por exigência moral, é necessário que se forneça aos conselheiros uma formação mínima obrigatória para essa participação, quer em finanças públicas, quer em legislação básica que instrumentalize a atuação destes órgãos colegiados. Caso contrário, é floresta com fogo apagado em noite fria...

5.2. Uma segunda estratégia a ser apontada nesta proposta de iluminar o tema do Controle Social, é a construção de espaços físicos de referência dos Conselhos gestores de políticas públicas. Espaços que dêem identidade e visibilidade social aos conselhos e, em especial, aos conselheiros. Visibilidade e projeção social que emoldurem a participação dos atores sociais na esfera pública, apresente-os à cena que se pretende democrática, alçando o Controle social ao patamar de importância que se espera em uma sociedade que se projeta igualitária.

---

<sup>16</sup>BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania/elaboração* Ignez Pinto Navarro...[et al.]. – Brasília: MEC, SEB, 2004. v. 1, p.17.

<sup>17</sup> BRASIL, Lei n 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

<sup>18</sup>Fundo de Fortalecimento da Escola. *Pela Justiça na Educação/Coordenação geral Afonso Armando Donzen...*[et al.].- Brasília: MEC.FUNDESCOLA, 2000. p.337.

Estes espaços cuja denominação identifique a proposta, a exemplo de Casa da Cidadania, Casa dos Conselhos, etc. devem acolher os conselhos municipais, *in casu* os da área de educação, qual sejam, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho Municipal de Educação, CAE – Conselho de Alimentação Escolar (podendo albergar os correlatos como o conselho de Direitos da Criança e Adolescente e o Tutelar) para que a sociedade possa ter referência visual de espaço público de controle social, onde é possível se dirigir e localizar em escalas de reuniões afixadas e/ou informadas por um funcionário único que sirva de apoio logístico, quando necessitar comunicar suas angústias como usuário dos serviços públicos pertinentes, suas reclamações, bem como sua disponibilidade de colaboração.

Exitosas experiências de Casas de Conselhos têm acontecido em municípios do interior do Estado do Espírito Santo, impulsionadas pelo Ministério Público Estadual, que, atuando na mão dúplice do Controle social, tem prestado fundamental colaboração na construção e no aprendizado da prática democrática.

Em oposição à apatia - fruto destes tempos de modernidade fluida – esforços devem se unir para a identificação das rachaduras e fissuras no Controle social, expondo-as com objetivo de que os holofotes da produção acadêmica dêem visibilidade suficiente a motivar as reconstruções que jamais poderão ser substituídas por emendas ou tapumes.

É urgente que os espaços públicos de controle social se transmudem de não-lugares<sup>19</sup> - lugares ostensivamente públicos, mas enfaticamente não-civis, em modernas ágoras - lugares de encontro, debate e negociação entre o indivíduo e o bem comum, privado e público.

É tempo se semear a construção do projeto de democracia estabelecido na Constituição Federal de onde decorra, como consequência lógica, uma prática de cidadania ativa, de Controle Social que tenha o condão de afastar o escoamento do dinheiro público por dutos que não sejam de interesse dos reais destinatários. As finanças e as políticas

---

<sup>19</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p.119.

públicas não deverão permanecer no imaginário popular ou se apresentarem ao controle social como “caixas pretas” de aviões onde não se identifica o piloto ou o plano do vôo.

Luzes foram acesas, estratégias sugeridas como formas de contribuição para aprimoramento dos espaços públicos, da participação que torna os cidadãos co-criadores de uma dimensão de vida social mais digna, onde o indivíduo se sinta de uma vez e para sempre imprescindível e também co-responsável pela construção de uma *sociedade livre, justa e solidária*. Este sentimento de ser uma nota bem tocada num acorde social que se pretende afinado, se traduz na *mágica* do controle social, bem expressado nos versos do poeta Cassiano Ricardo, na poesia “Sala de Espera”

Mas eu prefiro é a rua  
A rua em seu sentido usual de ”lá fora”  
Em seu oceano que é ter bocas e pés  
Para exigir e para caminhar.  
Rua dos homens como deve ser,  
Transeunte, republicano, universal.  
Onde cada um de nós é mais dos outros  
Do que de si mesmo  
Rua da procissão, do comércio,  
Do desastre, do enterro.  
Rua da reivindicação social, onde mora o acontecimento.

A rua! Uma aula de esperança ao ar livre.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. *Controle social: notas em torno de uma noção polêmica*.

São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n.01, p.168-176, jan./mar. 2004.

AVRITZER, Leonardo, (Coord.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. Coordenação de Tradução João Ferreira. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1992. vol.1.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Lei n 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

BRASIL, Lei 11.494/07 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica –FUNDEB.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania/elaboração* Ignez Pinto Navarro...[et al.]. – Brasília: MEC, SEB, 2004.

CAMPELLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto. *O controle social dos processos orçamentário e financeiro dos municípios: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 7, 2003, Cidade do Panamá, 2003.

CARVALHO, Antônio Ivo. *Controle social: aparato regulatório e práticas emancipatórias*: CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BELO HORIZONTE, 5, 1996, Belo Horizonte. Caderno de Textos. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1996.

DAMATTA, Roberto: *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000.

\_\_\_\_\_. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3.ed.rev. São Paulo: Globo, 2001.

Fundo de Fortalecimento da Escola. *Pela Justiça na Educação/Coordenação geral Afonso Armando Donzen...[et al]*.- Brasília: MEC.FUNDESCOLA, 2000.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais teoria e prática*. São Paulo: Editora Método, 2006.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TORO A., José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. UNICEF-Brasil, 1996.