

PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna – FUNDAJ

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

1 – Introdução

A nova tessitura institucional plasmada durante a Constituinte de 1988 traz no seu bojo a descentralização político-administrativa e a noção da participação social na gestão das políticas públicas. O novo federalismo emerso desse processo caracteriza-se pela descentralização das políticas sociais e pelo estabelecimento de mecanismos que possibilitam a participação social na gestão municipal, abrindo a possibilidade do estabelecimento de mecanismo de governança democrática das cidades.

No processo de redemocratização da sociedade brasileira, uma das críticas ao regime burocrático-militar dirigia-se a seu caráter autoritário e centralizador. O questionamento ao regime de exceção confundiu-se com a crítica à centralização, identificada com a falta de democracia e já no seu estertor com a ineficiência e ineficácia das políticas públicas. Parte significativa dos analistas acadêmicos assumiu como intrínseca a associação entre descentralização e democratização. Com frequência, descentralizar era adotado quase como um sinônimo de democratizar. Incorria-se com frequência na “falácia de proximidade” (MELO, 2003, p. 6). Reforçando esse argumento, Santos Junior (2001) informa que a relação entre descentralização, democracia e equidade não é inequívoca. Por conseguinte, a proximidade física com o governo municipal não é condição suficiente nem garantia de mais democracia e participação, nem de elevação da performance estatal.

Qual é o lugar dos conselhos gestores nessa nova institucionalidade? A constituição de conselhos gestores é um passo importante na democratização do processo decisório no interior do aparelho estatal. Contudo, pesquisas demonstram ser uma tarefa difícil modificar a sua dinâmica de funcionamento, na medida em que o Estado ainda é o protagonista central na definição da agenda da política social (TATAGIBA, 2002). A partir do perfil sociopolítico dos conselheiros municipais de educação, este trabalho analisa o papel e a contribuição dos Conselhos Municipais de Educação (CME) na construção de uma governança democrática das cidades.

Os conselhos municipais de políticas públicas representam a ampliação da esfera pública. Essa ampliação é um fenômeno decorrente do fortalecimento da sociedade civil, do aumento da participação social nos negócios públicos, associado à crescente publicização das ações do Estado, sendo um reflexo da democratização das sociedades ocidentais e de uma nova concepção de cidadania, na qual todos os sujeitos sociais possuem o legítimo direito de interpelar e deliberar sobre a gestão pública.

Os conselhos gestores são espaços de interlocução entre Estado, sociedade civil e mercado, sendo, muitas vezes, a um só tempo, fórum de debates, instância consultiva, deliberativa e de gestão das políticas públicas. Conforme assevera Avritzer (2000, p. 18), os conselhos são “instituições híbridas”, na medida em que são “formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta”.

A participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas provoca, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão municipal. Contudo, muitos conselhos têm um poder bastante limitado, configurando-se em instâncias meramente consultivas, sem nenhum poder deliberativo (LUBAMBO, 2002). Isso sinaliza que não basta apenas a constituição formal/legal do conselho, é indispensável que a sociedade civil participe do processo da tomada de decisão.

2 – Metodologia

Este trabalho é um estudo de corte transversal, ou seja, intenta capturar e analisar dados de um determinado momento histórico, descrever o objeto de análise e tentar, por fim, estabelecer correlações entre variáveis.

Os dados foram coletados por meio de questionário aplicado junto aos conselheiros dos Conselhos Municipais de Educação na região Metropolitana do Recife, no ano de 2005-06. De um total de 81 conselheiros, foi possível entrevistar 70 deles, o que corresponde a 86% do universo. A amostra foi segmentada em dois grupos distintos de conselheiros: representantes estatais e da sociedade civil. Essas categorias são centrais na análise desenvolvida ao longo do texto.

3. Participação Sociopolítica e Governança Democrática

A discussão concernente ao encontro entre Estado e sociedade na esfera pública, tendo os conselhos municipais como um dos exemplos desse novo tecido institucional, traz para o centro do debate a reflexão em torno das dimensões da participação (participação cidadã e participação social). Em Gohn (2004), a participação cidadã pode ser compreendida como o direito dos cidadãos organizados de participar das discussões e dos processos decisórios nos assuntos de interesse público. De maneira mais direta, Jacobi (2002) diz que é aquela que “coloca a sociedade em contato com o Estado”. Enfim, ambas referem-se à institucionalização da participação, ou seja, à inclusão da sociedade civil no arcabouço jurídico. A participação social é, para Jacobi (op.cit.), o momento de fortalecimento e busca de um desenvolvimento autônomo; em Gohn (op.cit.), participação cidadã seria aquela lastreada no conceito de cultura cívica e capital social. O importante a reter é que essas dimensões conectam-se, interpenetram-se e complementam-se, fornecendo balizas teóricas que permitem um refinamento analítico frente à complexidade do tema.

Assume-se que um parâmetro importante para apreender a dimensão da participação social é fornecido pelo nível de cultura cívica. Esta, por sua vez, pode ser capturada pela existência de associações civis. Putnam (1996, p. 111) afirma que “a inexistência de associações cívicas e a escassez de meios de comunicação locais (...) significam que os cidadãos raramente se envolvem nos assuntos comunitários”. Para esse autor, governos democráticos eficazes prosperam em espaços onde florescem associações cívicas: “Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo” (PUTNAM, 1996, p 112). O autor sugere que existe uma forte correlação entre a existência de associações cívicas e o desempenho das instituições públicas. De acordo com esse argumento, o desenvolvimento da democracia relaciona-se com a capacidade de uma determinada sociedade de criar e desenvolver relações de confiança e de colaboração que possibilitem solucionar dilemas de ação coletiva. No entendimento de Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), a cultura cívica não se restringe apenas a regras de reciprocidade, incorpora também os sistemas de participação social constituído pelas associações da sociedade civil, configurando uma forma de capital social.

A noção de governança é relevante na análise aqui desenvolvida, pois enseja uma reflexão sobre a complexidade das novas relações entre Estado, mercado e

sociedade no novo arranjo institucional. Gohn (2001, 2004) argumenta que a idéia de governança modificou o padrão e o modo de conceber a gestão de bens públicos, antes restritos a atores presentes unicamente na esfera estatal.

O conceito de governança (governance) tem uma origem conservadora. Ele surge com base nos trabalhos de agências multilaterais, notadamente o Banco Mundial, no início da década de 1990. O termo emerge fortemente associado à concepção de bom governo (good government) e capacidade governativa, ou seja, capacidade de ser governo¹. De acordo com essa formulação, a governança seria expressa na competência de o Estado executar eficientemente as políticas públicas.

Se, no primeiro momento, o conceito encontrava-se restrito a uma noção de desempenho gerencial e administrativo, com outras palavras, na capacidade de ação de um governo (DINIZ, 1997, *apud* SANTOS JUNIOR, 2001, p. 58), na medida em que, passa a fazer parte do debate acadêmico, a noção de governança sofre transformações no seu conteúdo. Incorpora questões outras, além das relacionadas à boa performance da máquina estatal, como, por exemplo, atuação da sociedade civil como ator político. Ao deslocar a centralidade da análise do *modus operandi* do Estado na implementação de políticas públicas, da relação eficiência entre demandas e resultados da ação governamental, para a relação cooperativa e também conflituosa entre diversos atores sociais e políticos envolvidos na gestão da cidade, o conceito opera uma redefinição.

Conforme Melo (1995), o conceito de governança englobou questões relativas ao formato institucional dos processos decisórios, como da participação e descentralização e da própria definição do *mix* público/privado. Um aspecto fundamental da transformação do conceito é que a idéia de hierarquia, como princípio organizador da relação Estado e sociedade, cede lugar aos de cooperação e colaboração, envolvendo as três esferas, Estado, mercado e sociedade civil.

Governança, no seu significado hodierno, diz respeito à existência de mecanismos institucionais e informais que possibilitem e garantam um ambiente no qual, de acordo com Camargo (2005), haja um fortalecimento do poder local, dos processos de descentralização, valorização dos movimentos comunitários, da promoção do associativismo, do “empoderamento” (*empowerment*) dos principais atores, do desenvolvimento institucional e da democracia em rede.

¹ Na concepção do Banco Mundial, governance “is the exercise of authority, control, management, power of government.” De maneira mais precisa, “is manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development” (*apud* SANTOS, M. 1996, p. 6).

Essa nova concepção de governança, também chamada de governança democrática (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004), governança comunitária (FREY, 2004), ou ainda, governança pública (KISSLER e HEIDEMANN, 2006), está associada a mudanças na composição nas formas de gestão das políticas públicas, como o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas (FREY, 2004).

Nessa perspectiva, adota-se aqui a idéia de governança democrática como novo modo de interação entre entes governamentais, o mercado e a sociedade civil, que conjuntamente promovem a cooperação e coordenação de ações públicas, além de assegurar e ampliar a participação dos diversos segmentos sociais nos processos decisórios das políticas públicas (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004).

4. Surgimento e Atuação dos Conselhos Municipais de Educação

O Município pode instituir, planejar, organizar e gerir o seu próprio sistema de ensino (Constituição Federal, Art. 211; Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Art. 8). Para tanto, é preciso que crie ou reorganize sua estrutura administrativa objetivando atender essas novas exigências, devendo observar o princípio constitucional da "gestão democrática do ensino público" (Art. 206: VI). A formalização desse princípio no ensino público é, conforme observa Cury (1997), algo inédito; sem presença nas Constituições anteriores ou mesmo nas leis infraconstitucionais.

Cada sistema de ensino tem os seus respectivos órgãos administrativos, pedagógicos, consultivos, normativos e deliberativos. Na esfera federal, tem-se o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Estados têm as suas secretarias de Educação e o Conselho Estadual de Educação. Os municípios estão organizados em secretarias municipais de Educação ou, dependendo do tamanho do município e das condições financeiras, um órgão menor para gerir a educação. Alguns municípios têm ainda um Conselho Municipal de Educação (SANTOS, C. 1999).

Ao contrário do que muitos autores afirmam (GOHN, 2001 e 2004; SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004; CÔRTEZ, 2005), entre outros, não há obrigatoriedade de criação de Conselho Municipal de Educação (CME), tampouco a sua existência está vinculada ao repasse de recursos do governo federal para o Município. Tanto a Constituição Federal quanto a LDB/96 não fazem nenhuma alusão à figura do

CME². A legislação, quando trata da organização do sistema municipal de ensino, refere-se genericamente a “órgãos municipais de educação” (LDB, Art. 18: III). A LDB concede ao Município ampla liberdade e competência para estabelecer as regras que devem regular o sistema municipal de ensino, definir quais órgãos deverão compô-lo, além de estabelecer os mecanismos que assegurem a gestão democrática³.

A explicação para essa liberalidade na organização dos sistemas de ensino reside em dois aspectos: i) o município opta se quer instituir um sistema municipal de ensino ou integrar-se no sistema estadual ou ainda compor com este último um sistema único de educação básica (SANTOS, C. 1999); ii) mesmo a existência de um fundo público de financiamento, tal qual nas outras áreas⁴, não fomentou uma ação dos movimentos sociais de defesa da educação pública por uma definição explícita da lei de mecanismos de controle social materializado no Conselho Municipal de Educação.

Se, por um lado, não há exigência legal ou vinculação de criação com recebimento de recursos financeiros, por outro também não há impedimentos à constituição de um Conselho Municipal, mesmo naqueles Municípios que não criaram o seu respectivo sistema de ensino. Nesses casos, o CME desempenha apenas a função consultiva.

Além da possibilidade de instituir o CME, no setor da Educação há outros tipos de conselhos: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Conselho Escolar. Os dois primeiros decorrem de exigência legal, sendo portanto de caráter obrigatório.

A criação de órgãos municipais com a participação de representantes da sociedade não constitui uma novidade em si na área de educação. Werle (1998) observou a existência de estruturas colegiadas nos Municípios e distritos desde o Segundo Império (1840-89). Registros informam que o primeiro conselho local de educação, no Rio Grande do Sul, data do ano de 1871. Durante o Segundo Império e até a Primeira República (1840-1930), a organização do ensino primário e

² A legislação educacional faz menção explícita ao CME em apenas duas ocasiões: Lei nº 5.692/71 e Lei nº 9.424/96.

³ A LDB/96 cita apenas o Conselho Nacional de Educação (Art. 8, § 1º) e os conselhos escolares (Art. 14). Ver DIAS et al (2004) e BRZEZINSKI, 2003.

⁴ Não obstante o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) ser um fundo público, apresenta porém características bem particulares em relação aos da área de Saúde e da Assistência Social. Estes são de caráter permanente e cabe aos conselhos estaduais e municipais participar da sua gestão, não havendo um conselho específico para geri-lo, como é caso do Fundef.

profissionalizante era de responsabilidade das províncias. Esses colegiados, compostos por representantes da sociedade, desempenhavam funções de controle e coerção, e também de natureza executiva e instrumental. A sua atuação restringia-se à supervisão e inspeção do ensino. Esses conselhos não foram concebidos como espaço de participação social, mas como garantia de que a escola chegasse à sociedade.

Como concretização do princípio constitucional da gestão democrática, o CME incorporou, além das funções tradicionais (normativa, consultiva e deliberativa), as funções propositiva, mobilizadora, de acompanhamento, fiscalização e controle social. Em outros termos, a novidade do texto constitucional de 1988 diz respeito ao formato institucional, que possibilita à sociedade civil participar no acompanhamento e controle da política municipal de educação, com repercussões importantes na própria gestão do setor.

Afinal, o CME tem uma natureza específica? Essa questão é um aspecto importante para melhor apreendermos sobre o seu funcionamento. Para Balzano e Zanchet (2003, p. 11), eles são estruturas colegiadas autônomas, mas fazem parte do poder público e devem contribuir para democratizar a gestão da educação no âmbito municipal.

Um problema enfrentado pelos CMEs é que eles exercem muitas atribuições de natureza técnico-pedagógicas, como, por exemplo: aprovar estatutos e regimentos; promover sindicâncias; credenciar escolas; elaborar normas educacionais complementares; autorizar cursos; séries ou ciclos (BALZANO e ZANCHET, 2003). Excetuando as atividades normativas, as demais são de natureza técnico-burocráticas. Atividades rotineiras e que poderiam ser realizadas pela própria Secretaria Municipal de Educação, que, inclusive, dispõe (ou ao menos deveria dispor) de melhor infra-estrutura e pessoal técnico-administrativo especializado, para atender à rede de escolas do Município. A incumbência dessas atribuições técnico-burocráticas contribui para configurar os CMEs como instâncias cartoriais e burocráticas.

5. Recursos individuais: perfil sociopolítico dos conselheiros

Na construção do perfil sociopolítico dos conselheiros, os dados aferidos referem-se a gênero, escolaridade, profissão, ocupação, principal empregador e qual a

principal motivação para participar do CME⁵. No que se refere a gênero, há um nítido predomínio feminino: 58,6%, contra 41,4% de homens. Essa proporção permanece praticamente inalterada quando se analisa a distribuição de gênero por segmento social, governo (59%) e sociedade civil (58%). O setor Educação ainda é um reduto feminino.

Quanto à escolaridade, os dados demonstram que a maioria dos conselheiros possui uma escolaridade alta - 78,6% tem formação universitária. Contudo, essa distribuição apresenta uma certa desigualdade. Enquanto 64,7 % dos membros governamentais possuem pós-graduação, entre os representantes da sociedade civil esse nível de formação reduz-se para 47,6% (Tabela 1). Importante frisar que os conselheiros com menor escolaridade são os representantes dos pais e, em alguns conselhos, dos próprios alunos (naqueles onde há representantes dos estudantes). Tal fato demonstra a desigualdade de recursos individuais justamente entre aqueles que talvez sejam os mais interessados na melhoria da qualidade da educação pública.

A elevada escolaridade é explicada pelo fato de que a maioria dos conselheiros é de professores. O Conselho de Educação é um espaço predominantemente de professores. Eles representam a imensa maioria dos conselheiros (67,1%). Bem atrás aparecem os pedagogos, com 7,1%. As outras profissões e ocupações (agrônomo, sociólogo, contador, bancário, vigilante, dona de casa, etc.) correspondem a 25,7%.

Verifica-se que o setor público municipal é o principal empregador (Tabela 2). Quase 50% dos conselheiros são servidores públicos municipais. Entre os representantes da sociedade civil, 44,4% têm vínculo empregatício com a Prefeitura. Essa situação nos remete a duas questões. A primeira sugere que o custo da participação é elevado. A segunda diz respeito ao grau de autonomia e liberdade na atuação dos conselheiros. Mesmo considerando a estabilidade do servidor público, em que medida, dada a proximidade com o poder público, esses conselheiros se sentem à vontade e seguros para questionar a conduta do Executivo municipal?

Os conselheiros informaram que a principal motivação para participar do CME foi a possibilidade de contribuir com a política de educação - 67,6% entre os governamentais e 63,9% entre os membros da sociedade civil. Observa-se um pequeno percentual daqueles em que a motivação é reivindicar direitos. Essa resposta apenas apareceu entre os conselheiros da sociedade (11,1%).

⁵ A variável renda não fez parte do questionário por ser um item delicado e que, na maioria das vezes, produz viés.

5.1 Associativismo e participação política

O percentual de filiação sindical entre os conselheiros é, no geral, 57%. Isso corresponde, em números absolutos, a 40 respondentes da amostra da pesquisa. Quando se desagrega a variável, nota-se uma mudança. Entre os membros do governo a filiação ao sindicato chega a 71%, enquanto para os conselheiros da sociedade é de 44,4% (Gráfico 1). A maior filiação sindical entre os representantes governamentais pode ser explicada pelo fato de que, no setor público, o custo de sindicalização tende a ser muito menor de que na iniciativa privada. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego de abril de 1996, a taxa de sindicalização é 14% na RMR (IBGE, 1996).

Observou-se que, embora uma parcela significativa dos conselheiros estatais seja sindicalizada, a participação ativa no interior dessas organizações é maior entre os membros da sociedade civil, percentualmente falando. Em torno de 44% dos conselheiros da sociedade civil faz parte da diretoria do sindicato. Entre os representantes do governo, 41,7% são filiados, mas não participam das atividades.

A filiação à associação de classe ou associações civis (comunitárias) ente os membros do CME, quando comparada aos dados do IBGE (1996), pode ser considerada alta. Entre os membros do governo, 20,6% declararam participar de algum tipo de associação. Um percentual levemente maior (25%) dos conselheiros da sociedade civil informou fazer parte de alguma associação.

Interessante notar que quase a metade (47%) dos conselheiros governamentais é filiada a algum partido político. Entre os representantes da sociedade civil o percentual fica em 36%. Esses números estão um pouco abaixo dos encontrados em outra pesquisa sobre conselhos municipais na RMR⁶. O importante a reter é que convivem no mesmo conselho segmentos com práticas associativas lado a lado com outro com pequena ou nenhuma experiência nesse campo.

Quanto ao perfil ideológico, há uma preferência, em ambos os segmentos, por partidos de centro-direita: os representantes do governo, 81%, e os membros da sociedade civil, 54%. Do ponto de vista político, o perfil dos conselheiros municipais de educação apresentam um viés conservador⁷.

⁶ Cf. Lima e Bitoun (2004), o percentual de filiação de conselheiros da sociedade civil é de 43,8% e do governo, 56,2%. Ver Santos Junior (2001).

⁷ Partidos de Centro – Esquerda: PT, PSB, PDT, PC do B, PCB PSTU e PSOL. Centro - Direita: PFL, PL, PMDB, PSDB, PPS, PRP. Cf. Lima e Bitoun (2004).

5.2 Funcionamento do CME

A percepção dos atores quanto às possibilidades de sucesso ou não de suas ações, em uma determinada arena de decisão, é um componente importante que condiciona a continuidade da participação. Em outras palavras, o reconhecimento, por parte dos atores, de que participam efetivamente do processo decisório é um incentivo a continuar participando. De acordo com Avritzer et al (2005, p. 31), “a partir do momento em que os conselheiros reconhecem que estão influenciando nas decisões, parece haver uma motivação a mais para que continuem participando do processo deliberativo”. Os conselhos são arenas de embates e disputas, onde, em tese, são produzidas democraticamente decisões políticas e administrativas. Algumas delas com repercussões na política pública que lhe concerne e, também, em alguns casos, no funcionamento de uma parte da burocracia municipal.

A maioria dos conselheiros compartilha a crença que o CME funciona sempre de maneira democrática (Tabela 4). Um questionamento possível e pertinente é quanto ao grau de subjetivismo envolvido nesse tipo de avaliação. Todavia, um dado objetivo da realidade indica que, em todos os conselhos pesquisados, o presidente é eleito pelos pares. Em apenas um conselho, o secretário(a) de Educação era o presidente, e em quatro deles, o presidente era da sociedade civil. Por outro lado, é bem verdade que em quatro Municípios, o secretário de Educação não faz parte do conselho (não há coincidência com Municípios onde a presidência é exercida pela sociedade civil). Se, por um lado, a ausência do secretário não cria constrangimentos aos demais conselheiros, por outro pode revelar uma certa desatenção ou mesmo o não-reconhecimento do conselho como arena importante na gestão municipal.

Outro aspecto que, de certa maneira, contradiz o otimismo dos conselheiros quanto ao funcionamento do conselho e desvela uma parte da desigualdade entre eles, refere-se ao fornecimento de informações por parte da Secretaria de Educação. Enquanto mais de 82% dos conselheiros governamentais informaram receber sempre ou com muita frequência as informações solicitadas, esse percentual cai para 61% entre os representantes da sociedade civil. Ainda nesse segmento, um terço informou que o fornecimento de informações não ocorre com muita frequência. Como falar de funcionamento democrático sem acesso a informações que permitam conhecer os temas e assuntos educacionais e auxiliem na tomada de decisão?

Quanto ao controle social, os dados da pesquisa não nos permitem asseverar se essa função vem sendo exercida pelos CMEs. Apenas 33%, o que corresponde a 23 conselheiros, afirmaram que o conselho faz o acompanhamento da aplicação dos recursos da Secretaria de Educação, 59% afirmaram que não e 8% não souberam responder. As formas de acompanhamento foram basicamente três: i) O orçamento da educação, que é enviado ao conselho (14%); ii) Análise de balancetes contábeis (13%); iii) Visita às escolas municipais (3%).

5.3 Capacidade individual e coletiva de influência nas decisões do conselho

O otimismo dos conselheiros permanece alto quando o assunto é a capacidade ou o poder de influenciar as decisões do CME. Os dados sugerem que os conselheiros governamentais são mais comedidos. Mais da metade deles (58%) informou que a sua capacidade de influência era média. Cerca de um terço deles (36%) assumiram que o seu nível de influência era alto. Entre os conselheiros da sociedade civil, 45,5% informaram como sendo alto o seu poder de influenciar. Para 39% deles, a sua capacidade de influência era média. Aqueles que acharam que a sua capacidade de influenciar é pequena ou nenhuma foi bastante reduzido, sobretudo entre os conselheiros estatais – dois representantes (6%) contra 5 membros da sociedade civil (15%).

É preciso olhar com bastante cuidado para esses dados. Os representantes da sociedade civil são aqueles que, no geral, apresentam menos recursos. Qual a explicação para essa situação? Santos Junior (2001) e Fuks (2002) nos fornecem algumas pistas. Para o primeiro, as decisões emanadas do conselho devem ser do próprio interesse da Secretaria. Conforme foi visto, muitas atividades desempenhadas pelo CME poderiam ser repassadas para as secretarias de Educação. A explicação sugerida por Fuks (op.cit.), informa que o segmento com menos recursos tende a ter uma avaliação mais positiva da sua atuação.

Quanto ao grupo com maior poder de influência nas decisões do conselho, há uma certa inversão nos dados. O governo é indicado por 42% dos conselheiros da sociedade civil; em segundo lugar, aparece o sindicato dos professores. Entre os representantes estatais, mantêm-se a mesma parcimônia apresentada na questão anterior. O sindicato dos professores aparece como um ator mais influente para 38% dos conselheiros governamentais, enquanto o próprio governo surge em segundo lugar. Na avaliação geral, o governo figura como o mais influente (38,6%), ficando o sindicato

dos professores em segundo lugar (30%). Os demais grupos foram lembrados por menos de 5% dos conselheiros. Vale citar que 14% dos conselheiros não responderam a essa questão.

A participação é um processo de aprendizagem que se constrói paulatinamente no exercício cotidiano. Para Pateman (1992) e Jacobi (1992), quanto mais um indivíduo participa, mais apto e hábil ele fica para participar. Acresce a isso que a lógica que preside a esfera pública é a da argumentação discursiva, onde cada uma das partes tenta convencer as demais da justeza das suas idéias e posições. Evidencia-se, assim, o papel da Retórica (sem conotação derogatória) como instrumento democrático por excelência: atingir objetivos sem o uso da força, mas sim pela argumentação. Os professores representantes do sindicato possuem experiência associativa bem acima da maioria dos conselheiros.

6. Considerações Finais

Este trabalho coloca-se na vertente otimista das análises acerca da participação (cf. Côrtes, 2005). Entretanto, reconhece que o caminho de construção democrática é longo, com progressos, paralisia e até mesmos recuos. Um aspecto fundamental da democracia é o da incerteza quanto aos seus resultados.

O arranjo institucional pós-88 ainda não realizou todas as suas promessas. É imprescindível criar mecanismos institucionais capazes de garantir a inclusão de outros segmentos nesses espaços. No caso dos CMEs, um ponto importante é quebrar o quase monopólio profissional na representação, concentrado na classe dos professores, abrindo espaço para outros segmentos, até como forma de oxigenar e fortalecer o conselho

A particularidade e singularidade do CME se expressam sob três aspectos. Primeiramente, no reduzido conflito no seu interior, dado o fato de que não é nessa arena que ocorre a disputa por recursos. Em segundo lugar, ela se traduz no excessivo caráter normativo das suas funções. Quanto a esse aspecto, Lima (*apud* GOHN, 2001) adverte que os conselhos na área de educação devem romper com os limites técnico-burocráticos a que estão circunscritos e pensar a educação como um todo, caso contrário ficaram limitados a meros apêndices dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação. Em terceiro, o CME, para desempenhar todas as suas prerrogativas, necessita que o município crie o seu Sistema Municipal de Ensino. Considerando-se a fragilidade

institucional, organizacional e financeira dos municípios brasileiros, é fácil supor que poucos são os que instituem seu próprio sistema de ensino. Finalmente, em quarto lugar, os movimentos de defesa da educação pública não conseguem mobilizar outros atores sociais e políticos para participar dessa arena.

Esse último aspecto conecta-se com a questão da representatividade dos membros do Conselho. Quanto maior a representatividade dos conselheiros, maiores as chances de negociações bem-sucedidas com o Poder público. Um ponto interessante a ser explorado por outras pesquisas é o quanto os conselheiros municipais de educação conseguem mobilizar os segmentos sociais que representam. A nossa hipótese é de que a capacidade é pequena, devido ao descrédito em que se encontra a educação pública brasileira.

Uma das promessas dos conselhos gestores é o da ampliação da participação. Em que medida podemos afiançar o cumprimento dessa promessa? A participação nos conselho nos remete à questão da representação. Para além de ser uma rima fácil, coloca os limites da participação nesses espaços. Desnecessário mencionar que o ideal grego de democracia direta não é possível nas sociedades contemporâneas.

Um dos objetivos do texto foi demonstrar que o CME possui algumas características bem peculiares e que precisam ser ressaltados nas análises. Não se pode negar que os conselhos ampliam a esfera pública e produzem novos padrões de interações entre Estado e sociedade civil. Os resultados ainda não nos permitem aquilatar o quanto se avançou na área, na direção de uma governança democrática. Contudo, os dados sugerem que o setor educacional incorporou, ainda que de maneira tímida (muitos conselhos são apenas consultivos), mecanismos institucionais que apontam para uma governança democrática das cidades.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. et al. **Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde**. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, FAPEMIG 2005. Disponível em :<http://www.democraciaparticipativa.org/arquivos/saude_fundep.htm>. Acesso em 09/05/05.

_____. Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação Local. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 18-43, 2000.

BALZANO, S.; ZANCHET, V. **Organização dos Conselhos Municipais de Educação**. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Guia de Consulta. Ministério da Educação, Brasília, 2003.

BRASIL. **Assembléia Nacional Constituinte**. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasília, (1988).

_____. Congresso Nacional. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 - *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, 1996

_____. Congresso Nacional. Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 - *Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1996.

_____. Congresso Nacional. Lei nº. 9.131 de 24 de novembro de 1995 – *Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Educação*. Brasília, 1995.

BRZEZINSKI, I. (org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CAMARGO, A. Governança para o século 21. In: TRIGUEIROS, A. (org.). **Meio Ambiente no século 21**. 4. ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

CÔRTEZ, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: Oliveira, D.A. (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, Rj: Vozes, 1997.

DIAS, J. A. Sistema Escolar brasileiro. In: Vários Autores. **Estrutura e Funcionamento da Educação básica**. 2 ed. São Paulo: Pioneira/Thomson Learning, 2004.

FREY, K. Governança comunitária na busca do desenvolvimento sustentável local: reflexões teóricas e a experiência do modelo colaborativo de Curitiba. In: Reunião Anual da ANPOCS, 28., Caxambu, 2004. **Anais**. Caxambu, 2004. 1 Cd-ROM.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: Encontro Nacional da ABCP, 3., 2002. **Anais eletrônicos**. Niterói, 2002. Disponível em:< <http://www.cienciapolitica.org.br>>. Acesso em 10/08/2004.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção questões da nossa época, v. 84).

GRACINDO, Regina V. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. IN: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IBGE. **Associativismo, Representação e Intermediação Política**. Pesquisa mensal de emprego (PME), abril de 1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Censo do professor 1997**: perfil dos docentes de Educação Básica. Brasília: INEP, 1999. 150 p. tab.

_____. **Censo do professor 2003**. Dados preliminares. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/default.htm>>. Acesso em 12/08/2005.

JACOBI, P. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciências e Saúde Coletiva**, vol. 7, n. 3, 2002. p. 443-454.

_____. Participação e gerência nos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 26(2): 32-43, abr/jun. 1992.

KISSLER, L. e HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 40(3): 479-99, maio/jun. 2006.

LIMA, R. M. C.; BITOUN, J. Os conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

LUBAMBO, C. W. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios**: potencialidades e limites. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2002. (Trabalhos para Discussão n.º 149/2002).

MELO, M. A. **Empowerment e governança no Brasil**: questões conceituais e análise de preliminar de experiências selecionadas. Relatório. Recife, 2003.

_____. Ingovernabilidade: Desagregando Argumento. In VALLADARES, L e COELHO, M. P. (orgs.). **Governabilidade e Pobreza**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SANTOS, C. R. dos. **Educação escolar brasileira**: estrutura, administração, legislação. São Paulo: Pioneira, 1999.

SANTOS, M. H. de C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Democracia e governo local**: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

WERLE, F. O. C. Conselhos Municipais de Educação: Estudo genético-histórico. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 103, p.123-135, mar.1998.

ANEXOS

TABELAS

Tabela 1 Escolaridade dos conselheiros por segmento

Escolaridade	Segmento social	
	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Fundamental incompleto	2,9	5,6
Fundamental completo	2,9	2,8
Médio completo	2,9	16,7
Superior incompleto	5,9	2,8
Superior completo	20,6	27,8
Pós-graduação	64,7	44,4
Total	100,0 (34)	100,0 (36)

Fonte: Elaboração Própria, 2006

Tabela 2 Principal empregador por segmento social

Principal empregador	Segmento social	
	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Setor público municipal	51,5	44,4
Setor público estadual	27,3	8,3
Setor público federal	9,1	2,8
Setor privado	12,1	22,2
Não tem ocupação	-	5,6
Do lar (Dona de Casa)	-	5,6
Aposentado	-	8,3
Autônomo	-	2,8
Total	100,0 (33)	100,0 (36)
Sem resposta	1	

Fonte: Elaboração Própria, 2006.

Tabela 3 – Principal motivação para ser conselheiro

Principal motivação	Segmento social	
	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Contribuir para a política de educação	67,6	63,9
Participar e reivindicar direitos	-	11,1
Porque já atua na área de educação	20,6	11,1
Para atender a solicitação de quem o indicou	8,8	5,6
Para tentar fortalecer o Conselho	2,9	-
Para fiscalizar o funcionamento	-	2,8
Não sabem/ Não responderam	0,0	5,6
Total	100 (34)	100(36)

Fonte: Elaboração Própria, 2006.

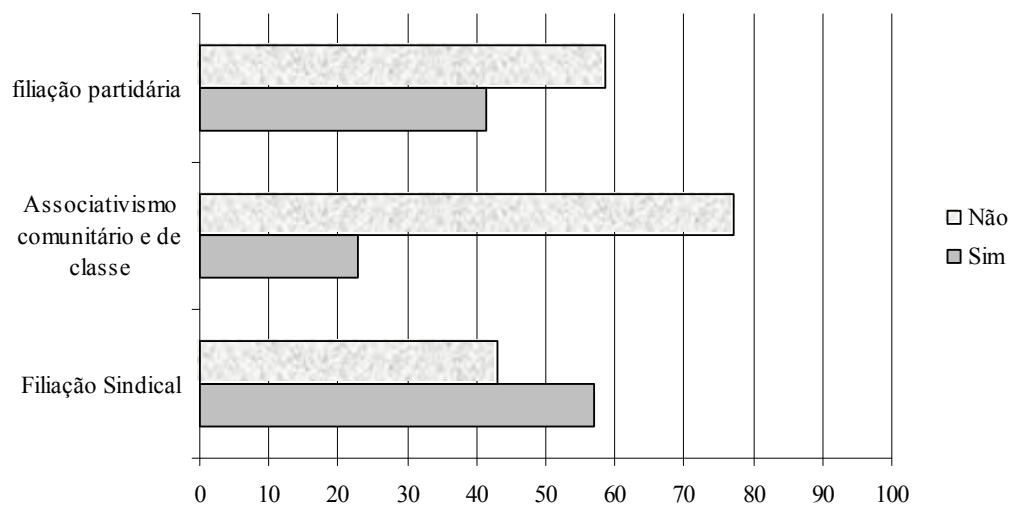
Tabela 4 - Percepção quanto ao funcionamento democrático do CME

Frequência com que o CME funciona de maneira democrática	Segmento Social	
	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Sempre	76,5	77,8
Freqüentemente	11,8	8,3
Às vezes	8,8	5,6
Raramente	-	2,8
Nunca	-	2,8
Não sabem	2,9	2,8
Total	100,0 (34)	100,0 (36)

Fonte: Elaboração Própria, 2006.

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nível de filiação partidária, comunitária e de classe e sindical



Fonte: Elaboração Própria, 2006.