

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: a experiência de
participação no Conselho Municipal de Educação de Campina
Grande-PB (2009-2010)**

MARCIA SANTOS MARTINIANO

João Pessoa - PB
Outubro/2010

MARCIA SANTOS MARTINIANO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: a experiência de
participação no Conselho Municipal de Educação de Campina
Grande-PB (2009-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em cumprimento aos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Educação, Área de Concentração Políticas Educacionais.

Orientador: Profº. Drº. Luis de Sousa Júnior

João Pessoa-PB
Outubro/2010

M386g Martiniano, Márcia Santos.

Gestão democrática na educação: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (2009-2010) / Márcia Santos Martiniano.- João Pessoa, 2010.

185f.

Orientador: Luis de Sousa Júnior

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE

1. Educação. 2. Políticas Educacionais. 3. Democracia e Educação. 4. Educação – participação institucional.

UFPB/BC

CDU: 37(043)

MARCIA SANTOS MARTINIANO

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: a experiência de
participação no Conselho Municipal de Educação de Campina
Grande-PB (2009-2010)**

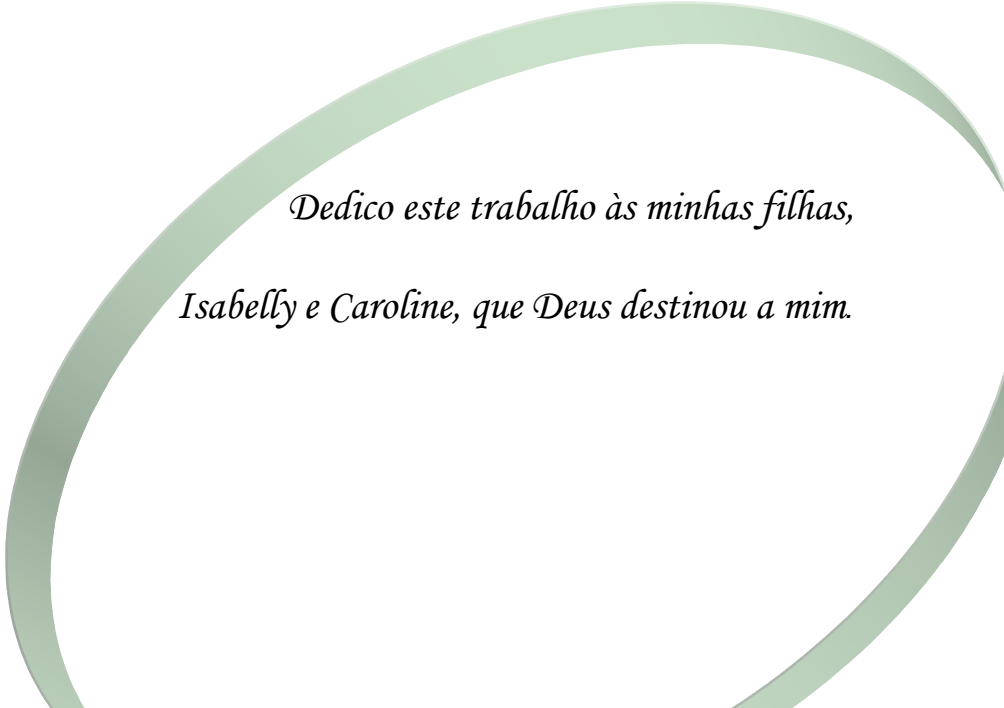
Data do Exame de Qualificação: 15/10/2010

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luis de Sousa Júnior
(Presidente-Orientador)

Profª. Drª. Magna França
1º Membro

Profª. Drª. Emília Maria da Trindade Prestes
2º Membro



*Dedico este trabalho às minhas filhas,
Isabelly e Caroline, que Deus destinou a mim.*

AGRADECIMENTOS

*Ao nosso Grande Orientador **Jesus Cristo**, por ter estado ao meu lado em todos os momentos dessa batalha.*

*Ao professor **Luis de Sousa Júnior**, que me orientou e acreditou que uma ideia e hipóteses pudessem se transformar em novo conhecimento.*

*Às professoras **Magna França e Emília Maria da Trindade Prestes** que se constituindo Comissão Examinadora, iluminaram este trabalho.*

*Em especial à minha mãe (**Guia**), com quem aprendi a ser íntegra, e nas madrugadas sempre compartilhou uma xícara de café para que eu me mantivesse acordada e, com coragem e dedicação perseguisse o meu objetivo.*

*Às minhas irmãs, **Claudia, Jussara e Aflaudizia (in Memoriam)** cúmplices de confiança e amor inabalável, que me impulsionam sempre adiante.*

*Às minhas sobrinhas, **Belly e Carol**, que nesse período difícil de suas vidas souberam aceitar a minha ausência e nos momentos de cansaço se constituíram a minha alegria.*

*À **Mila e Eric**, pelas brincadeiras e sorrisos aliviando os momentos de tensão dessa caminhada.*

*Aos colegas e **professores do Mestrado**, pela oportunidade da construção do conhecimento.*

*À amiga **Lucina**, que com seu coração generoso compreendeu a minha necessidade.*

*Aos **membros do Conselho Municipal de Educação de Campina Grande**, por me emprestarem seu entendimento, lentes pelas quais observei o objeto de estudo.*

*Em especial, à **Gerlane**, Secretária do Conselho, que gentilmente acolheu minhas necessidades de pesquisa.*

RESUMO

No campo Educacional, a alteração significativa do papel do Estado nos processos de administração e de decisão política pode ser percebida pela abertura de espaços institucionalizados de participação da população. A direcionalidade da política Educacional no âmbito local vai depender da forma como o espaço do Conselho está sendo ocupado pelos sujeitos. Esse estudo tem como objetivo geral: analisar como vem se efetivando a participação institucionalizada no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB, a partir da concepção dos conselheiros. Tem como objetivos específicos: conhecer o processo de criação e formação do respectivo Conselho; identificar a composição, verificando a sua representatividade, a participação das instituições, o critério de escolha, a relação entre representantes e representados; verificar o funcionamento desse Conselho considerando suas atribuições e responsabilidades, sua organização interna, propostas e resoluções e por fim, identificar a percepção dos segmentos representados acerca da participação e do controle social. Recorreu-se ao método crítico-dialético de abordagem e ao Estudo de Caso como tipologia de pesquisa. O universo da pesquisa foi constituído pelos conselheiros titulares do Conselho Municipal de Educação de Campina Grande da gestão empossada para o biênio de 2009 a 2011. A amostra foi do tipo intencional, sendo selecionados para a pesquisa 10 conselheiros titulares assim distribuídos: representantes do Poder Executivo Municipal (5), Universidades (1), Sindicatos e Associações Profissionais (1) e Sociedade Civil e Comunitária (3). Como instrumento de coleta de dados foi utilizado a observação sistemática às reuniões do Conselho; a análise documental; aplicação de formulário fechado e entrevista. Os documentos foram analisados através da análise documental e os demais foram submetidos à Análise de Conteúdo proposta por Bardin (1977). Durante a realização da pesquisa foram consideradas as normas estabelecidas na Resolução Nº 196/96 do CNS. A pesquisa confirma a participação social no âmbito do Conselho. Seu funcionamento mostrou-se constante, porém instável; há dependência quanto às condições administrativas, financeiras e técnicas junto a Secretaria Municipal de Educação; a composição mostra-se bastante problemática com maioria de representantes do governo e a presença do poder legislativo; apresenta um bom número de resolução, porém a maioria relativa ao gerenciamento burocrático das escolas. Os depoimentos dos conselheiros evidenciam compreensões diferenciadas do significado de controle social resultando em práticas participativas também distintas. O estudo revela que as fragilidades e lacunas que foram apontadas são reflexos, não só de práticas individuais, mas, sobretudo, das formas e das condições de participação vivenciadas nessa gestão e em outros contextos por esse Conselho de acordo com os limites próprios da educação brasileira.

Palavras-chave: Democracia e Educação; Participação institucionalizada; Controle Social; Conselho Municipal de Educação

ABSTRACT

In the educational field, a significant change in the state's role in the administration processes and decision-making of this policy may be perceived by the opening of institutionalized spaces of participation. The directionality of Educational Policy at the local level will depend on how the Council's space is being occupied by these subjects. This study aims: to analyze as it has been done on institutionalized participation in the Municipal Education Council of Campina Grande-PB, from the conception of advisors. Its specific objectives are: to understand the process of creation and training of its Council, to identify the composition, verifying their representativeness, the participating institutions, the choice criterion, the relationship between representatives and represented, to check the operation of the Council considering its mission and responsibilities, their internal organization, proposals and resolutions, and finally identify the perception of segments about the participation and of social control. It was used the method of critical-dialectical approach and Case Study as a type of research. The research was composed of the directors hold a Municipal Education Council of Campina Grande sworn management for the biennium 2009-2011. The sample design was intentional, being selected for the research advisers holders 10 distributed as follows: representatives of the Municipal Executive Power (5) Universities (1), Trade Unions and Professional Associations (1) and Civil Society and Community (3). As a tool for data collection it was used for systematic observation at Council meetings; document analysis, and application of closed form and interview. The documents were analyzed using documentary analysis and the others were subjected to content analysis proposed by Bardin (1977). During the research were considered the standards established by Resolution No. 196/96 of the CNS. The research confirms the social participation in the Council. Its operation was constant, but unstable, dependent on the conditions for administrative, financial and technical close to the Department of Education, the composition shows very problematic with most government officials and the presence of legislative power, has a good number of Resolution But the majority on the bureaucratic management of schools. The testimonies of the counselors show different understandings of the meaning of social control resulting in participatory practices also distinct. The study reveals that the weaknesses and shortcomings which were pointed out are a reflection not only of individual practices, but above all the forms and conditions of participation experienced in that management and other contexts by the Council in accordance with the proper limits of the Brazilian education .

Keywords: Democracy and Education; Participation institutionalized; Social Control; Municipal Educational Council.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Identificação da composição institucional e social do CME-CG- definida pelo Decreto Municipal nº 3235/2006	117
Quadro 2: Distribuição dos Presidentes na gestão do Conselho Municipal de Educação, segundo segmento social e entidade	122
Quadro 3: Quadro Sinóptico das Resoluções do CME-CG desde sua implantação até 2010	127
Quadro 4: Perfil dos Conselheiros Municipais	130

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Número de reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Educação-CG, por ano, 1992-2008	108
Figura 2: Reuniões Declaratórias por ano, do Conselho Municipal de Educação-CG, 2004-2008	110
Figura 3: Distribuição da composição institucional que compõe o CME-CG	119

LISTA DE SIGLAS

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

ADUFCG - Associação dos Docentes da Universidade Federal de Campina Grande

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CACs - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

CAEs - Conselhos de Alimentação Escolar

CBJP - Comissão Brasileira de Justiça e Paz

CEB's - Comunidades Eclesiais de Base

CEPACS - Centro Profissionalizante Antonio de Carvalho Sousa

CF - Constituição Federal

CGT - Central Geral dos Trabalhadores

CGU - Controle Interno da Controladoria Geral da União

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CME - Conselho Municipal de Educação

CME-CG - Conselho Municipal de Educação de Campina Grande

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNS - Conselho Nacional de Saúde

CNT - Central Única de Trabalhadores

CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CTE - Centro de Tecnologia Professor Severino Loureiro

EC - Emenda Constitucional

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENCCEJA - Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPEs - Fundo de Participação dos Estados

FPMs - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

HULW - Hospital Universitário Lauro Wanderley

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPLEX - Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LOM - Lei Orgânica Municipal

LRF - Lei da Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MEC - Ministério da Educação

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

MP - Ministério Público

NEPP - Núcleo de Políticas Públicas

ONG - Organização Não Governamental

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OS - Organização Social

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PC - Partido Comunista

PDC - Partido Democrata Cristão

PEJA - Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

PL - Partido Libertador

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAE - Programa de Alimentação Escolar

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNTE - Programa Nacional de Transporte do Escolar

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPC - Projeto Prefeitura na Comunidade

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrata

PSP - Partido Social Progressista

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTN - Partido Trabalhista Nacional

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SINTAB - Sindicato dos Trabalhadores do Agreste da Borborema

SINTEP - Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público

SUS - Sistema Único de Saúde

TC - Tribunal de Contas

UCES - União Campinense de Equipes Sociais

UDN - União Democrática Nacional

UEPB - Universidade Estadual da Paraíba

UFPB- Universidade Federal da Paraíba

UNDIM - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE - União Nacional dos Estudantes

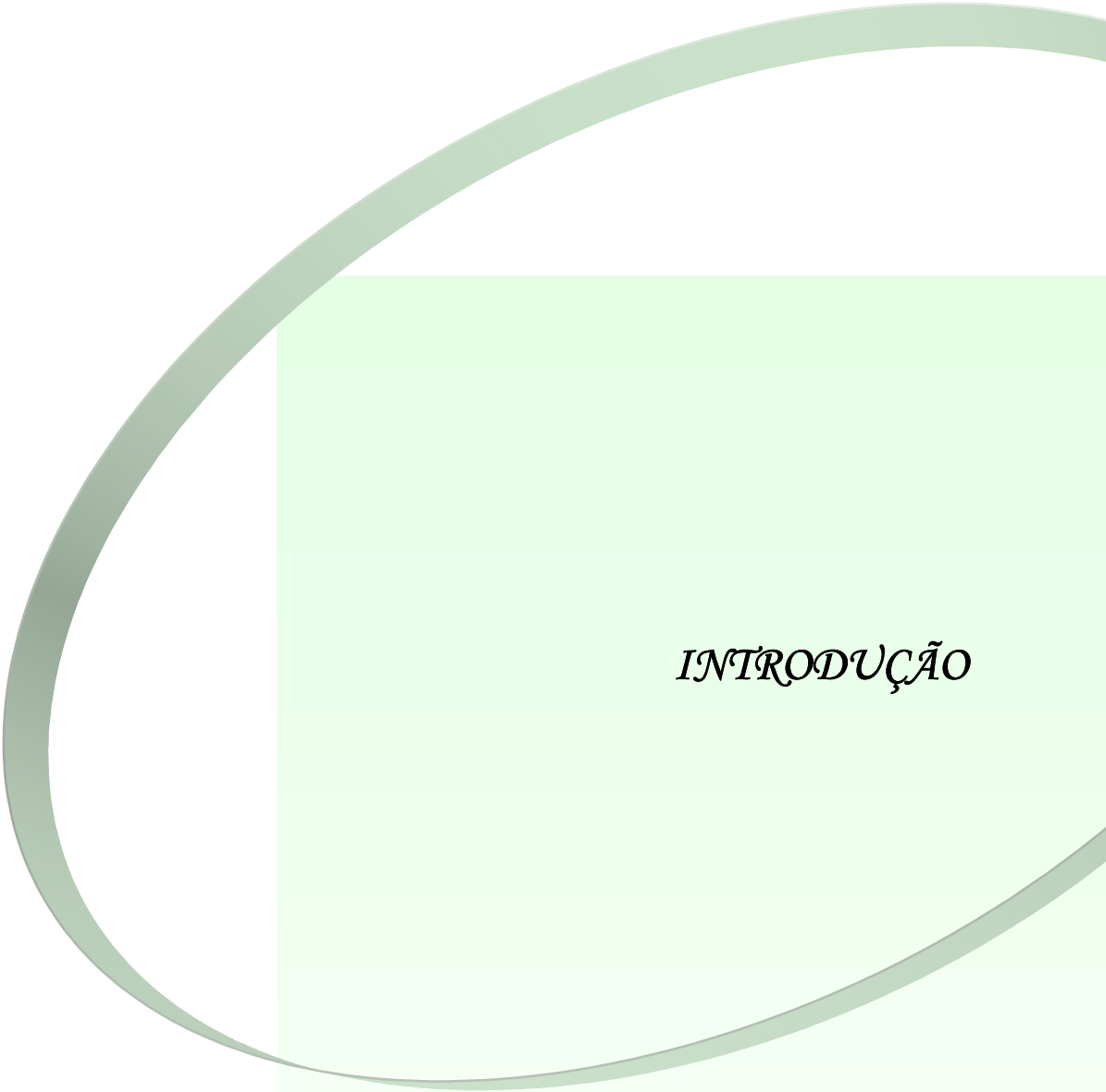
UNESCO - Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I - DIMENSÕES TEÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE	25
1.1 A relação entre o Estado e a Sociedade civil: fundamentos para o debate	27
<i>1.1.1 As Concepções jusnaturalistas da formação do Estado e da sociedade Civil</i>	<i>27</i>
<i>1.1.2 A concepção materialista de Marx e Gramsci sobre o Estado e a sociedade civil.....</i>	<i>33</i>
<i>1.1.3 Aproximações teóricas do pensamento de Gramsci e as concepções contemporâneas de Estado e Sociedade Civil</i>	<i>37</i>
1.2 A conformação da relação Estado/sociedade civil a partir da redemocratização e suas implicações nas políticas públicas.....	40
<i>1.2.1 Os impactos do neoliberalismo para as políticas públicas no Brasil nos anos de 1990</i>	<i>44</i>
1.3 Abordagens Teóricas de Participação e do Controle Social nos Conselhos	49
1.4 A descentralização como eixo das políticas públicas educacionais nos anos de 1990 e a participação.....	59
<i>1.4.1 Os Conselhos e a participação da sociedade civil.....</i>	<i>65</i>
<i>1.4.2 A descentralização e o controle social</i>	<i>67</i>
CAPÍTULO II - A EDUCAÇÃO BRASILEIRA, OS CONSELHOS E O CONTROLE SOCIAL.....	72
2.1 A Educação brasileira nos seus primórdios: um pouco de história.....	73

2.2 A política de educação como direito social e a suposta universalização do ensino	86
2.3 A participação institucionalizada na política de educação: a questão dos conselhos no Brasil	93
2.3.1 <i>Acompanhamento e Controle social da Educação: a institucionalidade dos conselhos municipais</i>	98
2.3.1.1 <u>Conselho de Alimentação Escolar</u>	99
2.3.1.2 <u>Conselho de Acompanhamento e Controle Social de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério</u>	101
2.3.1.3 <u>Conselho Municipal de Educação</u>	103
 CAPÍTULO III - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE: A PRÁTICA PARTICIPATIVA E O CONTROLE SOCIAL	105
3.1 O Funcionamento e a Organização do Conselho	107
3.2 Composição Institucional do Conselho.....	112
3.3 Competências e Atuação do Conselho.....	125
3.4 Perfil dos Conselheiros.....	129
3.5 O Conselho Municipal como espaço educativo e as formas de participação instituídas.....	134
3.6 Permeabilidade e Visibilidade do Conselho	140
3.7 Limites e Perspectivas do Controle Social pelos conselheiros	145
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
APÊNDICES	177
ANEXOS	184



INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, intitulada *Gestão Democrática na Educação: a experiência de participação no conselho municipal de educação de Campina Grande-PB (2009-2010)*, desenvolvida no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação, aborda a questão da participação, considerada como uma das atuais vertentes da descentralização das políticas públicas locais, requerendo o envolvimento da sociedade civil na construção de uma nova relação com o Estado e se coloca como uma das categorias centrais de análise na presente proposta de estudo.

No campo Educacional, a alteração significativa do papel do Estado nos processos de administração e de decisão política pode ser percebida pela abertura de espaços institucionalizados de participação da população. Nos marcos do neoliberalismo, implantado no Brasil a partir da década de 1990, tanto na área educacional como nas demais políticas sociais, configura-se o chamado Estado Mínimo, que tem como uma de suas características, a substituição de sua função, enquanto provedor direto de bens e serviços e do controle centralizado do conjunto das atividades sociais, em favor de funções de coordenação e regulação legal.

É nesse contexto paradoxal, onde se evidencia de um lado o alargamento dos mecanismos de democracia participativa na perspectiva de garantia dos direitos sociais, e do outro, o desmonte desses direitos, que se situa a problemática em questão. Desde a instituição do novo padrão de participação social previsto na Constituição Federal de 1988, muitos debates vêm sendo travados acerca da efetividade da participação institucionalizada.¹

¹ A participação institucionalizada está inscrita na Constituição Federal de 1988, e também pelas leis federais específicas que dispõem sobre cada política pública. Assim, legalmente instituída representa o anseio da sociedade civil no processo de democratização do Estado. Vale salientar que a primeira política que teve a participação institucionalizada assegurada por Lei garantindo a participação dos cidadãos na fiscalização, negociação e proposição de políticas públicas foi o SUS (Sistema Único de Saúde) com a Lei nº 8.142/90, posteriormente, seguida por outras políticas como ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) aprovado pela Lei 8.069/90; a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) com a Lei 8.742/93; O CNE (Conselho Nacional de Educação) aprovado pela Lei nº 9.131/95; a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) Lei nº 101/2000 e o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/01.

Segundo Raichelis (1998) algumas categorias devem nortear a análise de uma esfera pública, a exemplo dos conselhos institucionalizados: i- *Visibilidade Social* - é fazer chegar as ações e os discursos dos sujeitos, com transparência, tanto para aqueles diretamente envolvidos no processo, quanto para os beneficiários das decisões políticas; ii- *Controle Social* - compreende o acesso aos processos que corroboram para as decisões no âmbito da sociedade política, possibilitando a participação da sociedade civil organizada na revisão das regras de negociação e arbitragem sobre os interesses em jogo, com vistas ao acompanhamento na implementação das decisões, conforme critérios pactuados; iii- *Representação de Interesses Coletivos* - dar a entender a constituição de

A reforma educativa via processo de descentralização do sistema educacional tem sido incorporada às atuais políticas dos governos da década de 1990, que transferem para as unidades federadas municipais e para a sociedade civil a responsabilidade de administrar processos decisórios, a nível local, através de órgãos colegiados. Tais políticas enfatizam a descentralização do ensino público através da participação nos Conselhos. Para Stein (1997, p.18) essas entidades constituem “espaços de luta, de negociação, com ambiguidades e limitações, mas, também de oportunidades e desafios”.

Um novo tipo de comportamento é requerido à sociedade civil no processo de democratização do Estado, no sentido de fortalecer a cultura política participativa, através da atuação dos sujeitos sociais e cidadãos na gestão pública local e nos processos de deliberação política. Nesse sentido, há uma redefinição da concepção de Estado como um palco de disputa e embates, mas também de proposição de políticas com negociação, fiscalização e controle, imprimindo, portanto um caráter pedagógico intrínseco a toda ação participativa.

A opção por esta temática se deve especialmente pela experiência profissional como professora da rede municipal de ensino, cenário de descentralização no âmbito da escola, através do alargamento da participação social e da efervescência do poder local, requerendo mudanças na forma de administração pública através dos Conselhos institucionalizados. Um grande desafio se coloca para os profissionais da área de educação, os quais são convocados a partilhar as responsabilidades e a tentar reverter o quadro de centralismo que prevaleceu e insiste em permanecer no cotidiano das relações autoritárias de poder.

sujeitos sociais ativos, que se configuram na cena política, a partir da qualificação de demandas coletivas, os quais exercem função de mediadores dessas demandas; iv- *Democratização* - é a implicação do protagonismo de novos sujeitos sociais, em espaços de deliberação política, corroborando para consolidar e criar novos direitos. Remete à dialética entre conflito e consenso, ao passo que os diferentes e múltiplos interesses, possam ser qualificados e confrontados em espaços de interlocução pública e tentar gerar acordos e entendimentos que orientem as decisões políticas; v- *Cultura Política* - entende-se o enfrentamento de toda forma de autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado, que impede a constituição de sujeitos portadores de direitos legítimos. É uma experiência de construção de mediações sociopolíticas dos interesses desses sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

Nessa nova relação do Estado com a sociedade civil, via Conselhos, outros desafios vêm surgindo e, partindo dessa constatação, a presente proposta de estudo tem como objetivo geral: analisar como vem se efetivando a participação institucionalizada e o controle social no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB, a partir da concepção dos conselheiros. Esse espaço se apresenta como novo instrumento de participação e controle social, assumindo um lugar de destaque no atual debate sobre uma nova institucionalidade política.

Tem como objetivos específicos: conhecer o processo de criação e formação do respectivo Conselho; identificar a composição, verificando a sua representatividade, a participação das instituições, o critério de escolha, a relação entre representante e representados; verificar o funcionamento desse Conselho considerando suas atribuições e responsabilidades, sua organização interna, propostas e resoluções e por fim, identificar a percepção dos segmentos representados acerca da participação e controle social.

A direcionalidade da política Educacional no âmbito local vai depender da forma como o espaço do Conselho está sendo ocupado por esses sujeitos. Assim, se faz necessário investigar como vem se conformando a participação social na gestão da educação e em que medida esses espaços de participação têm contribuído para influenciar na definição do modelo da política de educação. Portanto, se julgam pertinentes os questionamentos: como funciona o Conselho e quem são os sujeitos que dele participa? Que postura eles adotam nessa arena? Que concepções têm esses sujeitos sobre seu papel e suas práticas nesse cenário? Que tipo de participação se caracteriza nesse espaço? O Conselho tem servido para legitimar ações do governo, atenuando tensões localizadas, eliminando, sobretudo o dissenso?

As questões apresentadas acima foram agrupadas como possibilidade de compreender melhor as relações entre o Estado e a sociedade, as formas de participação que ocorre a partir do local, no âmbito do município e o significado que tem a participação no cotidiano dos conselheiros, tendo em vista as relações sociais, políticas e comportamentos dos novos sujeitos coletivos.

O processo de democratização da educação brasileira não se constitui um fenômeno isolado. Demarcado legalmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), o Conselho Municipal

de Educação de Campina Grande-PB, cenário de investigação, se constitui um espaço relativamente recente (1984), cuja prática, é ainda um campo aberto às experiências consistentes, à construção do conhecimento e à aprendizagem.

Nesse sentido, considerou-se fundamental para o desenvolvimento da pesquisa a compreensão de alguns conceitos: Estado, sociedade civil, participação, controle social e descentralização, uma vez que, esses reportam às questões de democracia, direitos sociais e cidadania. Embora não se possa apreendê-los em todas as suas dimensões, tentou-se trazer um debate contemporâneo acerca desses conceitos, que por si, apresentam amplo conteúdo ideológico, múltiplas definições e significados.

Para compreensão da temática em questão, recorreu-se ao aporte teórico de autores diversos a fim de balizar as discussões acerca das categorias descritas anteriormente, tais como: Maria Victória Benevides (2002; 1994), Norberto Bobbio (1994), Carlos Nelson Coutinho (2002), Juan Casassus (1990), Antonio Ivo de Carvalho (1997), Carlos Alberto Jamil Cury (2007), Pedro Demo (1999), Elenaldo Teixeira (2001), Gaudêncio Frigoto (2007), Antonio Gramsci (1977), Pablo Gentil (1998), Glória Gohn (2008; 2003; 2001), Luciano Gruppi (1980), Pedro Jacobi (2008; 1990), Karl Marx (1993; 1977), Carlos Montaña (2001), Marco Aurélio Nogueira (2005; 1998), Pedro Pontual (2009), Francisco de Oliveira (2003), Raquel Raichelis (1998), Demerval Saviane (2008; 2004), Rosa Stein (1997), Evelina Dagnino (2002), Luciana Tatagiba (2002), dentre outros.

Além da pesquisa bibliográfica, priorizaram-se aspectos de natureza documental e qualitativa para tentar compreender a natureza social do fenômeno. Nesse sentido, para apreensão da temática em questão, recorreu-se ao método crítico-dialético de abordagem, que segundo Triviños (1987) possibilita o aprofundamento da análise da realidade do fenômeno social com todas as suas contradições, dinâmicas e relações. Exige capacidade reflexiva ampla, se apoia numa vasta informação e sensibilidade para captar os significados e explicações aos fenômenos não só em nível de sua aparência, mas também, e principalmente, à sua essência.

Segundo a tipologia, a presente investigação recorreu ao Estudo de Caso, conforme explicitado anteriormente, que se caracteriza pelo aprofundamento da análise de uma unidade, dada tanto pela natureza e abrangência com que é

abordado, quanto pelo suporte teórico que serve de orientação para a observação do fenômeno e suas relações estruturais fundamentais (TRIVIÑOS, 1987). Consiste ainda num Estudo de Caso histórico-organizacional por se tratar da análise de uma instituição. Assim o campo empírico foi o Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB, na tentativa de aprofundar o estudo crítico acerca da participação institucionalizada no município e por compreender conforme Ludke e André (1988, p. 19) que

[...] os estudos de caso buscam retratar a realidade de forma completa e profunda. O pesquisador procura revelar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação ou problema, focalizando-o como um todo. Esse tipo de abordagem enfatiza a complexidade natural das situações, evidenciando a inter-relação dos seus componentes.

O universo da pesquisa foi constituído pelos conselheiros titulares do Conselho Municipal de Educação de Campina Grande da gestão empossada para o biênio de 2009 a 2011. A amostra foi do tipo intencional, sendo selecionados para a pesquisa os conselheiros titulares dos diferentes segmentos. O CME-CG é composto por 18 conselheiros titulares, entretanto, durante a coleta de dados observou-se que alguns deles não participavam das reuniões e nem os respectivos suplentes. Dentre os conselheiros assíduos, se dispuseram a conceder entrevistas apenas 10 sujeitos assim distribuídos: representantes do Poder Executivo Municipal (5), Universidades (1), Sindicatos e Associações Profissionais (1) e Sociedade Civil e Comunitária (3).

A investigação da percepção dos conselheiros sobre a participação no Conselho em análise exigiu a escolha de instrumentos metodológicos de pesquisa capazes de dar conta da complexidade do objeto. Desse modo, fez-se necessário a utilização de distintos instrumentos de coleta que são complementares entre si.

Inicialmente, foi adotada a observação sistemática às reuniões do Conselho, com o objetivo de verificar a operacionalização das mesmas. O registro dessas observações foi feito no Diário de Campo, a partir das ocorrências mais significativas. Durante o período de coleta foram observadas cinco reuniões.

Para a coleta de dados investigou-se, a princípio, o conjunto de documentos que constitui o marco legal da participação institucionalizada na Política de Educação em Campina Grande. Trata-se de Regimentos, Leis, Resoluções,

documentos expedidos e recebidos, pareceres emitidos e Atas do Conselho Municipal de Educação, na tentativa de perceber a dinâmica de formação, o funcionamento e aspectos organizacionais, a composição atual, competências e atuação do referido Conselho desde sua criação.

Em seguida, realizou-se a aplicação de formulário fechado com o objetivo de traçar o perfil dos sujeitos, acerca dos dados sócioeconômicos (Apêndice I), cujas variáveis foram: idade, sexo, segmento que representa no Conselho, escolaridade/formação e inserção dos conselheiros em outros espaços participativos.

Ainda como instrumento de coleta de dados utilizou-se a técnica da entrevista, guiada por um roteiro flexível (Apêndice II), previamente estabelecido. No que diz respeito à entrevista, defende-se como Minayo que esse é um instrumento privilegiado para coleta de informações para as Ciências Sociais. Para a autora (2004, p. 109-110), a entrevista oferece

[...] a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistema de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio-econômicas e culturais específicas.

Para proceder ao tratamento dos dados, utilizou-se um tipo de procedimento que pode ser adotado em qualquer análise qualitativa - a categorização - o que significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abrangê-lo. Assim, a categorização é uma classificação de elementos constitutivos de um conjunto que se deseja desvendar (BARDIN, 1977).

Nesse sentido, os documentos foram analisados através da análise documental dos Regimentos, Leis, Resoluções e Atas do Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB.

No que diz respeito às entrevistas foram transcritas e agrupadas em categorias previamente elencadas, correspondendo à análise da percepção dos conselheiros a cerca da participação instituída no referido Conselho.

Após essa etapa, todos os dados foram submetidos à Análise de Conteúdo proposta por Bardin (1977 apud TRIVIÑOS 1987, p. 160), que a descreve como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

Durante a realização da pesquisa foram consideradas as normas estabelecidas na Resolução Nº 196/96 do CNS/Ministério da Saúde, que trata da pesquisa com seres humanos, em cumprimento ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

O projeto foi submetido à apreciação da Comissão de Ética em Pesquisa com seres humanos do Hospital Universitário Lauro Wanderley - HULW/UFPB, para aprovação.

Foi solicitada aos sujeitos da pesquisa, a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice III) que visa garantir o sigilo de informações e o anonimato dos sujeitos na divulgação dos resultados. Para dar cumprimento a esse requisito, os documentos da pesquisa serão mantidos pela pesquisadora, evitando a manipulação dos dados por técnicos exteriores à pesquisa e o vazamento acidental de informações que possam vir a comprometer os participantes.

Os principais ângulos que orientaram a análise estão explicitados nas sessões que compõem esse trabalho. Dessa forma, o Capítulo I apresenta no primeiro tópico algumas considerações da relação entre o Estado e a sociedade civil, a partir de autores clássicos e contemporâneos, contemplando a evolução da relação desses termos no tempo. No segundo tópico, observa-se a conformação da relação Estado/sociedade civil a partir da redemocratização e suas implicações nas políticas públicas, a partir do surgimento de novos sujeitos coletivos na cena política, sinalizando para o Estado democrático de direito. O terceiro apresenta alguns conceitos acerca da participação que emergem com a redefinição do papel do Estado e da Sociedade, tematizando a importância dos canais de participação, enquanto espaços democráticos de controle social. E por último, compõe esse capítulo a discussão em torno da definição da descentralização das políticas públicas no Brasil no contexto dos anos de 1990, abordando o tema a partir da diversidade de interpretações e distintas definições que aglutinam consensos e controvérsias, em torno do seu significado.

O Capítulo II busca aprofundar a emergência dos Conselhos na educação brasileira historicizando a caminhada da educação desde os seus primórdios. Posteriormente apresenta-se uma leitura das tendências da educação brasileira na atualidade, reafirmando que as políticas de educação apontam para a prevalência dos interesses privados internacionais, que não enfrentam o desafio da universalização do acesso e da qualidade do ensino público a contento. E, finalizando, esse capítulo traz uma abordagem acerca da institucionalização da participação através dos conselhos de políticas públicas em educação, especificamente os Conselhos no âmbito municipal.

O Capítulo III apresenta o conteúdo empírico da pesquisa, resultado da averiguação do trabalho de campo e da pesquisa documental, buscando estabelecer relação com o suporte teórico que orienta esse estudo. No primeiro tópico explicitou-se o processo de institucionalização da participação na educação, através da criação do Conselho Municipal de Educação, sua trajetória enquanto espaço de participação, o funcionamento e aspectos organizacionais, a composição atual, competências, atuação e perfil dos sujeitos sociais. E no segundo tópico, foi desenvolvida mais especificamente, a análise da concepção de participação e do controle social dos conselheiros.

Por fim apresentamos algumas Considerações Finais sobre o estudo, compreendidas como aproximações conclusivas, já que a realidade dinâmica exige constantes leituras e, conseqüentemente, novas aproximações da temática estudada.

Esperamos que esse estudo possa contribuir para a reflexão da importância da participação institucionalizada oferecendo subsídios para fomentar o debate nesse espaço de discussão nos diversos segmentos envolvidos.

CAPÍTULO I

*DIMENSÕES TEÓRICAS DA
PARTICIPAÇÃO NA
CONTEMPORANEIDADE*

Nas duas últimas décadas do século XX tem-se observado o crescimento de espaços participativos e a sociedade civil desponta como sujeito fundamental das relações sociais dos novos tempos. Nesse sentido, vem se reconstruindo o significado de participação política em função da propagação de novos hábitos, comportamentos e perfil de atuação política dos novos sujeitos sociais. Assim, a cultura política participativa firma-se no campo da gestão pública como uma das premissas da reforma do Estado, configurando-se elemento central da relação Estado e sociedade civil, tanto por pressão de grupos e indivíduos, oriundo de demandas sociais, quanto por iniciativa governamental em resposta às imposições do mercado.

O tema da participação assume caráter relevante nesse estudo, pois se coloca como uma das categorias centrais de análise. Embora não se possa apreender a complexidade do termo, em todas as suas dimensões, tenta-se trazer um debate contemporâneo acerca dessa temática.

No primeiro tópico desse capítulo, apresentam-se algumas considerações conceituais sobre o Estado e a sociedade civil. Na perspectiva de atualizar esses conceitos dialoga-se de forma sucinta com autores clássicos e contemporâneos, para perceber os avanços na construção das relações sociais e políticas que assinalam para o fortalecimento da sociedade civil e melhor definição do papel do Estado.

No segundo tópico, aborda-se a relação entre Estado e a sociedade civil que emerge no Brasil a partir da redemocratização do país, no contexto dos anos 1980 e o período pós-redemocratização dos anos 1990, quando se organiza o projeto privatista de ajuste econômico neoliberal, com repercussões severas para as políticas públicas. No terceiro, a discussão teórica da participação, a qual se configura como mola propulsora do processo de descentralização da gestão pública na contemporaneidade. E no quarto tópico, a discussão sobre a descentralização da política de educação.

1.1 A relação entre o Estado e a Sociedade civil: fundamentos para o debate

O debate sobre o Estado e a sociedade civil contempla perspectivas variadas e divergentes compreensões. Essa temática constitui também, objeto de interesse de múltiplas áreas do conhecimento e ambos os termos se colocam como pontos contíguos e inter-relacionados, conforme o momento histórico e o contexto sócio-político-cultural que operam na dinâmica da vida social. Esse tópico tem por objetivo tratar das matrizes teóricas que dão suporte à discussão da participação social fundamentada através da relação entre Estado e sociedade civil.

Reformulado historicamente esses conceitos serão aqui tratados tendo como pano de fundo as formulações teóricas dos clássicos da política, representantes do contratualismo moderno jusnaturalistas - Hobbes, Locke e Rousseau - partícipes da Escola de Direito Natural, cujos fundamentos se apoiam na razão abstrata, bem como nas concepções de Marx e Gramsci - expoentes da doutrina materialista histórica - cujos fundamentos defendem a racionalidade imamente da realidade concreta. E por último, apresentam-se algumas aproximações teóricas do pensamento de Gramsci e as concepções contemporâneas de Estado e Sociedade Civil.

1.1.1 As Concepções jusnaturalistas da formação do Estado e da sociedade Civil

A discussão sobre o Estado moderno e seu papel na sociedade burguesa emergiu com a decadência da sociedade feudal e da lei divina como fundamento das hierarquias políticas, no contexto da acumulação primitiva do capital, por volta dos séculos XVI e XVII. Desde Maquiavel, primeiro teórico a refletir sobre o Estado, buscava-se uma abordagem racional do exercício do poder político por meio do Estado. Para esse teórico o Estado configura-se como unitário dotado de um poder próprio independente de quaisquer outros poderes.

Segundo Gruppi (1980, p. 9) duas características básicas distinguem o Estado moderno do Estado grego e romano. A primeira diz respeito à autonomia, ou seja, a soberania estatal é absoluta, não depende de outra autoridade para acontecer; a segunda reside na diferenciação entre Estado e sociedade civil, a qual se evidencia a partir da ascensão da burguesia, no século XVII. O Estado é visto como uma organização distinta da sociedade civil, embora se configure uma expressão da mesma.

Segundo o autor uma terceira característica participa dessa diferenciação e diz respeito à distinção entre Estado moderno e o medieval. No segundo, o Estado é propriedade do monarca, é um Estado patrimonial e somente ele pode decidir sobre tudo (homens e bens) que nele contém. O senhor é o dono do território. Já no Estado moderno, há uma identificação entre o Estado e o monarca, ambos se assemelham completamente, chegando a afirmar que o monarca é o próprio Estado. O Estado e o monarca são uma só coisa.

Com a crise da compreensão religiosa sobre o poder do Estado ruíram as argumentações de que o poder é fruto da vontade divina e os reis e monarcas são os representantes desse poder na terra. Assim, os teóricos passaram a discutir uma explicação racional para o poder e o papel que o Estado deve desempenhar.

Naquele momento, a concepção que se veiculava sobre o Estado era o de mediador civilizador (CARNOY, 1988) cabendo ao mesmo refrear as ações voluntárias e as paixões próprias do homem em seu estado de natureza. Dessa forma, constitui-se por vontade geral o poder a um soberano que regula as relações sociais entre os homens em favor da propriedade.

A relevância da concepção teórica de Estado defendida por Hobbes se assenta na necessidade de garantir e justificar um poder soberano e absoluto que defenda a vida e a propriedade dos indivíduos, pois no estado natural “enquanto cada homem detiver seu direito de fazer tudo quanto queira todos os homens se encontrarão numa condição de guerra” (HOBBS, 1979, p. 79). A ameaça iminente de perder a propriedade e o medo da morte violenta impôs à necessidade de se estabelecer um pacto entre os homens, a fim de saírem do estado de guerra, uns contra os outros e instituírem “um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija suas ações no sentido do benefício comum” (HOBBS, op. cit. p. 105).

Dessa forma foi conferido o poder ‘a um homem ou assembleia de homens’ o qual passou a chamar-se Estado. É, portanto, através do Estado e de seu poder coercitivo que o direito de propriedade foi garantido e com ele também os direitos naturais e a liberdade. Com o objetivo de evitar ‘a guerra de todos contra todos’ confiou-se ao soberano o controle de tudo e todos.

Para Hobbes, somente a criação de uma instância política seria capaz de conter os instintos autodestrutivos dos indivíduos garantindo o progresso e a paz. Então, foi dado ao soberano Estado poder absoluto, ilimitado e indivisível sobre os súditos. Em contraposição, perdeu-se o direito de liberdade existindo total submissão dos súditos ao Estado, para o qual “liberdade significa, em sentido próprio, a ausência de oposição [...]” (HOBBS, p.129).

Configura-se, dessa forma, a origem do Estado fruto da vontade dos indivíduos, que por questões de sobrevivência interna (preservação da posse da propriedade) e externa (conservação da vida em segurança e da paz) se uniram para proteger-se e garantir o sustento e a perpetuação da existência (BOBBIO, 1995, p. 73). O poder político foi instituído por um consentimento natural dos indivíduos que se submeteram a dizer sim às ações do Estado, instalando-se assim, o absolutismo.

A sociedade civil na tradição jusnaturalista foi considerada por Hobbes como ente antitético ao estado de natureza, nesse sentido Correia (2005, p. 30) esclarece que esta só se realiza

se submetida a um Estado absolutista com poder ilimitado em que os homens tornam-se seus súditos com total subserviência. O Estado tem o poder absoluto de controlar os súditos que lhe entregarem sua liberdade, em troca da vida em segurança e da posse da propriedade. Neste contrato social estabelecido voluntariamente entre os homens, esses se tornam súditos submetidos ao controle do Estado, portador de poder absoluto.

Ainda conforme a autora denota-se dessa assertiva que na relação Estado/Sociedade civil em Hobbes, não havia quaisquer participação dos súditos nas decisões do Estado, ou seja, o controle social era exclusivo do soberano, cabendo-lhes apenas obedecer às leis instituídas.

Diferentemente de Hobbes (1979), Locke (1978) limitou o poder do Estado absolutista à garantia dos direitos naturais dos homens, impondo normas que

assegurassem o direito de resistência aos indivíduos, quando esses violassem a tradição contratualista que defendia à vida, à liberdade e à propriedade.

As diferenças entre as teorias de Hobbes e Locke residem no fato de que o primeiro defendeu a doutrina do direito natural para reforçar o poder do Estado, atribuindo-lhe força suficiente para instituir a propriedade privada e promover a paz, enquanto o segundo ressaltou que os direitos naturais eram uma garantia contra o poder absoluto do Estado, ou seja, tinha o propósito de restringir-lhe o poder ilimitado. Ambos compartilham a ideia de que o direito natural é inato ao indivíduo, mas apresentam contraposição em relação às concepções de poder implicando, portanto, em divergências quanto à instituição das bases que fundavam o contrato social entre os homens. Bobbio e Bovero (1994, p. 75) sintetizam essa discordância ao afirmarem que “para Hobbes o poder é absoluto, indivisível e irresistível, para Locke, ao contrário, é limitado, divisível e resistível”.

Nesse sentido, Locke defendia que os direitos deviam ser assegurados na sociedade política e a liberdade do homem é condição indispensável para o exercício da cidadania. Nasce dessa concepção o Habeas Corpus (que tenhas o teu corpo) com garantia da transformação do ‘súdito’ em ‘cidadão’.

O fundamento da criação do Estado encontra-se amparado pela necessidade de preservação da propriedade, conforme assevera Locke (1978, p. 82)

[...] e não é sem razão que procura de boa vontade juntar-se em sociedade com outros que estão já unidos, ou que pretendem unir-se, para a mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens que chamo de “propriedade”. O objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidade, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade.

Ainda segundo o autor, cabia ao Estado respeitar e não invadir esses direitos e, para tanto, a defesa do pensamento de Locke se situa em submeter o Estado aos limites das leis. É através da doutrina dos direitos naturais que se firmam os pressupostos do liberalismo clássico, o qual defende a teoria do Estado limitado tanto em relação aos seus poderes quanto às suas funções e também, se consolida na concepção individualista de sociedade. Assim Correia (2005) esclarece que a imposição ao poder do Estado se configura em não interferir no econômico, visto que a defesa da propriedade é um direito sagrado e requisito básico para o indivíduo

acumular bens. Portanto, o poder político é limitado para a garantia da expansão do poder econômico.

Faz-se necessário ressaltar que para Locke o controle sob as ações do Estado cabia ao povo (proprietários), e somente ele, podia controlar o fiel cumprimento das leis e, quando essas não eram respeitadas este exercia o direito de rebelar-se contra aquele poder e destituí-lo, estabelecendo outro capaz de respeitar e garantir os direitos naturais dos indivíduos. Assim Correia (op. cit.) esclarece que a participação do povo, se restringia a limitar o poder político, mas não intervir na economia. Defendia-se um Estado limitado quanto à garantia da liberdade individual à propriedade, com vistas a respaldar um mercado econômico ilimitado.

Tratou-se até agora, de forma sucinta, alguns momentos da concepção liberal de Estado. Com Rousseau (1978), inaugura-se a concepção democrático-burguesa de Estado. Para esse teórico o homem no estado de natureza possuía essência boa, considerado o bom selvagem, vivia em estado de felicidade, harmonia e virtude, mas esse estágio de igualdade é quebrado a partir da instituição da propriedade privada e com ela o surgimento da sociedade civil. Essa traz consigo males que corrompe o homem, levando-o segundo o autor à concorrência, à rivalidade, à oposição de interesses e à obtenção de lucros. Logo, a igualdade cede lugar à desigualdade e a todos os males daí decorrente.

É na obra *O Contrato Social* (1762) que esse teórico apresenta as bases para a organização do caos que se instalou na sociedade civil, atribuindo incumbência ao Estado de pôr ordem, garantir a liberdade e a igualdade. Para tanto, o Estado é representado por uma autoridade legislativa fruto da vontade geral e assim Rousseau (1978, p.43-44) assevera

Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum [...] Ora somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada [...] Afirmo, pois, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo.

Na concepção democrático-burguesa de Rousseau o Estado é constituído a partir de vontades individuais e limitado o seu poder pela vontade geral, cujo primado dá origem às teorias de soberania popular e de democracia. Portanto, cabe

ao povo instituir a forma de governo. Ele defende o governo republicano sob legitimidade e o controle do povo e assim esclarece “o poder legislativo pertence ao povo e não pode pertencer senão a ele” (ROUSSEAU, 1978, p. 74). De fato para Rousseau o governante não é soberano, como em Hobbes, mas é um representante da soberania popular.

Então frente ao abuso de poder, tendência natural de todo governante de agir em nome de si mesmo e não daqueles que ele representa, a teoria democrática de Rousseau é considerada por Bobbio (2000) como único remédio contra o absolutismo, qual seja atribuir poder a quem por sua natureza, não podia abusar dele, o povo. Assim, na concepção rousseauniana a soberania é do povo, somente ele poderia controlar o Estado, expressão da vontade geral dos indivíduos.

Segundo Correia (2005) observa-se entre os jusnaturalistas estudados semelhança quanto ao emprego da expressão sociedade civil. Todos a colocam como sinônimo de Estado para respaldar o acordo voluntário entre os homens na preservação dos direitos naturais e, como antônimo à sociedade natural, prevalecendo o significado de sociedade artificial. Entretanto, esses teóricos divergem no tocante a forma como o contrato social é firmado na sociedade civil. O primeiro, Hobbes estabelece o contrato social dando poder total ao Estado; o segundo, Locke limita esse poder à garantia de liberdade e à proteção da propriedade e, o terceiro, Rousseau coloca esse poder nas mãos do povo, restringindo-o a vontade geral.

Se, para os pensadores do período da fundação do Estado moderno, por diferentes motivos, conforme explicitados anteriormente, o Estado deveria ter um papel de mediador civilizador, ou seja, caberia ao Estado a função de regular a Sociedade e suas relações sociais, para o pensamento liberal emergente, era um ‘mal necessário’ (BOBBIO, 1988). Segundo Behring e Boschetti (2008) continua sendo para os liberais contemporâneos.

1.1.2 A concepção materialista de Marx e Gramsci sobre o Estado e a sociedade civil

Para fundamentar a teoria sobre sociedade civil, Marx e Gramsci têm como ponto de partida o pensamento de Hegel, o qual introduz a concepção moderna de sociedade civil compreendida como o espaço conflitivo dos cidadãos. Para Hegel o surgimento das classes sociais ocorreu com a dissolução da unidade familiar e da oposição entre diferentes grupos que originaram a desordem na sociedade. Segundo Tonet (1990) para sair desse estágio de anarquia generalizado nasce o Estado como ordenador do caos que se instalou na sociedade civil. É através do Estado que prevalece o interesse geral em detrimento dos interesses particulares dos cidadãos.

Hegel estabeleceu clara distinção entre Estado e Sociedade civil, mas põe o Estado como fundamento da Sociedade civil e da família. Assim, defende que não há Sociedade civil se não existir um Estado que a construa, componha e integre suas partes. De acordo com Bobbio (1995, p. 49) é em Hegel que pela primeira vez, a sociedade civil não compreende mais o Estado em sua totalidade, representando apenas um momento de formação do mesmo. Ainda na visão do autor (op. cit., p. 42)

[...] a sociedade civil hegeliana representa o primeiro momento de formação do Estado, o Estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é regular relações externas, enquanto o Estado propriamente dito representa o momento ético-político, cuja tarefa é realizar a adesão íntima do cidadão à totalidade de que faz parte, tanto que poderia ser chamado de Estado interno ou interior [...]. Mais que uma sucessão entre pré-estatal e fase estatal da eticidade, a distinção hegeliana entre sociedade civil e Estado representa a distinção entre um Estado inferior e um Estado superior.

A concepção marxista de sociedade civil se baseia nas condições materiais de existência, fruto das relações sociais que emergem das relações de produção. Assim Marx (1993, p. 52-53) assevera que a sociedade civil é “[...] o verdadeiro cenário de toda a história [...] abrange todo intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas”. Nesse sentido, o autor evidencia que o desenvolvimento das relações sociais de produção capitalista se distingue pela simplificação das contradições de classe, à medida que

se coloca a natureza conflituosa entre capital e trabalho, duas grandes classes se enfrentam reciprocamente: a burguesia e o proletariado.

Partindo desse pressuposto, Marx evidencia que em toda a discussão sobre o Estado e a sociedade civil está presente o caráter de classes, sem o qual não seria possível explicitar as determinações históricas das condições materiais de existência. Assim, dessa constatação o Estado para Marx é instrumento e expressão da luta de classes.

Posto o Estado não mais como ‘a guerra de todos contra todos’, mas como resultado da guerra de uma fração contra a outra, ou seja, da luta de classes, Bobbio (1982) apresenta três concepções de Estado formuladas a partir da doutrina marxiana e engelsiana, os quais caracterizaram o Estado em momentos distintos: o primeiro conceito define o Estado como aparelho coercitivo, ou seja, violência concentrada e organizada na sociedade civil; o segundo o determina como instrumento de dominação de classe, portanto definido como comitê da burguesia; o terceiro coloca o Estado em relação de subordinação à sociedade civil, isto é, apresenta uma concepção negativa de Estado. Não é o Estado que regula a sociedade, mas é a sociedade civil que condiciona o Estado.

Segundo Montañó (2007) Marx apresenta a sociedade civil como estrutura econômica, ambos são faces da mesma moeda, ou seja, representam a mesma coisa. E o Estado faz parte da superestrutura, sendo, portanto, um resultado, um produto, uma esfera dependente e sem racionalidade própria. O autor esclarece ainda que sobre a estrutura e superestrutura, Marx e Engels afirmam que “o Estado, o regime político, é o elemento subordinado, e a sociedade civil, o reino das relações econômicas, o elemento dominante” (MARX; ENGELS, 1977, p. 111). Dessa forma, a estrutura e a superestrutura, a sociedade civil e o Estado configuram-se como antíteses na dialética marxista, quando se observa claramente total submissão do Estado à sociedade civil.

Contrariamente a Marx, Gramsci descreve a sociedade civil como um momento da superestrutura, espaço das relações e de formação do poder ideológico distinto do poder político, embora ambos integrem um momento do Estado. Gramsci (1977, p. 801) repensa e inova o marxismo clássico ao conceber a superestrutura abrangendo dois planos: a sociedade civil ou ideologia e a sociedade política ou Estado e assim destaca

Pode-se por ora fixar dois planos superestruturais: o que se pode chamar de 'sociedade civil', isto é, o conjunto de organismos ditos 'privados', e o da 'sociedade política ou Estado' e que corresponde à função de 'hegemonia' e de 'domínio direto' ou de comando que se exprime no Estado e no governo jurídico"; ou seja, existem dois planos superestruturais que se referem respectivamente ao" aparato de hegemonia (sociedade civil) e o aparato de coerção ou de domínio (sociedade política ou Estado).

Simionato (2004, p. 66) considera importante salientar que, nessa trajetória, "Gramsci não elimina os pressupostos da teoria do Estado de Marx, Engels e Lênin, mas a torna mais rica, na medida em que acrescentam a ela novos elementos, novas determinações". Com efeito, Gramsci (2000, p. 244) assevera que

[...] na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que o Estado = sociedade política+ sociedade civil. Isto é, a hegemonia couraçada de coerção.

Nesse sentido, Gramsci amplia o conceito de Estado e visualiza duas esferas constitutivas desse Estado, conforme explicitadas anteriormente: uma em sentido amplo que corresponde à sociedade civil, que engloba os aparelhos privados de hegemonia, ou seja, funcionam como um conjunto de instituições responsáveis pela elaboração e difusão de ideologia, e outra em sentido restrito, que compreende a sociedade política, a qual caberia o monopólio da força e coerção (MONTAÑO, 2007).

Segundo Coutinho (1989) a teoria ampliada de Estado em Gramsci apoia-se na descoberta dos 'aparelhos privados de hegemonia', levando o autor a apontar duas questões basilares que norteiam a distinção entre a esfera da sociedade civil e da sociedade política. A primeira diferenciação reside "na função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder" (COUTINHO, 1989 p. 77). Assim Gramsci ao pensar a sociedade política como um momento da superestrutura, afirma que as classes estabelecem e exercem sua hegemonia através da ditadura, mediante coerção. Diferentemente na sociedade civil, as classes procuram obter o apoio de outras classes por meio da direção política e do consenso. Ou seja, é na esfera da sociedade civil que as classes sociais exercendo uma direção cultural e ideológica consegue forjar o consenso necessário para se transformar em classe dirigente.

A segunda diferenciação situa-se na “distinção da materialidade (social-institucional) própria de cada esfera” (COUTINHO, op. cit. p. 77). Na sociedade política, os portadores materiais são os aparelhos repressivos do Estado controlados pelas burocracias executiva e policial-militar; e na sociedade civil, os portadores materiais são o que Gramsci nomeou de ‘aparelhos privados de hegemonia’, também chamados de organismos sociais coletivos voluntários e com certa autonomia em relação à sociedade política.

Assim, na discussão sobre o Estado Gramsci o definiu como “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados [...]” (GRAMSCI, 2000, p. 331). Portanto, a democratização das funções do Estado foi vista por Gramsci como fundamental e imprescindível para que ocorresse a superação desse Estado, enquanto órgão coercitivo e mantenedor das desigualdades².

Cabe ainda ressaltar que a sociedade civil enquanto momento do Estado é um terreno propício de disputa de diversas classes sociais em busca de hegemonia³. O conceito de hegemonia, sem dúvida, foi uma grande contribuição para o entendimento da relação Estado e sociedade civil na sociedade de classes. Para tanto, Coutinho (1989, p.78) assevera

[...] o termo supremacia designa o momento sintético que unifica (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação, o consenso e a coerção, a direção e a ditadura. Cabe ainda recordar que para Gramsci, essas duas funções - ou dois feixes de funções - existem em qualquer forma de Estado; mas o fato de que um Estado seja mais hegemônico-consensual e menos “ditatorial”, ou vice-versa, depende da autonomia relativa das esferas superestruturais, da predominância de uma ou de outra, predominância e autonomia que, por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançada pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia.

² Ver SIMIONATO, Ivete. Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 3ed. Florianópolis: Ed. Da UFSC, São Paulo: Cortez, 2004.

³ A hegemonia é uma categoria central da teoria de Gramsci, significa o monopólio ideológico dos valores e normas de uma classe sobre a outra. A supremacia de um grupo social sobre o outro se manifesta de duas formas, como ‘dominação’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social é dominante em relação aos seus adversários, o qual busca liquidá-los ou submetê-los pela coerção; e é também dirigente em relação aos grupos aliados ou próximos. (GRAMSCI, A. Quaderni Del Cárcere. 2ed. Edição crítica de Valentino Gerratana. Turim: Einaudi, 1977, 4 v. p. 2010)

É, portanto a partir da correlação de força que nasce a possibilidade para que as classes subalternas estabeleçam algum controle sobre as ações do Estado. Assim, Correia (2005) observa que o controle poderá ser exercido ora pela classe dominante, ora pelas classes subalternas, de acordo com a disputa entre as mesmas. E pode ocorrer maior ou menor controle de uma classe sobre a outra em determinados momentos, conforme a capacidade de cada uma em formar consensos em torno de seus projetos.

Gramsci para realizar o seu projeto de sociedade parte justamente das necessidades das classes subalternas para conquistar espaços hegemônicos. Assim, distingi no interior do bloco histórico três grupos sociais que participam do conjunto do organismo social: o primeiro, composto pela classe fundamental que ocupa a função diretiva do sistema hegemônico; o segundo, formado pelas classes auxiliares que ampliam a sua base social e política de hegemonia, através do consenso; e o terceiro, integrado pelas classes subalternas, as quais sendo opositoras estão marginalizadas do sistema e devem ser neutralizadas pela força.

Segundo Mello (1997) só o estabelecimento de aliança entre a classe operária e as classes subalternas possibilitaria a articulação de um novo consenso forjado sob a hegemonia do proletariado, iniciando, portanto, a construção de um novo Estado, em sentido amplo, fundamentado em uma vontade coletiva nacional-popular.

1.1.3 Aproximações teóricas do pensamento de Gramsci e as concepções contemporâneas de Estado e Sociedade Civil

O debate contemporâneo acerca da concepção de Estado e sociedade civil é de inspiração liberal. Para Semeraro (1999) a concepção de Sociedade civil apresentada por Gramsci constitui uma fonte de inspiração essencial para enfrentar os impasses atuais e construir uma sociedade livre e democrática. Assim o autor (op. cit., p. 70) se expressa

A novidade da noção de sociedade civil esboçada por Gramsci consiste no fato de que não foi pensada em função do Estado, em direção ao qual tudo

deve ser orientado como queria Hegel. Nem se reduz ao mundo exclusivo das relações econômicas burguesas, como queriam algumas interpretações das teorias de Marx. Para Gramsci, a sociedade civil é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço público-estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que, com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas, chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É lugar, portanto, de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico que poderá levar à gestão democrática e popular do poder.

Na perspectiva liberal, o Estado compreende o espaço público de manutenção da ordem por meio de leis e como juiz dos conflitos sociais, com vistas à garantia de condições para o livre mercado. E a Sociedade civil constitui o espaço privado, lugar por excelência da propriedade privada. E se expressa através de um conjunto de relações sociais, compreendendo variados grupos sociais e classes que estabelecem entre si “as relações econômicas de produção, distribuição, acumulação de riqueza e consumo de produtos que circulam através do mercado” (CHAUI, 1995, p. 405).

A tese defendida na ótica liberal é a dicotomização entre Estado e sociedade civil. O Estado é concebido a partir do viés predominantemente político, totalmente desarticulado da base econômica, e a sociedade civil identificada como ambiente homogêneo, livre de contradições de classe. Dias (1996, p. 113; aspas do autor) esclarece que “a sociedade civil aparece como o conjunto de instituições privadas, como elemento que cristaliza/articula as individualidades e nega as classes [...] aparece caracterizada por uma ‘neutralidade’ classista”.

Em Gramsci há uma relação dialética entre sociedade política e sociedade civil que engendram o bloco histórico. Assim, ele parte das necessidades concretas das classes subalternas para criar uma nova alternativa hegemônica no interior da sociedade civil. E sem diminuir o peso das estruturas e da base econômica esboça uma justa relação entre as condições objetivas da realidade e a vontade de organização dos sujeitos ativos capazes de estabelecer um novo bloco histórico.

A orientação neoliberal contemporânea também estabelece clara distinção entre Estado e sociedade civil, reforçando a construção de uma nova relação entre ambos, impulsionada pelo cenário político-ideológico do capital. Nesse sentido, Abreu (1999, p. 64) destaca

O Estado minimizado corresponderia ao espaço público, como organização política restrita à garantia das condições estruturais para o livre mercado e provimento de serviços não compatíveis com a lógica mercantil, necessários para a contenção dos conflitos sociais [...]. A sociedade civil corresponderia à esfera privada, reduzida ao campo do mercado - instância de realização dos processos econômicos e por isso, mecanismo de regulação societária.

No caso do Brasil, o debate acerca da consolidação hegemônica do capital tem reforçado o desmonte do Estado, com a suposta incapacidade do mesmo em impulsionar uma política econômica que assegure a retomada do emprego e do crescimento. Dessa forma, passa a existir no imaginário social um consenso de um Estado com menos recursos e menos poder, logo, tudo que vem do Estado é ineficiente, corrupto, lento e de péssima qualidade. Enquanto a sociedade civil é reconhecida como espaço das relações econômicas e de âmbito privado, potencialmente melhor, eficiente e resolutivo.

Outra tendência neoliberal é a aproximação ideológica da sociedade civil ao terceiro setor, segundo Landim (1999) esse último, não é um termo neutro, pois sinaliza forte vinculação aos interesses dos intelectuais orgânicos do capital. Ao desistoricizar o conceito gramsciano de sociedade civil como lugar por excelência das relações sociais, arena de lutas de classes, da correlação de forças frente ao Estado, e ao justapor a sociedade civil como elemento constitutivo de cooperação entre o Estado e algumas entidades da Sociedade civil, observa-se a intenção “de encobrir e a de gerar a aceitação da população a um processo que, como vimos, tem clara participação na estratégia atual de reestruturação do capital” (MONTAÑO, 2007, p. 224). O autor acrescenta ainda tratar-se de uma nova forma de responder à questão social, forjada no consenso de uma maneira bem menos onerosa para o capital, correspondendo aos interesses neoliberais. Assim, o autor (op. cit. p. 227; aspas do autor) esclarece:

A “parceria” entre o Estado e o “terceiro setor” tem a clara função ideológica de encobrir o fundamento, a essência do fenômeno - ser parte da estratégia de reestruturação do capital -, e fetichizá-lo em “transferência”, levando a população a um enfrentamento/aceitação deste processo dentro dos níveis de conflitividade institucional aceitáveis para a manutenção do sistema, e ainda mais, para a manutenção da atual estratégia do capital e seu projeto hegemônico: o neoliberalismo.

Nessa conjuntura, a relação entre Estado e sociedade civil se organiza segundo Montañó (2007) em setores: o Estado compõe o ‘primeiro setor’, constituindo a esfera da política, expressando tudo o que é público; o mercado

representa o 'segundo setor', concentrando o econômico e a sociedade civil corresponde ao 'terceiro setor', abarcando o social. Para Coutinho (2002) a compartimentalização em setores favorece uma sociedade civil acrítica, despolitizada, homogeneizada e convertida num mítico 'terceiro setor' falsamente situado para além do Estado e do mercado. Observa-se nessa concepção, o abandono da formulação gramsciana de sociedade civil, enquanto dimensão de luta, de confronto e portadora de um projeto emancipador.

Esse é o terreno que o projeto neoliberal insiste em preservar para a burguesia, mas a sociedade civil enquanto integrante da totalidade social tem um potencial transformador, representado pelos movimentos sociais populares, defensores dos interesses das classes subalternas e com caráter político-ideológico de atuação na democratização do Estado e da efetivação das políticas públicas. Nesse sentido, Montaño (2001, p. 292) assevera

Pensar numa sociedade civil desarticulada, apática, desmobilizada, é deixar este espaço para o controle hegemônico dos setores sociais que exercem a direção hegemônica na sociedade com um todo, desde o Estado, desde o mercado. A atividade da sociedade civil, na acepção marxiana, constitui o motor da história, e na interpretação gramsciana, condiciona os espaços e as formas de lutas de classes e a transformação social.

1.2 A conformação da relação Estado/sociedade civil a partir da redemocratização e suas implicações nas políticas públicas

Para entender a dinâmica da relação entre o Estado e a sociedade a partir do período da redemocratização brasileira toma-se como ponto de partida o fim do período da ditadura militar, quando se rearticulam e ganham forças algumas práticas que contribuíram para o surgimento de 'novos sujeitos sociais coletivos'⁴ (OLIVEIRA, 2003a), para o fortalecimento da sociedade com diferentes graus de organização e melhor definição do papel do Estado. Antes de adentrar nesse período, faz-se

⁴ Sujeitos sociais coletivos é a categoria referendada por Oliveira (2003a, p. 63) para designar "[...] redes e articulações de movimentos sociais populares e ONG's que se articulam através de suas práticas políticas culturais, impulsionam processos organizativos e compartilham objetivos comuns na efetivação de direitos, conquistas sociais e políticas, e da própria democracia. É claro que sujeito social coletivo pode ser qualquer tipo de movimento social, independente de sua natureza política. [...] é aquele que se articula em redes e fóruns e fortalece a sociedade civil."

necessário relembrar a forma como foi configurado o regime militar brasileiro (1964-1985) e as implicações para as formas de organização social.

O período militar impôs um Estado autoritário, repressor, centralizador, bloqueador de todas as formas de participação política da sociedade, controlando, desarticulando e intervindo nas organizações. Nessa conjuntura totalmente desfavorável, alguns movimentos migraram para a clandestinidade e novas formas de resistência à ditadura foram postas em prática. Esses passaram a adotar estratégias de guerrilhas nas áreas urbanas e rurais, e a luta armada foi o carro chefe da derrubada do sistema autoritário e da sua substituição pelo sistema democrático, mas foram vencidos pelas forças militares. Nesse contexto, Oliveira (2003a p. 32-33) caracteriza o Estado como

[...] desenvolvimentista, expandindo o crescimento econômico, mas, por outro lado, bastante centralizador da renda. Politicamente, foi concentrador do poder, dispersivo e até castrador das forças políticas que se colocavam contrárias à sua filosofia. [...] acentuaram-se ainda mais a burocratização e a exclusão da sociedade nas decisões políticas do país.

Assim, o Estado provocou grande desmobilização da sociedade civil, posto que milhares de pessoas foram tratadas com intolerância e expostas à mordida partidária, com o bipartidarismo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), governista, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), oposição tolerada. Nesse contexto, se reconfigura a questão social que passa a ser enfrentada sob o binômio da repressão e assistência para desarticular as forças de trabalho que despontavam. Mas com a abertura política e o fim da ditadura, a sociedade civil revigorou-se, começando a renascer outras mobilizações e organizações.

As mobilizações da época ganharam apoio de setores progressistas da Igreja Católica, através dos serviços de pastorais como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), as Comunidades Eclesiais de Bases (CEB's) e a Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP). O resultado desse apoio culminou no surgimento dos 'novos movimentos sociais'⁵, através da luta pela anistia aos presos políticos, pelos direitos

⁵ Oliveira (2003, p. 23) esclarece que "Novos Movimentos Sociais" é uma expressão usada para descrever o novo sindicalismo que se formou no ABC paulista, e se espalhou por todo Brasil, sob a forma de oposição sindical no período anterior e posterior à ditadura. Essas mobilizações deram origem à CUT e à CGT, aos movimentos pela redemocratização do país na luta por liberdades civis, políticas e sociais, em busca da cidadania ativa nos anos de 1980/90, como: movimento de luta pela terra; movimento estudantil; comunidades eclesiais de base (CEB's); associações e conselhos comunitários de moradores de bairros; movimento de mulheres, índios, ecologistas e ONG'S etc.

humanos, liberdade, direitos dos trabalhadores e terra para os trabalhadores rurais. Posteriormente, começa a se rearticular o movimento sindical com as grandes greves do ABC paulista e no Nordeste a greve dos canavieiros. Fruto dessas mobilizações surge a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Começava dessa forma, a ser reestruturado o conceito de sociedade civil e com ele a ressignificação política do Estado brasileiro, ou seja, a sociedade estava desafiando o Estado a abrir-se à possibilidade real de uma interação clara e politicamente participativa, contribuindo, portanto, com o processo de democratização do Estado e fazendo-se ouvir. A partir da conjunção das lutas da sociedade civil, Oliveira (2003a, p. 35, grifos do autor) assevera

Além destes, muitos outros movimentos contribuíram para o fim da ditadura e a redemocratização do Estado brasileiro, unindo-se em torno das lutas por liberdade, democracia política e justiça social. São estes sujeitos, filhos da transição política brasileira, que dão origem ao campo “movimentalista” da sociedade civil. E, paulatinamente, através de suas práticas políticas, desenvolveram estratégias que influenciaram a correlação de forças políticas entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para vencer a impermeabilidade daquele e, assim, criar uma postura de respeito, autonomia e diálogo.

Nesse sentido, os sujeitos sociais coletivos passaram de uma prática reivindicatória dos anos 1970 para o campo da proposição, fiscalização e deliberação de políticas nos anos que se seguiram. Para Benevides (2002, p.194) “a introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista” cultivada durante todo o passado conservador.

As décadas de 1980 e 1990 se caracterizaram por profundas mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais decorrentes do padrão de acumulação capitalista, pautado na lógica de uma economia globalizada, implicando novas formas nas relações entre o Estado, a sociedade e o mercado. Essas transformações provocam rebatimentos nos diversos campos que regulam a vida em sociedade, especialmente, no que tange às políticas públicas.

O cenário político dos anos de 1980 introduz inflexões importantes que apontam mudanças significativas quanto à pressão oposicionista da sociedade civil, de profissionais, de estudiosos e dos movimentos sociais pela redemocratização do

país e abertura de importantes reformas institucionais, especialmente no âmbito das políticas sociais, que culminou na elaboração na Constituição Federal de 1988. A adoção de princípios e fundamentos do Estado democrático de direito significou uma série de avanços no campo dos direitos fundamentais de natureza social, atribuindo especial enfoque à elaboração e à implementação de políticas sociais - objeto, por excelência, dos direitos sociais - no tocante a educação, ao trabalho, a saúde, entre outras.

O período de redemocratização do país foi um marco no movimento de ampliação dos direitos nas últimas décadas. Desde a Constituição Federal de 1988, considerada Constituição Cidadã, pelo destaque que dá aos direitos sociais - seguridade social (saúde, previdência e assistência social), educação, entre outros, - estão assegurados avanços significativos, notadamente no reconhecimento dos direitos sociais e políticos, na abertura de novos espaços públicos e na instituição de mecanismos específicos de participação direta da sociedade civil na gestão, organização e acompanhamento das políticas sociais.

Embora com todos esses avanços, os quais sinalizavam para o Estado democrático de direito, conquistas fortemente marcada pela presença incômoda dos movimentos operários e populares para as elites dominantes, já se constituía nessa época a redefinição das regras políticas do jogo, apontando em outra direção, a da nova agenda neoliberal. Dessa forma, a Constituinte se apresentou, para Behring e Boschetti (2008, p. 141), como “processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças”.

Dessa forma, a Constituição embora tenha assegurado os direitos dos cidadãos, reafirmou também o compromisso com os direitos do capital, visto que o texto constitucional reforça o conservadorismo na não aprovação da proposta do fim do serviço militar obrigatório, na manutenção da soberania do executivo, permitindo a adoção de medidas provisórias e na ordem econômica (BOSCHETTI; BEHRING, 2008).

As conquistas alcançadas nessa Constituição para as políticas sociais são a universalização do acesso a benefícios e serviços com eliminação do vínculo contributivo, exceto a Previdência Social; a concepção de seguridade social implicando um alargamento no padrão de proteção social; o reconhecimento da assistência social como direito de cidadania; a abertura da participação popular na

formulação das políticas no controle das ações em todos os níveis; a adoção do princípio da descentralização político-administrativa; a ampliação das funções do Ministério Público; a instituição de dispositivos no campo dos direitos da mulher e da família.

Ainda no âmbito da Constituição, os avanços para a Educação, são especificamente, a igualdade de condições no acesso e permanência na escola; a gratuidade do ensino; a valorização dos profissionais; a gestão democrática nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia, financeira, administrativa e pedagógica e a garantia de padrão de qualidade consubstanciando, dessa forma, um projeto educativo-cultural fundado numa nova perspectiva de desenvolvimento nacional, ou seja, um projeto de educação para a modernidade.

Apesar das conquistas, Nogueira (1998, p. 160) adverte que a CF/88 não se apresenta como a ideal para nenhum grupo nacional, “mas expressou a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro”. Afinal, já se avizinha nesse período, uma forte tensão entre os que apostavam na Constituição como solução para os problemas do Brasil, e os que se mostravam insatisfeitos, resultando num duplo processo entre o velho e o novo. Mesmo com os avanços em alguns aspectos, a Constituição foi amparada pelas legislações complementares, reafirmando e prevalecendo os acordos estabelecidos pela elite política brasileira, que sinalizava para outro rumo: o da contrarreforma neoliberal.

1.2.1 Os impactos do neoliberalismo para as políticas públicas no Brasil nos anos de 1990

Avança-se na década de 1990, com uma expectativa não muito otimista em relação às importantes conquistas de 1988, as quais foram refreadas pelo ambiente desfavorável de crises do capitalismo internacional, com severas repercussões internas. No contexto global desencadeou-se uma intensa transformação do papel do Estado e da sociedade, numa perspectiva bastante afinada ao neoliberalismo, o qual apresentava uma ‘receita milagrosa’ para a saída da crise econômica que se

espalhou por todo globo. O primeiro a aderir à receita foi o Chile, ainda nos anos 1970, no governo de Pinochet, seguido pela Inglaterra com Margaret Thatcher, a partir de 1979, e posteriormente, os Estados Unidos com Reagan, em 1980. A partir de então, todo o mundo conheceu e aderiu ao receituário neoliberal como único remédio possível para o mal da inflação, do Estado interventor na economia e das sobrecargas sociais.

Na América Latina, o neoliberalismo seguiu as recomendações do Consenso de Washington⁶, que respaldou e orientou a implementação das medidas de privatização de empresas estatais, controle da inflação, redução do Estado e liberalização da economia. Coube ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) assumirem a função de controle e monitoramento das políticas econômicas e dos gastos sociais dos governos latino-americanos, para não se desvirtuarem do receituário washingtoniano.

No Brasil, o ingresso ao modelo neoliberal se deu tardiamente. Foi no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) que ocorreram as primeiras aproximações aos princípios contrarreformistas, que visou conter e restringir a esfera pública e efetivar-se de acordo com as leis da competitividade do mercado mundial. Seu mandato durou pouco, alvo de denúncias que o incriminaram e lhe rendeu um processo de impeachment como presidente da república.

Entretanto, a burguesia brasileira encontrou respaldo na figura de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995-2002, como liderança capaz de continuar o seu projeto hegemônico de longo prazo, e assim, se consolidou uma campanha avassaladora em torno de reformas e um discurso político-ideológico em defesa da 'modernidade' do Estado e do mercado, associada e subordinada aos organismos internacionais. Segundo Petras e Veltmeyer (2001), o presidente FHC governou para 'tornar o Brasil seguro para o capital'.

Nesse contexto, veiculou-se na mídia o diálogo de um Brasil retrógrado, ineficiente, sucateado, com o intuito de formar opinião popular. E para tanto, a palavra

⁶ O Consenso de Washington significou um conjunto de medidas político-econômicas firmadas no seminário realizado em Washington, em 1989, com representantes de governos de diversos países da América Latina, FMI e membros do governo dos EUA para refletirem sobre a crise econômica e o processo inflacionário da América Latina. (Folha de São Paulo: Caderno Mais de 12/06/1998).

de ordem era reformar. Tais reformas seguiram o modelo de 'Estado gerencial',⁷ a exemplo, dos países desenvolvidos na busca de consenso e legitimidade para a adaptação passiva à lógica do capital. Assim, o Brasil tem em Bresser Pereira a figura do articulador da reforma, naquele momento, como titular do novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o qual empreendeu os postulados no Consenso de Washington.

Dos anos de 1990 até os dias atuais, as políticas sociais brasileiras se apresentam inteiramente submissa à orientação macroeconômica neoliberal, distanciando-se, da dimensão universalista adquirida com a Constituição de 1988. Tais mudanças trouxeram a marca da regulação e do controle, numa perspectiva de ajuste às medidas econômicas impostas pelos organismos internacionais aos países em desenvolvimento.

Para tanto, a reforma constitui-se de uma revisão do conceito de Estado e uma refundação da relação Estado-sociedade proposta pelo projeto neoliberal. Cabendo ao primeiro, o papel de coordenador suplementar. Segundo Bresser Pereira (1996) a crise se situa no âmbito do Estado, fruto da insolvência fiscal, excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público e há de se implementar a reforma como alternativa para se recuperar a governabilidade (legitimidade) e a governança (capacidade financeira e administrativa de governar). Esse novo Estado deverá resultar de estratégias que combinem estes dois pressupostos a partir do receituário da reforma: ajuste fiscal duradouro e reformas econômicas orientadas para o mercado, pautadas na abertura comercial e privatizações.

O projeto da reforma do Estado erige-se sob o trinômio neoliberal da privatização, focalização e descentralização (DRAIBE, 1993) e compõe o mote que conduz à consecução da reforma para as políticas sociais, a qual está perfeitamente em conformidade com a política econômica de ajuste. Dessa forma, o Estado passa a

⁷ O "Estado gerencial" segundo Barreto foi implantado em 1980, no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália. Para o autor o modelo gerencial assume as seguintes características: "I- orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão - cliente; II- ênfase no controle dos resultados através do controle de gestão; III- fortalecimento da autonomia estatal (...); IV- separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, centralizadas, e as unidades descentralizada executoras dessas mesmas políticas; V- distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas que realizam atividades exclusivas do Estado, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; VI- transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; VII- terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser competitivamente licitadas no mercado." (BARRETO, 1999, p.112).

desresponsabilizar-se com as políticas sociais fundamentais em detrimento de ações voltadas para o mercado, o que no entendimento de Netto (1993) se configura um Estado mínimo para os pobres e trabalhadores e um Estado máximo para o capital financeiro.

O novo modelo administrativo proposto a partir do projeto de modernização administrativa e reforma do Estado de 1995, está consubstanciado na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que modifica e dispõe sobre os princípios da Administração Pública reformulando a concepção de Estado brasileiro e instituindo dois novos princípios, conforme assinalado por Arelaro (2007, p.913. grifos do autor)

[...] o de que o “interesse público” não necessariamente é estatal, com a consequente inclusão do conceito de “público não-estatal”, pela primeira vez na Constituição Federal; e o segundo princípio, o de que os serviços até então considerados privados do Estado poderão ser, mediante contratos, transferidos ou “gerenciados” pela iniciativa privada.

Nesse processo de desresponsabilização do Estado com as políticas sociais, têm destaque programas focalistas para os grupos socialmente vulneráveis, como forma de fazê-los participar da igualdade do acesso para todos, porém não caracterizados como políticas sociais de combate às desigualdades sociais.

O setor educacional, não ficou à margem dessas medidas de ajuste, sendo preconizadas reformas educativas consubstanciadas na Conferência Mundial de Educação para Todos⁸, realizada em Jomtiem/Tailândia, em 1990 onde se reafirmaram as intenções dos organismos financeiros internacionais de adequação das políticas educacionais às premissas do mundo globalizado. Dessa forma, a ótica neoliberal coloca a educação como prioridade, apresentando-a como alternativa de ‘ascensão social’ e de ‘democratização das oportunidades’, como estratégia central para superar o atraso social e diminuir as desigualdades econômicas. Esse tema será abordado no capítulo seguinte.

Em face às novas configurações postas pela reforma administrativa do Estado, a sociedade civil foi afetada a partir da ressignificação da sua relação com o Estado. Se na década de 1980 ela apresentava uma correlação de forças de enfrentamento

⁸ A Conferência foi financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD).

ou pressão dirigida ao Estado, na década seguinte, é tomada estrategicamente, numa perspectiva conciliadora, parceira, de negociação e entendimento ‘civilizado’ com o Estado. Dessa relação, nasce o Terceiro Setor ⁹ como elemento constitutivo da sociedade civil no contexto neoliberal e configura-se a versão mais sofisticada da relação entre o Estado e sociedade civil dos novos tempos.

A centralidade assumida pelo terceiro setor na cena política permitiu que esse ocupasse a condição de agente privilegiado de mediação entre o Estado e a população, sobretudo, a mais empobrecida. Não raro, ocupa o lugar do Estado trazendo para si a função de executor de políticas públicas, apoiando as várias formas de privatização dos serviços públicos. Ao que parece, são discursos que respaldam e incentivam a retirada de políticas estatais de universalização do acesso e financiamento das políticas sociais (principalmente educação, saúde, previdência e assistência), em prol da proliferação de empresas privadas que executam políticas sociais paliativas.

Segundo Oliveira (2003a, p. 51) o terceiro setor não se constitui um todo homogêneo, quanto a sua formação, atuação e caráter político. A diversidade de sujeitos que ele comporta, também define o perfil de atuação heterogêneo dado o caráter político dos movimentos sociais populares, entidades de classe, redes e articulações de entidades e movimentos e as ONG’s identificadas como a ABONG¹⁰,

⁹ O Terceiro Setor é compreendido por uma heterogeneidade de sujeitos compostos por ONGs, instituições religiosas, entidades filantrópicas empresariais, movimentos políticos, atividades de solidariedade individual, movimentos sociais de identidades, todos são alvos de articulação com o capital e com o Estado. Para Montaño (2007) a redefinição de ações dos movimentos e organizações leva a despolitização e desmobilização dos “novos movimentos sociais” que passaram a adotar uma postura harmônica, integradora, visando ao bem comum, em detrimento dos interesses de classe, de luta, privilegiando, no entanto, o discurso de ONGs “cidadãs”, cidadãos solidários, Estado “parceiro” e empresas “cidadãs ou participativas”.

¹⁰ A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais foi fundada em 10 de agosto de 1991. É uma associação civil, sem fins lucrativos e econômicos, democrática e pluralista, com duração ilimitada. Seus principais objetivos são: “I- promover o intercâmbio entre entidades que buscam a ampliação do campo da cidadania, a constituição e expansão dos direitos fundamentais, a justiça e a consolidação de uma democracia participativa; II - consolidar a identidade das ONGs brasileiras, afirmando sua autonomia face ao Estado, aos partidos políticos, às Igrejas e aos movimentos populares; III - defender os interesses comuns de suas associadas; IV - estimular diferentes formas de intercâmbio, interajuda e solidariedade, inclusive financeira, entre as associadas, contribuindo para a circulação de informações, a consolidação e o diálogo com instituições similares de outros países e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento; V - combater todas as formas de discriminação, racial, étnica e de gênero, enquanto obstáculos à construção da cidadania e constituição dos direitos fundamentais; VI - ser um instrumento de expressão, em âmbito nacional e internacional, das contribuições e

os quais têm se destacado na sociedade, pois a participação se coloca de forma ativa no processo de construção de uma cultura mais democrática, a busca efetiva de uma intervenção com proposição nas políticas públicas e a participação com negociação nos espaços públicos, especialmente no âmbito municipal. Esses sujeitos estão na contracorrente do sistema neoliberal, resistindo à apatia, ao tutelamento, a pró-forma de participação para cumprir a legislação vinculada ao projeto democrático liberal.

O tipo de participação que se propõe nesse estudo é aquela cuja ação dos cidadãos se volta à efetividade do diálogo e construção da democracia participativa, onde os sujeitos se colocam como partícipes da comunidade política em que estão inseridos. Para tanto, é imprescindível que se constituam novos espaços decisórios que sejam capazes de assegurar a conquista de novos direitos, e, por conseguinte, o exercício da cidadania ativa¹¹, conforma esclarece Benevides (1994). É nessa última perspectiva de participação que se apoia esse estudo, a qual será abordada no tópico seguinte.

1.3 Abordagens Teóricas de Participação e do Controle Social nos Conselhos

A forma de participação que será abordada nesse estudo é a participação social, cuja ideia se associa à noção de controle social do Estado, em oposição ao controle privado, desempenhado pelos grupos influentes e com maior poder de acesso. Nesse sentido, parece bastante clara a ampliação da participação social, quando se percebe a diversidade de sujeitos sociais envolvidos, representando segmentos sociais variados, com interesses e propostas na potencialização de objetivos comuns, é que se coloca que a participação não é apenas da comunidade ou do povo, mas é da sociedade em movimento pela cidadania (CARVALHO, 1995).

propostas, opiniões e alternativas das ONGs frente ao desafio do desenvolvimento” (www.abong.org.br). Acessado em 18/08/09.

¹¹ Segundo Maria Valéria Benevides a cidadania ativa abrange outra dimensão da cidadania. Aquela em que o cidadão é alguém que exerce direito e cumpre deveres, mas ao mesmo tempo desempenha a função ou poder público, implicando na participação direta do exercício do poder político, confirmando, portanto, a soberania popular como requisito básico da democracia.

Refletindo sobre a complexidade da participação e na tentativa de delimitar um conceito, diferentes denominações são apresentadas para o termo, conforme o perfil de atuação dos sujeitos nos espaços deliberativos, classificando-se em direta ou indireta, efetiva ou simbólica, orientada para a decisão ou para a expressão, movimentalista ou institucionalizada (NOGUEIRA, 2005), todas visando responder a determinados processos participativos que se organizam na sociedade na tomada de decisões políticas.

Segundo Oliveira (2003a, p. 73) a participação institucionalizada compreende “a participação dos cidadãos em espaços legalmente instituídos pelo poder público (conselhos setoriais de políticas públicas), através de leis federais, estaduais e municipais relacionadas com o processo de construção da democracia participativa”. Dessa forma, desenha-se um novo campo de prática do diálogo, requalificando a participação, antes requerida apenas por setores oposicionistas ao governo, passando, portanto, a reconhecer e acolher a sociedade civil através da presença e da ação organizada de seus variados segmentos.

Além das legislações federais citadas na nota 1 final de página, encontram-se respaldados por Leis estaduais e municipais outros tipos de Conselhos, como o Conselho de Educação e Escolar Conselho de Merenda Escolar; Conselho Tutelar; de Meio Ambiente; de Transporte; de Desenvolvimento Urbano; de Segurança, entre outros. Destacam-se ainda como experiência de participação social as Conferências (em algumas políticas têm caráter deliberativo, a exemplo da saúde e da assistência social); audiências públicas; congresso das cidades e o orçamento participativo.

Nas formulações teóricas sobre a participação encontra-se uma variedade de formas, que apesar dos diferentes pressuposto, coexistem entre si, conforme as circunstâncias histórico-sociais e políticas. A depender da modalidade que se constitui, a participação apresenta-se de forma mais ou menos intensa, de acordo com a conjuntura, os sujeitos envolvidos e o grau de consciência política coletiva. Portanto, não existe um único modelo de participação que se aplique às sociedades em geral, mas todos são formas variadas de expressão e ação coletiva. Nessa perspectiva adota-se, tal como Teixeira (2001, p. 30) a concepção de participação cidadã, por envolver

Processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil

mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

Historicamente tem se observado a persistência de uma cultura política antiparticipativa, centralizada no poder político das elites, como é o caso do Brasil. O caráter centralizador do Estado tolheu por muito tempo quaisquer possibilidades de participação social e publicização das decisões políticas, segundo Moreira (2002, p. 51)

A cultura política caracterizou-se ao longo de nossa história por uma ausência de espaços de participação, onde os vários atores sociais pudessem expressar sua opinião e intervir nos processos decisórios. O Estado brasileiro foi sempre sustentado por um pacto conservador que não incluiu em sua prática política a participação democrática, o que apresentou como consequência para a nossa sociabilidade a não ampliação da cidadania política e social da maioria da população [...], colocando, assim, a falta de uma dimensão pública, como obstáculo ao avanço democrático.

O aprendizado forçado da cultura clientelista, oligárquica, do favoritismo e paternalismo em nosso país persiste a concepção de que “a política continua sendo percebida pela maioria da população como um espaço privilegiado das elites, dos “doutores” e dos profissionais da política” (MOREIRA, op.cit. p. 56; aspas do autor). Portanto, não se pode negar que os espaços participativos criados a partir da década de 1990 do século passado foram “contaminados” por mecanismos clientelistas ou corporativistas, que em maior ou menor dose têm sido uma continuidade do dirigismo governamental, da garantia apenas de repasses de verbas, ou dos modismos da gestão democrática. Em ambientes assim, torna-se impossível imaginar processos deliberativos ampliados, em esferas predominantemente marcada pela forte carga retórica do mando e da cooptação de lideranças.

Pouco a pouco, vem se rompendo a tradição antiparticipativa e cedendo lugar a outro tipo de participação que passou a ser compreendido como extensão da cidadania ativa, como forma de controle do Estado pela sociedade, com fortes possibilidades de decidir e implementar ações que respondam às necessidades do povo. A participação, portanto, se configura para Jacobi (1990) como a possibilidade de os cidadãos desenvolverem papel relevante no processo de dinamização da sociedade, enquanto exercício de um controle permanente e consistente da coisa

pública pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade. Delineia-se então, um novo marco conceitual da participação, que se denominou de participação social, cuja prática se associa à noção de controle social do Estado.

É no universo da política que o tema da participação tornou-se corrente, tanto na vida organizacional da esfera governamental, quanto na dinâmica dos diversos grupos e movimentos sociais da sociedade civil. Nesse sentido, a participação para Teixeira (2001, p. 71) significa “fazer parte, tomar parte, ser parte de um todo ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas”. Assim, o sujeito social coletivo é aquele que se relaciona a partir da articulação em redes, fóruns, conselhos, tomando parte do planejamento das políticas no dia-a-dia.

A tônica dos discursos da participação na contemporaneidade se encaminha para ações pró-democratização, e para responder de algum modo a esse movimento, Nogueira (2005, p. 54), apresenta três ideias inerentes ao discurso democrático que são incorporadas à agenda da gestão: descentralização, cidadania e sociedade civil. Trata-se, portanto, de um rearranjo na esfera gerencial, para adaptar as novas palavras de ordem democrática à cultura mercantil e à hegemonia neoliberal. A esse respeito, as reflexões de Coutinho (1992) contribuem para alertar que esse é um processo contraditório, sujeito a avanços e recuos, porque há um antagonismo estrutural entre a universalização da cidadania e a lógica de funcionamento do mercado capitalista.

Inegavelmente uma das maiores conquistas da (re) criação de política no exercício da democracia participativa são os conselhos e fóruns no desenvolvimento das políticas públicas. Inúmeras experiências de orçamento participativo e conselhos de política ampliaram-se ao longo da década de 1990, do século passado. Assim, normatizada na Constituição Federal de 1988¹², a participação popular tornou-se

¹² É assegurada à participação corporativa: art.10, CF/88 “é assegurada participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” e art.11, CF/88 “nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores”, e participação não corporativa, direito de participação da comunidade, art. 198, III, CF/88 “nas ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único organizado”, art. 194, VII, CF/88 participação “especialmente de trabalhadores, empresários e aposentados, na gestão da seguridade social” e art. 29, XII participação na

institucionalizada pelas conferências e conselhos, que firmada à estrutura dos entes federados em seus três níveis, têm a intenção de desenvolver a cooperação entre Estado e sociedade na solução de problemas de interesse comum nessas áreas¹³.

Nesse sentido, Costa (2001, p. 89) esclarece que a Conferência é o *lócus* privilegiado do exercício democrático, enquanto prática participativa e assevera que “esta estrutura foi pensada para descentralizar as decisões e garantir a participação popular. Combina a participação direta com a participação através da representação”.

Com efeito, esse espaço abre-se ao exercício do diálogo, mesmo que seja um Estado culturalmente marcado pela tradição patrimonialista e autoritária e em um contexto atual de ofensiva às políticas sociais. Resta, portanto, examinar se uma vez adotada, a gestão participativa ao ‘socializar-se’ e ‘corresponsabilizar-se’ tem se traduzido em vazios decisórios (NOGUEIRA, 2005).

Institucionalmente reconhecidos, os Conselhos das políticas setoriais ganharam abrangência nas formas mais autônomas e menos organizadas de participação popular. Esses se configuram como canais permanentes do exercício da democracia direta e se firmam como espaços eminentemente públicos, cuja função é garantir à sociedade a participação nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas. São, ainda, no entender de Gomes (2000) arenas de interferências da sociedade e situam-se na contracorrente da conjuntura atual.

No que tange à questão da participação, as contribuições de Demo (1999, p.18) são no sentido de que não existe participação definitiva, acabada, consentida, outorgada, e assevera que a participação não deve perder a característica de processo, de conquista, de eterno desafio. Assim se expressa:

Dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

administração pública “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992).

¹³ Além dos canais institucionalizados de participação, a ampliação da democracia vem sendo exercida em espaços não-institucionais, como: Plebiscito, Referendo e de iniciativa popular (Art.14, CF/88).

É mediante a participação política de indivíduos e grupos que a vontade geral pode se expressar efetivamente, facilitando, portanto, a obtenção de respostas para as demandas comunitárias, ampliando a relação entre governantes e governados e promovendo a expansão da cidadania ativa. Alcançar esse nível de politização é enfatizar a dimensão da universalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres que caminham, necessariamente, em favor da forma cidadã de participação.

Cumpre destacar que ao analisar a tendência atual da participação social Zaidan Filho (1998, p.69) critica a forma de participação social, que vem se configurando nas gestões ditas democráticas, afirmando que a despolitização, a desideologização da gestão, a ausência de intermediação político-partidária, gera o 'pseudoconsenso', por conseguinte, a pouca capacitação dos representantes e a frágil percepção da macro política dessa gestão, denomina-se 'simulacro de participação popular' ou 'pseudoparticipação'. E esclarece:

[...] o simulacro de participação social que é feita através desses fóruns, que muitas vezes servem muito mais para legitimar ações do governo, ou para administrar tensões localizadas, sobretudo quando se trata de conselhos. Os conselhos municipais [...] os conselhos escolares, por exemplo, às vezes têm um sentido muito mais de administração de tensões localizadas do que realmente de instrumento de democratização da gestão ou de deliberação da sociedade.

Há um redesenho do papel dos sujeitos sociais na construção de uma nova institucionalidade política, centrada na elaboração de políticas públicas e na complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas (JACOBI, 2008). Mesmo com toda a abertura participativa da sociedade civil nos conselhos setoriais, pouco têm sido os impactos na democratização da gestão, embora se reconheça que todo esse impulso à participação influencia, sobremaneira, na qualidade de cidadania que se quer conquistar e na definição de novas agendas de gestão.

Ao analisar algumas experiências democráticas de participação, as reflexões de Melucci (1994) contribuem para alertar que essas mudanças potencializam a relação entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que, representa o fortalecimento de novas instituições, nova dinâmica no relacionamento entre o quadro de pessoal e os usuários e, por conseguinte, uma nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública, apontando para uma nova cultura política. Já é lugar-comum afirmar que

são espaços de luta, de negociação e articulação, rico em possibilidades e desafios, mas trazem também à tona limitações e ambiguidades.

A busca desenfreada para a estruturação dos espaços participativos, configurados em lei, definidos em nível central para os mais de cinco mil municípios, tornou-se compulsória e com prazos rígidos, beirando até mesmo à irracionalidade. Se essa busca não for acompanhada pelo zelo, e, sobretudo, pela leitura da conjuntura histórico-social e política e sua real incidência sobre esse processo, corre-se o risco de cair nas armadilhas da participação institucionalizada. Algumas questões são levantadas para aguçar a discussão acerca da participação, a fim de interpretar os novos caminhos da gestão pública.

Não se pode negar que o aumento da participação aponta para o risco desses canais se constituírem novos mecanismos de controle, principalmente de grupos políticos, dos governos e sujeitos sociais, como é o caso da tradição brasileira, pautada na cultura do mando, dos laços de dependência e subordinação e de relações assimétricas de poder. À medida que, esses canais de participação colocam as organizações sociais no campo institucional, é iminente o risco de se estabelecer uma relação de poder e dominação que tire dos sujeitos sua autonomia e capacidade de proposição e de atuação mais efetiva.

Nessa mesma direção Nogueira (2005) assevera que paradoxalmente, esses espaços funcionam como mecanismo de 'despolitização', ou seja, reduz a participação à condição de recurso gerencial, descaracterizando-os de sua função ético-política. A esse respeito, Tatagiba (2002) também observa que os encontros entre o Estado e a sociedade são pautados pela clara resistência em o Estado partilhar o poder de decisão com essas instâncias participativas, e, principalmente, a inexistência de um *ethos* participativo na população que muitas vezes é chamada a fazer parte da arena de discussão, mas não participa no sentido amplo do termo. Apesar da iniciativa, dos canais de participação criar um importante espaço de questionamento, não têm se traduzido em efetivo fortalecimento da capacidade institucional no município.

No bojo dessas estratégias de ‘partilha de poder’, prevalece ainda escamoteada nesses espaços a disputa de poder. Teixeira¹⁴ (1996, p. 15) assevera que “a autonomia das decisões vai depender da correlação de forças não apenas no âmbito do conselho, mas na estrutura de poder, de acordo com a organização e mobilização da sociedade para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações”.

Em que pese à importância dos canais de participação, enquanto espaços democráticos de controle social, os conselhos não vêm sequer discutindo sobre a política econômica do país que atende aos interesses econômicos em detrimento dos gastos sociais (SOARES, 2001; PONTUAL, 2008). Observa-se uma dissociação entre a agenda das políticas e dos conselhos, ou seja, os conselhos têm pouca incidência sobre o núcleo duro das políticas, tanto em relação aos recursos dos Fundos Públicos, quanto às previsões orçamentárias¹⁵.

Constata-se que essa temática não é discutida nos Conselhos, ou quando é, apresenta baixa incidência na pauta de discussão, levando a compreensão de que questões estruturais que definem o rumo das políticas sociais como as medidas de ajustes fiscais, a recentralização dos recursos, o financiamento das políticas públicas, a aplicação e fiscalização dos recursos, os trâmites técnicos, operacionais, administrativos e legais da contabilidade pública, entre tantas outras, são intocáveis. O que aparece são questões periféricas, secundárias, enfim um cardápio mínimo, predeterminado, sobre o qual resta decidir.

Segundo Pontual (op. cit.) essa constatação configura-se numa grave limitação dos poderes do Conselho, dada a relevância do tema na determinação das políticas. Essa situação fragiliza o controle social dos recursos pela sociedade civil, pelo fato de os governos não repassarem as informações sobre os aspectos orçamentários e pela dificuldade dos conselheiros e da sociedade civil em lidar com questões referentes ao repasse de recursos.

¹⁴ Desta forma, as reflexões de Beck (1997); Jacobi (2008) ratificam a concepção Teixeira, ao afirmarem que a participação envolve além de atores que “participam”, exige que sejam cidadãos críticos e problematizadores, que se coloquem na contramão de uma visão imediatista e utilitarista, fortalecendo, portanto, a visão dialógica de organização e articulação dos atores envolvidos.

¹⁵ Na verdade na estrutura brasileira compete ao poder público decidir sobre os orçamentos.

Dessa forma, as reflexões de Gohn (2008, p. 108) se encaminham nessa mesma direção, ao analisar algumas experiências democráticas da gestão municipal afirma que

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta.

Observa-se, ainda, que a disseminação dos conselhos no Brasil, significa que pelo menos formalmente, esses espaços estão constituídos, entretanto, seu funcionamento efetivo remonta um processo complexo, irredutível ao simples cumprimento da lei (cartorial), e envolve um processo de luta no qual a diversidade de interesses e projetos em jogo expõem suas propostas de participação e controle que pretendem esses espaços. Se os conselhos pretendem ser instrumentos expressivos da imagem-objetivo de democracia, tendem a situar-se na contramão da tradicional forma clientelista e autoritária do Estado brasileiro.

É importante destacar outras armadilhas, centrada na institucionalização das relações entre Estado e sociedade civil, Bravo (2001) nos alerta para a ameaça aos espaços de representação coletiva e controle social sobre o Estado, quando se constata a hegemonia liberal no Brasil, onde o controle social é adotado como forma de coerção na tentativa de despolitizar e fragilizar os movimentos sociais, legitimando medidas antidemocráticas e focalizadas.

Não obstante a essas formas de controle social, tornou-se naturalizado o fato de que a democracia brasileira é frágil, dada toda herança historicamente herdada. Depreende-se do exposto, portanto, a necessidade de uma formação contínua para a cidadania e a solidificação de uma cultura cívica, como condição importante para o funcionamento democrático da sociedade.

Apesar das possibilidades abertas à participação e ao controle social através dos conselhos, as experiências acumuladas em muitos casos revelam que na verdade tais espaços se constituem extensão do Poder Executivo, simplesmente legitimando as decisões anteriormente tomadas.

Ao evidenciar essas armadilhas, aponta-se o risco da participação institucionalizada tornar-se espaço inerte, cumprindo meras exigências legais conforme ratifica Frigotto (1998, p. 8, grifos do autor)

Entre o caminho da crítica e da construção de novas propostas há uma longa **travessia** que implica bem mais que leis e cartas programáticas, ainda que estas sejam uma condição necessária. A **travessia** se dá no plano da práxis, sobre uma realidade concreta, muitas vezes adversa. Os riscos são muitos. De um lado a urgência de ação face a desafios de uma realidade embrutecedora pode nos condenar ao imediatismo e ao pragmatismo, de outro, a falta de uma teorização que parta da materialidade das relações sociais pode conduzir ao **dever ser**, a posições idealistas e imobilizadoras. A superação destes riscos só pode dar-se mediante a ação refletida, ou seja, mediante a práxis.

Apesar dos argumentos apresentados em torno da fragmentação e fragilização da participação dos sujeitos coletivos nos espaços institucionalizados, considera-se que não é inválida a ideia e a experiência desenvolvida pelos conselhos no Brasil, tendo em vista a necessidade de efetivar o controle social sobre as políticas sociais, embora se alerte para a necessidade de construir novos hábitos que questionem práticas tuteladas, no sentido de politizar esses espaços e se legitimar junto à sociedade.

A participação institucionalizada é apenas uma das várias formas de participação política. O que se busca é a ampliação do conceito e da própria intensidade da participação social, que nem de longe se limita aos canais institucionais tradicionais (OLIVEIRA, 1996).

O efetivo exercício do controle social sobre a gestão pública é uma meta muito difícil de alcançar, uma vez que, implica em profundas mudanças na cultura política e cívica do país, pois se de um lado há a massiva ação neoliberal do Estado, por outro há o consenso assentido nos espaços de participação, à medida que servem, inclusive, como instrumentos da atuação estatal e de descaracterização dos movimentos sociais.

1.4 A descentralização como eixo das políticas educacionais nos anos de 1990 e a participação

A descentralização é a base fundamental da proposta de gestão democrática, construída historicamente, vem paulatinamente, desde o final da década de 1970 se processando em vários planos e sentidos, toma corpo especificamente, a partir da Constituição de 1988. Em seu artigo 18 a descentralização se afirma como “a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição” (BRASIL, 1988, art.18). Desde então, o paradigma da gestão descentralizada tem dado contornos aos planos e programas do governo brasileiro, notadamente na década de 1990, no processo de redefinição do papel do Estado para com as políticas públicas, decorrente de expressivas mudanças estruturais e político-ideológicas gestadas sob a égide do modelo neoliberal.

O termo descentralização comporta uma diversidade de interpretações e distintas definições que aglutinam consensos e controvérsias, e o coloca em contato com “vários outros temas que abrangem desde a democracia, a autonomia, a participação, no plano político, até a desconcentração, a prefeiturização, a municipalização, no plano administrativo” (STEIN, 1995. p.18). O que parece consensual em torno do conceito da descentralização é um movimento de reação a uma tendência centralizadora de fortalecimento da esfera local que se coloca mais como um processo reativo do que uma concertação entre as três esferas de governo.

Segundo Benevides (1994, p.13) a década de 1980, traz mudanças significativas apontando para um novo tipo de cidadão, o qual é conclamado a participar da vida pública defendendo os interesses coletivos e assim, a autora se expressa.

[...] Há um grande salto qualitativo entre o cidadão meramente eleitor, contribuinte e obediente às leis, e o cidadão que exige a igualdade através da participação, da criação de novos direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos, novos cidadãos.

E ainda acrescenta que esse período é percebido como extensão da cidadania ativa, por compreender um cidadão legalmente emancipado e politicamente sensível a exercer uma função ou poder público, possibilitando sua participação direta no exercício do poder político.

Segundo Stein (1997) o tema da descentralização é compreendido por diversos autores sob diferentes ângulos e com aproximações distintas: há um grupo que enfatiza a discussão do tema no plano conceitual (LOBO, 1990; TOBAR, 1991; SATO, 1993; ROVERSI-MONACO, 1993); outro grupo estabelece relação do termo às políticas públicas (CASTRO, 1991; TEIXEIRA, 1992; SATO, 1993); ainda outro que relaciona à democracia (UGA, 1991; TOBAR, 1991; SOUZA, 1993; SPINK, 1993) e por último um grupo que aproxima a descentralização ao poder local (SPOSATTI; FALCÃO, 1990; JACOBI, 1990; SOARES, 1991; LEVI, 1993). Todos tentando responder de uma forma ou de outra as novas exigências do processo de democratização, e com ela, passaram a exigir uma abertura do processo decisional, tanto no âmbito do Estado quanto no mundo privado.

No plano conceitual a exposição de Roversi-Monaco reafirma um *continuum* entre centralização e descentralização, enquanto diretivas de organização, onde uma e outra não podem ser encontradas em estado puro, chegando até mesmo a se confundirem. Para o autor “a centralização e descentralização em geral (e também a administrativa), não são instituições jurídicas únicas, mas fórmulas contendo princípios e tendências, modo de ser de um aparelho político ou administrativo”. E ainda acrescenta “[...] a centralização ocorre quando os poderes das entidades locais são reduzidos ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser consideradas entidades subjetivas de administração”. E “[...] a descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades” (ROVERSI-MONACO, 1993, p. 329-330).

Cabe destacar que a questão local desponta como uma das vertentes da descentralização e, no entender de Lander (2000), a descentralização é compreendida como um processo em que as partes ou setores do poder governamental são transferidos do nível central/nacional aos níveis municipal/local ou estadual/provincial (regional), estando, portanto, associada à ideia de corte neoliberal e de redução dos gastos públicos, conforme as orientações do Banco

Mundial, o qual prevê a transferência de algumas responsabilidades públicas para órgãos mais ligados às necessidades e condições locais (TEIXEIRA, 1989).

Os princípios constitucionais que regem o governo local estão assegurados nos Artigos 29 e 30 da Carta Magna, os quais garantem aos municípios: 1- autonomia política: a prerrogativa de elaborar a Lei Orgânica, assegurar a eleição para prefeito, vice-prefeito e vereadores e legislar sobre assuntos locais; 2- autonomia financeira: instituir a arrecadação de tributos de sua competência, organizar a prestação de serviços públicos de interesse local, manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado os programas de educação infantil e do ensino fundamental, bem como os serviços de saúde e 3- autonomia administrativa: a promoção de adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e proteger o patrimônio histórico cultural local, observando a legislação federal e estadual.

Observa-se em termos legais, o caráter descentralizador da Constituição, ao privilegiar termos como autonomia, competência comum, cooperação, participação, referendo, plebiscito, iniciativa popular, todos contemplados em seu texto, o que sinaliza à predisposição de uma aceitação do termo tanto pela direita quanto pela esquerda, ainda que, sob distintas óticas, como condição de uma nova sociabilidade que aponta para a cidadania e democracia.

É importante ressaltar que o autor coloca a descentralização como uma das formas de organização do Estado e assevera que a descentralização total leva ao rompimento da própria noção de Estado, ao passo que, a centralização total do Estado seria utópica. Diante do exposto, observa-se que nenhum sistema político administrativo é orientado exclusivamente para a otimização da centralização ou da descentralização, portanto, dificilmente ambos se encontram em estado puro, mas se entrelaçam como parte de um processo contínuo de troca.

Sato (1993, p. 15), por sua vez, define a descentralização atribuindo-lhe valor de acordo com a visão de mundo de cada sujeito social, e assim se expressa, “dependendo da perspectiva de cada sujeito a descentralização pode ser o problema a ser resolvido, o objetivo que se busca ou o meio para resolver algum outro problema”. Para o autor a descentralização não tem definição única, é circunstancial,

e pode ser identificado como problema, fim ou meio, a depender do interesse de uso de cada sujeito.

As contribuições de Ugá (1991) são no sentido de associar descentralização a ideia de mudanças nas relações de poder, o que equivale dizer que, se por um lado, ocorre a redistribuição dos espaços de exercício de poder, por outro, observa-se a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos.

Lobo (1988, p.18) ratifica a concepção acima apresentada ao afirmar a descentralização como um movimento que trata de uma “redefinição de centros de poder que, se bem colocados primordialmente no interior do aparelho do Estado, direta ou indiretamente se articulam com a sociedade em geral”.

Ao longo do processo de descentralização no Brasil, ainda em evidência, distintas concepções vêm sendo encampadas por diversos autores que problematizam a complexidade do termo, admitindo que a descentralização deve ser concebida como ‘status de meio, método ou tática’ (TOBAR, 1991, p. 34) e identifica elementos comuns que estão presente nas definições apresentadas pelos diversos autores, a saber:

- (i) A utilização do conceito está vinculada a um movimento de reação a uma tendência centralizadora, o que sugere pensar no fortalecimento da esfera “local”;
- (ii) O problema da centralização é de caráter político, pois ao considerá-la assim está se definindo o espaço de discussão e o nível de prioridade que ela tem como questão política ou problema de Estado;
- (iii) A descentralização implica uma redefinição do papel do estado na sociedade;
- (iiii) A conceituação dicotômica centralização versus descentralização deve indicar extremos de um contínuo. Os referidos conceitos precisam ser percebidos como complementares e não antitéticos (TOBAR, 1991, p. 35).

A descentralização foi fortemente aproximada à ideia de democratização, de participação popular e de controle social. É imperativo que, só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capazes de assumir encargos antes desenvolvidos pelo poder central, dissolvendo, portanto, a ‘sobrecarga’ do Estado.

O que se evidencia, portanto, é que a descentralização está imbuída de conotações positivas e relacionada a processos como ‘democracia’, ‘cidadania’, ‘sociedade civil’, ‘participação’, ‘solidariedade’. Entretanto, é preciso esclarecer que as aproximações ao termo, segundo Stein (1997, p. 63) como todo e qualquer mecanismo de ação governamental

[...] não possui qualidades exclusivamente positivas, da mesma maneira que a centralização não é nociva por si só. Pois, se por um lado, pode motivar relações que reconstruam um tecido mais organizado e solidário, onde se constituam novos papéis e status (a descentralização pode ser instrumentalizada como um mecanismo de participação que permite o retorno do poder à sociedade civil), por outro lado pode, também, se caracterizar como uma forma de reforço ao aparelho de dominação, encobrindo a face obscura de um regime autoritário e fechado. Este raciocínio leva-nos a concluir que apesar do autoritarismo implicar centralização, não significa que o não-autoritarismo implique necessariamente a descentralização.

Segundo Lobo (1990) as formas de descentralização postas em prática no Brasil se expressam em três modalidades. Em primeiro, observa-se a proliferação de empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, compreendendo um corpo poderoso à margem do controle central do Estado. Em segundo, faz referência às relações intergovernamentais, ou seja, estados e municípios mantêm acentuada dependência financeira e técnico-administrativa ao governo central. Em último plano, refere-se à transferência das funções do setor estatal para o âmbito privado, a qual se processa em duas propostas: uma em defesa da privatização de alguns serviços realizados pelo Estado, e outra, que prega a articulação coordenada e cooperativa entre a sociedade civil e o Estado, com programas voltados para a área social como educação, saúde, saneamento básico, habitação e assistência social.

Ao ancorar a abordagem da descentralização ao contexto brasileiro, Luce e Farenzena (2008, p. 81), pontuam que a descentralização pode ser especificada como estadualização, a qual compreende a transferência de responsabilidades do governo federal aos estados; municipalização se refere à transferência de responsabilidades dos governos federal ou estaduais para os municípios, ou ainda, descentralização intergovernamental que abrange a transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios e, também, pela transferência aos estados e/ou municípios de responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas no nível federal.

O debate sobre a reforma do Estado, já discutido anteriormente, tem na descentralização, um de seus pontos centrais. Para Dowbor (1999) a descentralização resulta das lutas pela democratização das relações entre o Estado

e a sociedade civil, ao mesmo tempo em que se configura como estratégia de favorecimento à desresponsabilização do Estado. Nesse contexto de crise, se apresenta, portanto, no discurso liberal privatizante, como possibilidade concreta de negação da democracia. De acordo com Pereira (1997, p. 120) “[...] a descentralização está mais relacionada com a desregulamentação da economia para torná-la mais competitiva, com a privatização de agências e serviços públicos, embora sem abdicar do financiamento do Estado”.

Ratificando esta concepção, Pereira (2004) assevera que a descentralização em curso significa a redução das funções reguladoras do Estado, esvaziando sua função e reduzindo os direitos sociais adquiridos.

Seguindo esse raciocínio, Laurell (1995) destaca que a descentralização no contexto neoliberal não prima pela democratização da ação pública, ao contrário, permite a introdução de mecanismos gerenciais, incentivando a privatização.

O novo léxico traduz a perniciosa adequação dessas ideias ao campo democrático, observa-se, portanto, a entronização de algumas expressões que passaram a fazer parte do imaginário coletivo tais como: responsabilidade social, voluntariado, solidariedade, empresa-cidadã (TELLES, 2000; YAZBEK, 2000; MONTANÕ, 2007) todas incorporadas ao planejamento estratégico da reforma e travestidas de uma forte dose de despolitização da sociedade civil.

A lógica argumentativa da reforma administrativa é menos Estado e mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa, todavia, o caminho mais acertado para a resolução dos problemas sociais e a elevação da performance gerencial do setor público é a descentralização das atribuições e atividades do Estado, reduzindo seus custos operacionais, diminuindo seu tamanho e ganhando maior leveza e agilidade.

Seja como for a descentralização, entende-se que há a necessidade de assumí-la, tendo como pano de fundo a democratização do Estado e a busca de maior justiça social. Parece razoável, porém, o entendimento de que ela não é capaz por si mesma de dar conta de tais propósitos, mas juntamente com outros mecanismos internos, que operam as mudanças político-institucionais, caminhem prioritariamente, na direção da revitalização democrática do todo. Nesse sentido, Nogueira (2005, p.73-74) pontua que “não se trata de dar mais poder ao poder local,

mas de conceber estruturas que reforcem todas as esferas de poder, que criem sinergias entre elas e que as submetam ao controle social”.

1. 4. 1 Os Conselhos e a participação da sociedade civil

O período de redemocratização do país desencadeou uma crescente participação das massas, culminando, portanto, no redimensionamento do papel dos novos sujeitos no processo histórico. Há o redesenho de uma nova institucionalidade, na qual a participação no campo das políticas sociais tem merecido destaque. Nessa perspectiva Freire (1979, p. 38) assevera que

O povo se encontrava na fase anterior de isolamento de nossa sociedade, imerso no processo. Com a ruptura da sociedade e sua entrada em transição, emerge. Imerso era apenas espectador do processo; emergindo, descruza os braços, renuncia a ser simples espectador e exige participação. Já não se satisfaz em assistir; quer participar; quer decidir [...].

Assim, a participação da sociedade civil nas decisões políticas se coloca como possibilidade de construção da democracia de massas, ou seja, da democracia participativa. Nesse sentido, a participação “é concebida como a gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada [...]” (BRAVO, 2001, p. 77).

Com a aprovação da nova Constituição Federal de 1988, consagraram-se novos direitos sociais e princípios organizacionais das políticas sociais, modificando o padrão de proteção social brasileiro. Quanto a esse padrão, observam-se entre os estudiosos da política social brasileira algumas controvérsias¹⁶. Além de reafirmar a legalidade das formas clássicas da democracia representativa (parlamento), a Constituição Federal de 1988 avança no sentido de possibilitar o exercício da democracia participativa por meio da cidadania ativa (RAICHELIS, 1998).

¹⁶ As experiências do Estado de Bem-Estar são distintas para cada país. Draibe (1992) descreve os modelos de proteção social evidenciando três tipos, a saber: o “Social democrata”, ou “institucional”, com produção e distribuição de serviços “extramercado”, garantidos a todos os cidadãos, portanto, universalista; o “Meritocrático-Particularista”, cabendo ao indivíduo a provisão de suas próprias necessidades, e ao Estado apenas complementar corrigindo as ações do Estado; e por fim o modelo “Residual”, cuja orientação central é a lógica do mercado, não podendo ser comparado ao “Welfare State” vivenciado na maioria dos países.

A configuração da participação da sociedade civil não pode ser compreendida fora da discussão da reforma do Estado, para a qual ser cidadão é praticar ação voluntária no seu tempo livre, ou mesmo, preocupar-se com as consequências em detrimento das causas. Parece que o objetivo real dessa estratégia se situa na tentativa de atenuar a atuação da sociedade ‘movimentalista’, anulando o dissenso que permeia a relação entre o Estado e sociedade civil.

Nas décadas de 1990 e 2010, o tema da participação tornou-se recorrente tanto na vida organizacional da esfera político-governamental quanto na dinâmica dos diversos grupos e movimentos sociais da sociedade civil. A ‘febre Conselhistas’ que dominou o país, fruto da pressão do governo federal para a liberação de recursos às prefeituras, criou canais participativos esvaziados do seu real significado, burocratizados e como álibe para respaldar a descentralização, ratificando a condução de políticas municipais supostamente democráticas e com repasses de recursos públicos travestidos de controle social (SANTOS 2002).

Os Conselhos, por sua vez, são compostos por representantes da sociedade civil e representante do governo, que devem participar do planejamento, das decisões e do controle das políticas sociais. Constituem-se, portanto, em espaços públicos de discussão e decisão, acompanhamento e fiscalização de ações, programas e alocação de recursos (COSTA, 2001).

Os Conselhos se apresentam “como espaços de veiculação de demandas sociais não colhidas pelos canais tradicionais da vida política” (CARVALHO, 1995, p. 23) e sua disseminação é necessária à ampliação das conquistas em torno das políticas sociais universalistas. Desta forma, os Conselhos podem ser compreendidos como instrumentos de viabilização do poder da sociedade civil, no sentido de garantir avanços para esta política a ser implementada, e quiçá uma estratégia de combate à exclusão social.

Em 1996, a Lei Nº. 9.424/96 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), também faz referência aos Conselhos Estaduais e Municipais atribuindo-lhes importantes competências (ELIAS SOBRINHO, 2008).

A efervecência dos espaços participativos em nível nacional fez com que também no município de Campina Grande surgisse outros conselhos totalizando 39

em todo município (FERNANDES et. al., 2005). Somente no setor da educação, além do Conselho Municipal de Educação, registram-se a existência do Conselho Municipal de Estudantes (1993), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (1997), Conselho Municipal de Combate ao Analfabetismo (1997), e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (1998).

A constituição formal desses espaços não é suficiente para que a participação da sociedade civil seja efetiva, pois, muitas vezes as funções dos Conselhos são puramente burocráticas, expressando-se apenas no âmbito da opinião (GOHN, 2000). Com base nessas considerações, os espaços colegiados, embora signifiquem um primeiro passo para consolidação da democracia participativa, têm sido utilizados mais como parceiros do Estado, numa perspectiva solidária, do que ativados de estratégias de controle social pela sociedade civil.

A relação entre o Estado, a sociedade civil e os conselhos é uma dinâmica que se coloca no terreno das disputas das relações de poder, ou seja, uma arena de luta entre interesses favoráveis e contrários e, não há como evitar os confrontos e conflitos. A negociação que se estabelece de forma autônoma (interna) pode dar lugar a estratégias de cooptação desenvolvidas pelo Estado, no intuito de desmobilizar um movimento, buscando legitimar aquelas propostas que atendam aos interesses da minoria que detém o poder.

1.4.2 A descentralização e o controle social

No campo educacional o tema da descentralização foi confirmado na Carta Magna de 1988, quando impôs a municipalização do ensino, determinando sua atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil estabelecendo, porém, o sistema de colaboração entre os estados e municípios, como garantia da universalização do ensino obrigatório.

No âmbito infraconstitucional, outros documentos asseguram o princípio da descentralização, a exemplo da Lei nº. 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que no Artigo 3º prevê a gestão democrática como um

dos princípios do ensino público. Esta abertura é respaldada nas ações que devem pautar o cotidiano das escolas: os profissionais da educação deverão participar da elaboração do projeto pedagógico da escola (inciso I); as comunidades escolar e local deverão participar nos conselhos escolares ou equivalentes (Inciso II); e ainda, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público aplicáveis às unidades escolares públicas (Art. 15).

Segundo Rivas (1991) e Casassus (1990) essa é uma dinâmica ainda em amadurecimento, que requer outras posturas e um novo arranjo para fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania. Para o primeiro, a descentralização propriamente dita dá-se quando se transfere poder de decisão e autoridade, com o objetivo de fortalecer a escola, propiciando o processo de democratização da educação e o controle das atividades da educação pública pelos agentes que estão diretamente envolvidos. Já para o segundo, a descentralização é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local, enquanto a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central. Afirma também, que praticamente todos os processos de descentralização educacional ocorridos na América Latina são processos de desconcentração, e para tanto, reflete um movimento de cima para baixo e a descentralização, o inverso, um movimento de baixo para cima (CASASSUS, 1990. p. 17).

Cabe ressaltar que alguns estudos apontam distinção entre os termos descentralização e desconcentração, outros, porém, os tomam como sinônimos para especificar contextos em que os termos são usados para descrever formas organizativas, processos ou circunstâncias diferentes. Tobar (1991, p. 4) estabelece clara distinção ao afirmar que ambos constituem ferramentas legítimas para transformar a ação governamental e assim esclarece

Descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na locação das decisões e, portanto, mexe nos interesses dos grupos de poder, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório. No contraste de ambos os termos é preciso ter claro que, embora ambos se constituam na práxis como ferramentas legítimas para transformar a ação governamental, há uma notória diferença nas consequências da implementação de uma ou da outra. [...] O uso indistinto de ambos os conceitos, longe de representar uma "confusão", é a articulação consciente de um determinado uso da palavra como meio para atingir fins precisos e manifestos.

Dada a complexidade da questão e os problemas daí decorrentes, Mello (1994) apresenta essa discussão remetendo-a ao campo eminentemente político, por entender que a descentralização se dá, geralmente, no nível do governo local, e assim, ratifica as concepções de Casassus (op. cit.) e Dourado (2007) ao afirmar que os países em desenvolvimento ainda não adquiriram autonomia necessária para que sejam considerados governos autonomamente emancipados, no sentido lato do termo, e sim, apresentam meras formas de desconcentração das ações educacionais. O que ocorre, portanto, é a transferência de competências de um ente federado para outro, significando apenas ações pontuais de apoio técnico e financeiro, com a clara tarefa de centralizar as decisões no poder central.

Ao passo em que cresce a demanda da participação popular, observa-se um avanço político no sentido de ampliar as possibilidades do controle social como incentivadora das políticas públicas. O controle social tem sido alvo de discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade assumindo na década de 1980, uma conotação inversa da proposta anteriormente, quando o termo era usado para designar o controle que o Estado exercia sobre a sociedade. A partir de então, os polos se invertem, e graças ao processo de democratização, o controle social passa a ser compreendido como o controle que a população deve ter sobre as ações do Estado. Os cidadãos passam a ser sujeitos de direitos capazes de participar, cobrar e fiscalizar, tornando-se responsáveis pela melhoria de sua qualidade de vida e também, da coletividade.

Assim o controle social, para Carvalho (1995 p. 8) é uma expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado/sociedade, onde o segundo cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre o primeiro. Os conselhos se firmam, portanto, segundo Correia (2000) como possibilidade de a sociedade organizada ter acesso ao orçamento público, interferindo na destinação dos recursos para que eles se convertam cada vez mais, em gastos sociais com bens e serviços públicos.

Tem-se observado nos últimos anos a afirmação categórica da ampliação da democracia participativa no âmbito da gestão pública. Nesse sentido, a instituição de mecanismos que viabilizem a inserção de segmentos da sociedade civil na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, através de colegiados diversos pode representar o fortalecimento do diálogo e de práticas

sociais democráticas. Cada vez mais é requerida a participação política como meio de se fazer presente na vida coletiva, ampliar a relação entre governantes e governados e promover a expansão da cidadania ativa (BENEVIDES, 2002).

O controle da aplicabilidade dos recursos da educação é procedimento essencial para a gestão responsável pelo acompanhamento, fiscalização e implementação da política de educação. Assim, Luce e Farenzena (2008, p. 88) consideram que o controle social constitui-se elemento fundante para as administrações públicas tanto no âmbito da União, quanto em cada estado e/ou município, contando com os sistemas internos de controle de recursos financeiros e também, com o controle externo de execução orçamentária e acompanhamento sistemático das contas públicas, através dos Tribunais de Contas (TCs) que deliberam sobre os balanços públicos em cada esfera de governo, sob a supervisão do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores e a representação dos direitos de crianças e adolescente, conta com o apoio dos Ministérios Públicos (MPs), no sentido de contribuir como a diminuição das irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

Faz-se necessário destacar, que além das instâncias de controle interno e externo exemplificadas acima, outras também participam do controle público da gestão financeira no âmbito da educação, as quais são instâncias mais próximas da comunidade e se expressam através de fóruns, conferências e conselhos de políticas públicas setoriais, congregando representantes dos governos, entidades da sociedade civil e/ou de segmentos da comunidade escolar, constituindo-se uma nova instância de controle público interno, por ocorrer por dentro da gestão, sendo, portanto, um movimento impositivo e um espaço institucionalizado. Compreendendo, também, o controle externo direto, pois há a participação de representantes da sociedade civil, potencializando as ações de fiscalização da aplicação dos recursos, quer sejam no âmbito federal, estadual e municipal.

No nível local, abrangência do presente estudo, o controle social será focado no âmbito da educação, através do Conselho Municipal de Educação, *lócus* preferencial da nova arena de participação política da sociedade civil, especificamente, quando esta tem o papel de interferir na gestão pública, orientando e acompanhando as ações do Estado e/ou município e os gastos públicos com educação, na direção dos interesses da coletividade. Para tanto, os conselhos são

peça institucional basilar e indispensável para o pluralismo de ideias e possibilidade de articulação participativa de um projeto descentralizado de educação, consubstanciado no âmbito da localidade de seus membros.

Segundo Teixeira (2001, p. 50) o efeito do localismo tem servido de suporte para respaldar as políticas neoliberais de desoneração do Estado central e incentivado o processo perverso de descentralização e neolocalismo, funcionando como estratégia das elites para continuar realimentando o clientelismo. O autor adverte ainda que, não se pode ignorar que a descentralização constitui um revigoramento da iniciativa inovadora e criativa de gestão e um forte estímulo à formação de uma cultura política e cidadã, capaz de produzir mudança qualitativa através da incorporação de outros níveis de governo, respaldando, portanto, a autonomia tão salutar para o fortalecimento da democracia.

CAPÍTULO II

*A EDUCAÇÃO BRASILEIRA, OS
CONSELHOS E O CONTROLE
SOCIAL*

A forma colegiada de administrar a coisa pública não é recente. Nos últimos tempos a democracia participativa vem adquirindo novos contornos no âmbito da gestão pública, possibilitando a ampliação a sua democratização. Entretanto, esses espaços têm sido o palco em que se defrontam diferentes grupos, sendo, portanto, uma arena de lutas entre interesses contraditórios entre a sociedade civil e o Estado.

Nesse contexto a Educação brasileira, enquanto política social é também palco de modificações na sua conformação. Para compreender o surgimento dos Conselhos nessa política, retomam-se nesse capítulo algumas considerações sobre a história da educação brasileira; em seguida discute-se a educação como direito social e, por fim, a institucionalização da participação na política de educação.

2.1 A Educação brasileira nos seus primórdios: um pouco de história

A política educacional no Brasil tem sofrido mudanças radicais ao longo da história e a experiência acumulada sobre essa política setorial tem contribuído para compreender o papel significativo que a educação opera no mundo do trabalho e da cultura, sendo um componente justificador das proposições que atravessaram a arena política brasileira.

Tratar dessa política exige atenção especial às particularidades de cada época, como um fio que vai tecendo a história e nele demarcando os fatos que orientam as leituras realizadas em cada momento histórico e os processos inerentes às demandas educacionais em cada período.

Desde a sua origem, a Educação brasileira apresentou características conservadoras, nas primeiras relações entre Estado e Educação, a partir das experiências de ensino iniciadas com a Companhia de Jesus (1549-1759), pelos jesuítas. O método de ensino da época seguia os costumes, a religiosidade e o modelo pedagógico dos europeus e eram embasados também nos fundamentos da política colonizadora de D. João III. As orientações para essa área eram voltadas aos propósitos políticos da Ordem e dos colonizadores, através do aprendizado de

trabalhos agrícolas, construção de residências, ensino da catequese, missões, escolas de primeiras letras, colégios e seminários para formar sacerdotes para catequizar a nova terra (ELIAS SOBRINHO, 2008).

Por dois séculos, a educação ficou entregue aos jesuítas, onde se manifestou a atualização do humanismo clássico implantado no sistema de normas, diretrizes e procedimentos que marcaram os primórdios da educação brasileira, deixando como herança desse período a construção de 17 colégios e seminários espalhados por todo o Brasil.

Com a expulsão dos jesuítas pelo marquês de Pombal em 1759, tentou-se imprimir ao ensino outra feição, através da Reforma Pombalina. Esse período constituiu os primeiros ensaios para a institucionalização da escola pública estatal. Entretanto, tal reforma não conseguiu modificar os rumos da educação, apenas a fragmentou em aulas de humanidades, ciências e Letras, sob a orientação de professores mal preparados, escolhidos pelo bispo ou proprietário de terras da colônia e remunerados com impostos criados para esse fim.

Com a chegada de D. João VI em 1808, continuaram as tentativas descontínuas de organização da educação, agora sob a responsabilidade e preocupação do poder público, embora fosse vista como possibilidade de formação das elites e de militares para o império. Constata-se nesse período, segundo Elias Sobrinho (2008) a criação da Escola Médica na Bahia; a Academia da Marinha; a Academia Real Militar; os cursos de anatomia, de cirurgia, de agricultura; a Escola Real de Ciências, de Artes e Ofícios; o Laboratório de Química, a Biblioteca Pública; os cursos técnicos de artes.

Destaca-se, particularmente, que houve um enriquecimento da instrução pública com a criação de cursos superiores, mas, paradoxalmente, a atenção dispensada às escolas primárias e secundárias, da época dos jesuítas ficou ao sabor da criação de algumas escolas de primeiras letras, que foram desaparecendo aos poucos e as que restaram não eram significativas. Com efeito, o que interessava ao grupo da elite civil era o título superior, que juntamente com a posse da terra dava maior legitimidade ao poder político.

Nos primórdios da instituição da escola pública, o ensino era essencialmente de caráter individual, ministrado pela família que se incumbia de transmitir os

primeiros ensinamentos das letras, conforme verifica Lucchi (1985 p. 26-27, aspas do autor)

Até além da metade do século XVIII, o ler, escrever e contar não se ensinam na escola, normalmente, e não são sequer consideradas coisas de que se devam ocupar os professores. De fato a 'escola pública' (assim era chamada toda escola coletiva, mesmo se de iniciativa privada, contraposta ao ensino individual do preceptor) se nos apresenta, até quase ao final do antigo regime, como um edifício suspenso no ar, sem o andar térreo das escolas elementares. [...] só se tinha acesso à escola, portanto, depois de ter aprendido a ler e possivelmente também ao menos a segurar com as mãos a caneta [...]. Sabemos assim que para ser admitido na escola era necessário demonstrar saber ler 'comodamente' [...].

Observa-se, portanto, que o caráter coletivo da escola impresso pelos jesuítas, foi se diluindo no tempo e quando da expulsão deles do Brasil apenas 0,1% da população tinham acesso à escola. Isso se justificou no entendimento de Marcílio (2005, p. 3) pelo fato de um crescente número da população ficar excluída desse espaço, dentre ela as mulheres, totalizando de 50% da população e os escravos somavam 40%. Também foram segregados da escola os pardos, os negros livres, os filhos ilegítimos e as crianças abandonadas. Com efeito, nasce desse contexto, um contingente de analfabetos na história da educação brasileira, como um hiato entre os que se dedicavam à instrução e os que serviam para o trabalho, ou seja, a instrução para poucos e o trabalho para a maioria.

Como a instrução primária e secundária não fazia parte do intento das elites imperiais e devido às baixas demandas do ensino público, em 1870, surgiram as primeiras escolas particulares, não só para motivar o desenvolvimento do estudo secundário nas provinciais, mas também propiciar o acesso aos cursos superiores nas capitais das respectivas províncias.

Somente com a Constituição de 1824, a educação passou a ser sistematizada em processos de ensino com quatro graus de instrução: pedagogias (escolas primárias), liceus, ginásios e academias, sendo prometida a todos os cidadãos a instrução primária gratuita, o que não ocorreu de fato, como se destacou anteriormente, o ensino primário e secundário não eram prioridades para as elites, pois esse nível de escolarização era visto como algo desnecessário, visto que os trabalhos eram eminentemente braçais, para os quais o saber ler e escrever consistia uma ostentação.

Para Elias Sobrinho (2008, p. 28-29), a história da instrução pública, no período imperial pode ser sintetizada nas seguintes características:

(a) sistema organizacional centralizado, de inspiração européia; (b) organização precária, inconstante e fragmentada; (c) adotava em sua pedagogia cadeiras avulsas e inspeção; (d) pouco investimento; (e) variedade nos procedimentos da organização de inspeção; (f) predominância da racionalidade econômica que visava à redução dos custos; (g) descontinuidade em suas reformas.

Faz-se necessário destacar que desde o império já se constata as primeiras ideias e iniciativas referente à constituição de Conselhos como órgãos da administração educacional, conforme assinala Telles (2000a, p. 2)

Há registro de conselhos centrais, pertencentes ao governo central da província ou do Império; conselhos mais locais, que recebiam variadas denominações, como por exemplo, conselhos paroquial, distrital, ou conselhos literários. Isto permite inferir, que desde o início da organização dos nossos sistemas educacionais, já se pensava em órgãos colegiados como parte da administração do setor. Pode-se identificar nas leis que regulamentam estes conselhos, que suas funções resumiam-se ao controle e mediação dos interesses do Estado no nível local, e a função consultiva e pedagógica, apesar de em muitos regulamentos estarem citadas, não há registros de terem sido sequer aplicadas.

Embora se vislumbrasse ações dessa natureza, como bem explicita Telles (op. cit.), não há referências de que esses colegiados assumissem papel de destaque na arena político-educacional da época.

Com o advento da primeira república (1889-1930) não foram introduzidas mudanças substantivas na instrução pública do país, embora os discursos apontassem para ampla democratização da sociedade brasileira. O que se verificou no âmbito educacional, no entendimento de Elias Sobrinho (2008, p. 30) foi um retrocesso configurado pela

(a) não criação de estabelecimentos de ensino secundário nos Estados; (b) extinção dos que existiam mantidos pelo Governo Federal; e (c) não interferência no sentido de promover ou melhorar o ensino primário, que, embora já viesse sendo custeado pelos Estados, continuou ao encargo dos reduzidos recursos dos mesmos.

Assim, continuava-se a respaldar o modelo dual de escolarização, uma para a sociedade aristocrática e escravocrata, através dos cursos superiores e, outra para os colonos, a partir da educação popular abandonada e minimizada pelo Estado.

Também compreendia característica desse período para o autor, a descentralização do ensino, a partir da Constituição de 1891, com a criação do Conselho de Instrução Superior e o surgimento dos Conselhos Escolares, Centrais ou Distritais nas provinciais. Esses Conselhos exerciam funções burocráticas, ficando o poder máximo de decisão nas mãos das elites e dos intelectuais do ensino. Entretanto, no ano seguinte, com a reforma de Benjamin Constant, o Conselho de Instrução Superior passa a exercer a função de assessoramento. Segundo Cury (2000, p.8) com a Reforma Rocha Vaz, em 1925, o referido Conselho passa a chamar-se Conselho Nacional de Ensino.

O período de 1930 a 1945 trouxe grandes inovações para a área da educação com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional de 1932. Esse documento continha os princípios do movimento renovador da escola pública e estava endereçado ao povo e ao governo. Foi elaborado por Fernando Azevedo e assinado por 26 educadores brasileiros, líderes do movimento de “renovação educacional” (ROMANELLI, 2000, p.145).

O Manifesto foi um documento de cunho político em defesa da Escola Nova, e especialmente, em defesa da escola pública, laica, obrigatória, gratuita e de qualidade. Na concepção de Saviani (2004, p. 35)

[...] pode ser considerado um importante legado que nos é deixado pelo século XX. [...] É um marco de referência que inspirou as gerações seguintes, tendo influenciado, a partir de seu lançamento, a teoria da educação, a política educacional, assim como a prática pedagógica em todo o país. [...] representa um ‘divisor de águas’ na história da educação brasileira.

Esse documento procurou regulamentar em âmbito nacional as escolas dos níveis superior, secundário e primário, implementando o ideário pedagógico renovador, estabelecendo, portanto, uma relação dialética entre a educação e o desenvolvimento, situando-a em uma posição de destaque dentre os problemas nacionais (ROMANELLI, 2000). A partir de então, vivenciou-se uma nova fase na história da educação brasileira verificada pelo crescimento da matrícula pós- 1930, conforme assevera Saviani (2008, p. 150-151apud BRASIL, 2003, p. 106)

[...] a partir da década de 1930, a matrícula geral saltou de 2.238.773 alunos (ensino primário: 2.107.617; ensino médio: 108.305; ensino superior: 22.851), em 1933, para 44.708.589 (primário: 35.792.554; médio: 6.968.531; superior: 1.947.504), em 1998 (BRASIL, 2003, p.106). Considerando-se que a população do país girava em torno de 40 milhões , em 1933, passando a

aproximadamente 167 milhões, em 1998, conclui-se que, enquanto a população global quadruplicou, a matrícula escolar geral aumentou vinte vezes.

Essa nova realidade colocou parte da população, historicamente alijada do processo educacional, para dentro das escolas. Esses números evidenciaram que, o antigo regime instituído e organizado para acolher as minorias privilegiadas, foi ampliando o acesso a todos os níveis de ensino, praticamente nesses últimos vinte e cinco anos em que os dados foram avaliados, universalizou-se o atendimento, pelo menos intencionalmente, acessível à maioria da população.

Outro acontecimento importante para a época foi a promulgação da Constituição de 1934, a qual segundo Cury (2007, p. 833) foi “o marco básico de uma intervenção estatal-nacional decisiva nos sistemas de ensino”. Essa Constituição determinou no capítulo II, artigo 149, que a educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos. Também fixou as competências para a União em relação à educação nacional, no artigo 150, estabeleceu o Plano Nacional de Educação, compreendendo todos os graus e ramos, comuns e especializados, bem como coordenar e fiscalizar a sua execução em todo território nacional.

Ela previu ainda, no seu artigo 156, os recursos financeiros para o provimento da educação e assim assegura: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativo” (BRASIL, 1988).

A vinculação de recursos financeiros para a educação parece apontar, nesse contexto, uma aspiração à renovação educacional e social proposta pelos idealizadores e defensores do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, quando se destaca nesse documento a autonomia dos recursos econômicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino público ao afirmar:

A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção (1932, p. 50, grifos do autor).

Segundo Ghiraldelli Júnior (1992) o período de 1937-1945 correspondeu ao Estado Novo e marcou o fortalecimento do Estado, no sentido de respaldar o interesse do capitalismo na política de controle das classes assalariadas. O autor (op. cit., p. 83-84) afirma que o Estado Novo foi uma ditadura e apresenta uma breve leitura desse período

Um regime sem funcionamento do Congresso Nacional, sem partidos legais, sem eleições. Desenvolveu-se o fortalecimento do Estado no sentido de melhor servir aos interesses do capitalismo na sua política de controle das classes assalariadas (tanto dos empregados e funcionários, como do operariado). Seguindo a tendência já esboçada no início dos anos 30, o período ditatorial incentivou a participação do Estado em assuntos econômicos, no sentido de proteger atividades econômicas já existentes e de favorecer o surgimento de novas. O Brasil continuou seu processo de industrialização com o objetivo imediato de substituir as importações. Com a industrialização, as classes dominantes- a burguesia industrial, agrária e financeira, aliada da tecnoburocracia nascente e dos militares - cederam à política de Vargas de aumentar o poder do Estado no sentido de regulamentar as relações de trabalho no país. É desses anos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a institucionalização de um sindicato atrelado ao Estado.

Com efeito, o governo centralizador incentivou a participação do Estado nas atividades econômicas existentes e fortaleceu o processo de industrialização e urbanização. A entrada do país na industrialização exigia mão-de-obra técnica, o que favoreceu a institucionalização de uma educação dual, sendo o ensino secundário e superior para as elites, e o ensino primário e profissionalizante para as camadas populares. Dessa forma, estava posta a separação entre aqueles que poderiam estudar, daqueles que deveriam estudar menos e ir rapidamente para o mercado de trabalho.

Com a Constituição de 1937 se reafirmou o compromisso com a educação como um direito universal, responsabilização da família e a obrigatoriedade aos poderes públicos para a sua oferta. Contudo, Elias Sobrinho (2008) assevera que a educação foi eleita como prioridade por uma questão de segurança nacional. O que, sem dúvida, interessava era estabelecer os fundamentos de defesa contra o influxo dissolvente do comunismo e as bases de estruturação e esclarecimento das diretrizes de preparação política. Assim, o Estado Novo, com traços ditatoriais formula um

conjunto de normas para a regulamentação da área educacional, todavia sem responsabilizar-se com a universalização do ensino.

Dentre essas normas destacam-se a decretação das Leis Orgânicas de Ensino e a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), para impulsionar e efetivar o ensino industrial, que ficou a priori, sob a responsabilidade da Confederação Nacional da Indústria que posteriormente abdicou de ser ator principal e passou à coadjuvante no processo educacional. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) era evidente a intenção de transformar a fábrica em escola, ambiente propício para a perpetuação dos valores do industrialismo.

Essa fase representou no entendimento dos autores (op. cit., p. 25-26) a implantação de uma educação que demarcou o seu lugar no cenário político e econômico, a partir do velho dualismo entre ricos e pobres e da adoção de princípios 'éticos' que sinalizavam para a forma 'harmoniosa' da nação brasileira. Com efeito, eles asseveram que o Estado Novo

[...] definiu o papel da educação no projeto de nacionalidade que o Estado esperava construir. A nova Constituição dedicou bem menos espaço à educação do que a anterior, mas o suficiente para incluí-la em seu quadro estratégico com vistas a equacionar a "questão social" e combater a subversão ideológica. Não foram casuais os discursos e as referências a um ensino específico para as classes menos favorecidas, o pré-vocacional e profissional. Tal ensino era considerado o primeiro dever do Estado, a ser cumprido com a colaboração das indústrias e sindicatos econômicos- o que fazia da escola, oficialmente, um dos *loci* da discriminação social. Nem, tampouco, o acento sobre a obrigatoriedade da educação física e do ensino cívico, mecanismos de disciplina e controle corporal e ideológico.

É imprescindível, por fim, verificar como os Conselhos de educação foram configurados no Estado Novo, a partir das transformações engendradas no sistema de ensino. Telles (2000a, p. 4) analisa a função desses órgãos e adverte para a mudança do perfil de ação dos Conselhos que passaram a apresentar uma

[...] concepção predominantemente tecnicista da função destes órgãos, diferente da acepção fiscalizadora e auxiliar que predominou no Império e na República Velha, e que retornaria com maior força em outro período não democrático. Tal concepção é resultante de princípios da administração científica, que fortemente influenciou nos modelos de organização e estruturação dos aparelhos estatais, que então buscava construir as sociedades de forma planejada.

Para Ghiraldelli Júnior (1992) o cenário político que se apresentou a nível mundial com o fim da Segunda Guerra Mundial, sinalizou uma nova era de governos populares e democráticos na Europa. Esse contexto influenciou sobremaneira, o processo de redemocratização que se avizinhava aqui no Brasil. É no período de 1945 - 1947 que se observa o crescimento do movimento popular brasileiro e revigoração da sociedade com as ideologias democráticas, a partir da formação de partidos, a exemplo do Partido Comunista (PC), eleições para presidente da República e a eleições para a Assembléia Nacional Constituinte. O afloramento da participação dos trabalhadores fabris, setor de serviços e comércio, a formação de comitês populares nos bairros abriu espaço para a reivindicação de melhores condições de vida, trabalho e educação. O envolvimento dos militantes de esquerda no Congresso Nacional contribuiu para ampliar o leque de discussões acerca dos problemas educacionais, afirmando que a solução de tais problemas envolvia outros de ordem mais geral.

Nessa conjuntura favorável, a sociedade civil tomou corpo a partir de inúmeros partidos¹⁷ políticos de caráter regional e nacional e promoveu o surgimento de outros tipos de atuação ideológica vinculada à igreja, aos órgãos de imprensa escrita e às rádios.

No tocante à educação, a Constituição Federal de 1946 apresentou um caráter descentralizador do sistema de ensino, ratificando em boa parte, princípios postos na Constituição de 1934, como a obrigatoriedade e gratuidade da escola primária; o ensino médio gratuito para os que fossem comprovadamente necessitados; a vinculação de impostos para o financiamento da educação como direito de todos; ensino livre à iniciativa particular; ensino religioso de acordo com a profissão de fé dos alunos; e, autonomia dos estados na organização dos sistemas de ensino. Ressalta-se também, uma inovação quando coloca em termos federativos à obrigatoriedade do Estado de presumir recursos mínimos para assegurar o direito instituído. Assim, no artigo 169, determinava: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por

¹⁷ Dentre os vários partidos existentes nesse período pode-se afirmar que três deles dirigiram a cena política no país: O Partido Social Democrata (PSD); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN). Além desses, outros se estabeleceram entre 1945-1964, a exemplo do Partido Social Progressista (PSP); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Democrata Cristão (PDC); Partido Trabalhista Nacional (PTN); Partido Libertador (PL) e outras agremiações. Ghiraldelli Jr. História da Educação. São Paulo: Cortez, 1992. p. 111.

cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946).

Essa Constituição dispôs ainda, em seu artigo 8, a instituição do Conselho Federal de Educação e no artigo 10, os Conselhos Estaduais de Educação, como órgãos colegiados da administração pública direta do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação Estaduais, reafirmando, portanto, o caráter descentralizador que vinha sendo atribuído a administração Educacional.

No âmbito das inovações para o período, importa assinalar que sob essa constituição foi promulgada, em 1961 a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei nº 4.024/61. A esse respeito Cury (2007, p.837) menciona.

Nela, a vinculação permanece e se amplia por estabelecer a necessidade de metas quantitativas e qualitativas, postas em um Plano Nacional de educação. Cada nível de ensino contraria com Fundo, cuja elaboração estaria a cargo do Conselho Federal de Educação.

A eclosão do golpe militar de 1964 acarreta o rompimento da ordem democrática e a modificação de todo o cenário político, com um conjunto de reformas em várias áreas, todas pautadas pelo conservadorismo e sob o prisma do autoritarismo. Para Dourado (2004, p. 287) “essas questões implicam e reiteram o crescente divórcio entre o Estado *stricto sensu* e a sociedade civil”.

O significado do movimento de 1964, segundo Germano (1994, p. 53) “se constituiu numa restauração da dominação burguesa, confirmando-se [...] uma constante na nossa história política: continuidade, restaurações, intervenções cesaristas, transformismo, exclusão das massas populares, autoritarismos”. É nesse prisma, que se assistiu a desconstrução das forças democráticas populares, abafando sem hesitação quaisquer entraves postos pela sociedade civil que pudesse perturbar a ordem do novo regime e o controle da máquina estatal.

Com a ditadura militar (1964-1985), as inovações conquistadas para a educação no período anterior sofreram restrições e inúmeras reformas foram postas em prática, todas subordinadas à ideologia dos donos do poder. Politicamente, o golpe de 1964, pôs fim ao processo de democratização que vinha se estabelecendo no âmbito político-administrativo com os Atos Complementares e Institucionais. As reformas de base para a educação que tramitavam no Congresso foram arquivadas,

cassados os direitos políticos, fechados os sindicatos e entidades de classe, podadas todas as formas de manifestação e organização da sociedade civil e proibidas eleições diretas para todos os níveis.

A Constituição de 1946 sofreu várias emendas para adaptar-se ao novo regime político. Posteriormente, uma nova Constituição é promulgada, em 1967 retratando o contexto político autoritário e o econômico centralizador de renda, para tanto, a noção de ordem e progresso tornou-se o lema da bandeira e das ações do governo militar.

No campo educacional as interferências segundo Elias Sobrinho (2008) foram no tocante às proibições da existência da União Nacional dos Estudantes (UNE); institucionalização de planos e programas como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL); retirada da vinculação de imposto para financiar a educação escolar, substituído por uma prestação de assistência técnico-financeira da União para os respectivos Estados; reforma do ensino universitário; punição à greve dos universitários; inclusão da disciplina Educação Moral e Cívica no currículo. Em relação aos Conselhos o autor (op. cit., p. 39) assevera

[...] os conselhos de educação perderam as suas funções normativas. Todavia, ainda que se mantivessem assim, obtiveram formas cada vez mais técnicas, mesmo passando a exercer, basicamente, apenas as atribuições opinativas.

Mesmo diante de um contexto tão adverso, coube aos Conselhos Estaduais de Educação, a partir da Lei nº 5.692/71, em seu artigo 71, delegar algumas de suas atribuições aos Conselhos Municipais de Educação que apresentassem condições propícias para tal efetivação. Nesse sentido, o modelo repressivo e autoritário, parece atribuir certa autonomia aos Conselhos Estaduais, mas o que realmente se determinava, no artigo 74, era que esses Conselhos ficassem integrados aos respectivos sistemas estaduais de ensino, reforçando o caráter centralizador e burocrático, impresso aos órgãos administrativos do governo e controlados pelo padrão de gestão tecnocrático-militar.

Adentrando ao período que constitui a metade da década de 1980, há o redesenho de um novo modelo político em construção, através das experiências de gestão participativa e do entendimento de uma nova cultura política, pautada em outros valores, comportamentos, visões de mundo e estratégias de ação, que vão ser

a tônica dos discursos e polarização nos debates político e social dos governos e da sociedade civil.

O cenário posto para a educação brasileira, com o retorno à democracia, caminha para o ajustamento da relação entre Estado e sociedade civil, a construção de sujeitos sociais coletivos e a abertura à democracia participativa, como inovação política da participação social. A esse respeito Mello (1996, p. 31) ressalta

Diante deste cenário, a educação é convocada, talvez prioritariamente, para expressar uma nova relação entre desenvolvimento e democracia, como um dos fatores que podem contribuir para associar o crescimento econômico à melhoria da qualidade de vida e à consolidação dos valores democráticos.

Nesse sentido, observa-se um reordenamento da política de educação para a década de 1980, trazendo alguns avanços na construção das relações sociais e políticas que apontaram para o fortalecimento da sociedade civil e melhor definição do papel do Estado. A larga experiência acumulada desse período culminou na promulgação da Constituição cidadã de 1988, ao reafirmar o compromisso com a horizontalização das relações, o restabelecimento e ampliação dos direitos sociais e participação direta da sociedade no processo de proposição e decisão das políticas públicas.

Assim, a educação nos anos 1980, segue ocupando novos espaços no cenário nacional, em busca de maior efetividade dos direitos para toda a população. Para Mello (1996a, p. 22) essa década apresenta experiências exitosas que marcaram a história da educação brasileira, em relação à

[...] gestão democrática; garantia de percentual mínimo de recursos; valorização do docente; educação de qualidade ao invés de se priorizar a quantidade; e importância do papel dos estados e municípios como agentes de políticas públicas.

Retomando a dinâmica histórica, caminha-se para os anos de 1990, levando da década de 1980 um saldo positivo, em relação ao panorama jurídico-legal, no tocante as conquistas explicitadas acima, o que sinalizou para alterações significativas no âmbito da efetividade e exigibilidade do direito à educação. É importante ressaltar que não havia até então, um aparato legal que a legitimasse conforme pontua Pompeu (2008, p. 35)

Até a vigência da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a educação no Brasil era tida como necessidade, fator de mudança social, porém subordinada às injunções políticas e às conveniências econômicas e culturais. Ainda que afirmada como direito de todos e dever do Estado, a educação não possuía, sob o enfoque jurídico, qualquer instrumento de exigibilidade suscetível de produzir efeitos concretos no contexto pessoal dos destinatários da norma. A oferta e a qualidade do ensino situavam-se na esfera da discricionariedade do administrador público. A educação, como mera norma programática, era fundamentada na conveniência e na oportunidade.

O aparato jurídico-legal formalizado nas décadas de 1980 e 1990 recolocam os Conselhos no cenário político-institucional agregando algumas tendências impostas pelas novas configurações da relação Estado e sociedade civil, como mecanismos de cogestão e ligados ao cotidiano das políticas educacionais, com maior potencial de formulação, implementação e proposição. O mais importante, no entanto, no entendimento de Gohn (2000) é que os conselhos são a garantia de participação social na tomada de decisões políticas. Assim, a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96 que dispõe sobre o princípio da democracia participativa e a instituição dos Conselhos de Educação nos níveis de governos federal, estadual e municipal se colocam como elementos partícipes dessa realidade e com importante função a desempenhar. Entretanto, ainda que a garantia desses espaços estejam asseguradas em Lei, o cotidiano da gestão pública parece resistir às inovações postas com o novo modelo de ação governamental. Para Cordeiro (2001, p. 122) essa realidade está longe de se efetivar ao afirmar

Um ponto negativo muitíssimo importante é que a máquina governamental como um todo ainda não incorporou a ideia da gestão participativa como sistema. Ela, de modo geral, não mudou sua postura para reconhecer efetivamente os Conselhos como parceiros institucionais.

Desse modo, o desafio está posto e há muito por fazer para que o espaço do Conselho, aspecto focado mais à frente nesse capítulo, seja colocado de fato a serviço e alcance a resolutividade esperada pela população. Embora, não se possa deixar de reconhecer que são espaços férteis para o planejamento coletivo, o qual tende a convergir para o fortalecimento da democracia real, se realmente oportunizar a participação ativa cotidiana dos cidadãos, respaldando, assim, a democracia participativa. Parece-me que dessa forma, toma-se o caminho mais propício para tentar promover a ampliação dos direitos à educação e promover a socialização dos grupos mais excluídos.

2.2 A política de educação como direito social e a suposta universalização do ensino

A educação sempre foi um campo da vida social tensionado pelas disputas dos projetos societários de diferentes grupos e segmentos sociais, principalmente por se constituir em um espaço privilegiado de embates, no processo de conquista da hegemonia política, econômica, social e cultural na sociedade. Ela é, portanto, um dos principais instrumentos para que o ser humano construa sua identidade.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito fundamental de natureza social. Para tanto, Duarte (2007, p. 697) assevera que a educação ultrapassa o interesse meramente individual, que mesmo exercido individualmente, trata-se de um direito que deve ser compreendido em sua dimensão coletiva:

[...] embora a educação, para aquele que a ela se submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar.

Dessa forma a educação passa a ser entendida com um bem comum que pertence à comunidade e abrange interesses de grupos variados. Trata-se, pois de uma ação individual, no sentido restrito do termo, mas é, ao mesmo tempo, pensado para a coletividade como forma de perpetuação de um modo de vida, fonte de ação e do comportamento dos indivíduos e da continuidade e inserção no mundo da cultura. O caráter coletivo da educação imprime e reforça a necessidade de olhá-la além dos interesses individuais, singularmente considerados, mas percebê-la enquanto essência e patrimônio de grupos socialmente organizados.

A educação ganhou lugar de destaque na Carta de 1988, sendo vista a partir de então, como direito de todos (direito social), portanto, devendo ser universal, gratuita, democrática, comunitária e de elevado padrão de qualidade. Tais características imprimiram uma concepção ampliada de educação e sua inscrição como direito social inalienável. Nesse sentido, a educação passa a ser regida pelos seguintes princípios fundamentais, no artigo 206 da CF: a igualdade de condições

para o acesso e permanência na escola (inciso I); a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais (inciso II); a valorização dos profissionais do ensino (inciso V); a gestão democrática do ensino público (inciso VI); e a garantia de padrão de qualidade (inciso VII) (BRASIL, 1988).

Também nessa mesma Constituição, atribui-se a partilha de responsabilidades e competências entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para o provimento dessa política, visto que a manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos necessitam de uma política de financiamento. Atualmente os governos federal, estaduais e municipais colocam a educação no centro das prioridades de seus projetos políticos, mas o que se tem constatado é que tal prioridade só existe no plano discursivo.

Para que a política de educação se efetive deveria se manifestar em termos de gastos públicos e tornar-se de fato uma prioridade macroeconômica nessa área. A esse respeito, Cury (2007, p. 834) pontua que “políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas”. Nessa mesma perspectiva, Dourado (2007) ratifica que se deve considerar o papel basilar das políticas de financiamento e regulação da educação, uma vez que, os processos de gestão educacional e escolar são fortemente induzidos pela lógica decorrente do financiamento adotado.

O texto constitucional, no que refere a universalidade do acesso ao ensino público e gratuito, significa uma conquista formal, entretanto, tal avanço no setor educacional representa um crescimento quantitativo sem garantir, concomitantemente, um crescimento qualitativo. Gentili (1998, p.17) assevera que “o desafio da universalização, tendo sido cumprido, foi alcançado à custa de uma progressiva deterioração da qualidade e dos índices de produtividade das instituições escolares”.

Passados mais de vinte anos da Constituição e com o advento de outras leis que igualmente referendam o princípio da universalização do acesso à educação, o posicionamento explicitado anteriormente, ainda se constitui uma realidade. Freitas (2007, p. 967-968; aspas do autor) apresenta a mesma posição, ao afirmar que a tão propalada universalização não resolveu o problema da qualidade da educação básica e assevera

Boa parte dos problemas que estamos enfrentando com a educação básica nacional advém do próprio formato ideológico do projeto liberal hegemônico, agora “sob nova direção”: ele reduz qualidade a acesso- supostamente como uma primeira etapa da universalização. Mas, antes de ser uma etapa em direção à qualidade plena da escola pública, é um limite ideológico [...]. Os liberais admitem a *igualdade de acesso*, mas como têm uma ideologia baseada na meritocracia, no empreendedorismo pessoal, não podem conviver com a *igualdade de resultados* sem competição. Falam de igualdade de oportunidades, não de resultados. Para eles, os resultados dependem de esforço pessoal, [...]. Isso faz com que a tão propalada equidade liberal fique, apesar dos discursos, limitada ao acesso ou ao combate dos índices de reprovação.

Nesse sentido, a política educacional, assume a condição de subalternidade, proporcionando uma mudança drástica em seu perfil construído no âmbito do processo Constituinte, passando a apresentar-se, segundo Montaño (2007), de maneira focalizada, desconcentrada e precarizada. Essa política é realizada dentro das possibilidades e da lógica geral para a manutenção do status quo do capital, dificultando assim, a implementação de modificações substantivas para o âmbito da educação.

É nesse marco, que se reconfigura o sistema educacional brasileiro e os de quase todos os países da América Latina. As propostas governamentais de reforma para esses países compreendem, no entender de Rosar; Krawczyk (1999, p.144), basicamente, três vertentes: (i) o redimensionamento da relação entre Estado e a sociedade civil; (ii) o desenvolvimento das condições institucionais para implementar a reorganização de todo o sistema educativo, adequando-o à demanda do mercado; (iii) a implementação de mecanismos de avaliação, de modo a garantir o cumprimento dos requisitos para a ‘melhoria da qualidade’ de ensino.

A educação assume, portanto, uma dimensão estratégica no atual debate sobre as transformações que se operam no mundo do trabalho e na esfera da cultura, impondo dois grandes desafios vinculados às questões econômica e ideológica do desenvolvimento do capitalismo: a garantia de uma formação técnica flexível, adaptada às exigências dos novos padrões de produção e de consumo e a garantia de uma formação ideologicamente funcional ao paradigma da empregabilidade. Mais uma vez, o que se destaca é que a educação deixa de ser tratada como um direito humano e social e passa a uma simples mercadoria, contando com o apoio financeiro e ideológico das instituições multilaterais.

Segundo Almeida (2000), a reorganização do sistema nacional de educação a partir da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9394/96, impôs à política educacional algumas marcas no conjunto das políticas sociais firmadas pelo ideário neoliberal, conforme se destaca a seguir:

O desenvolvimento de ações restritivas em detrimento da universalização do acesso à educação, pois os programas (Bolsa Escola e outros) não conseguem incorporar a participação das massas, romper com os ciclos de evasão e repetência escolar, equacionando, assim os problemas de acesso e evasão, respectivamente. Há também a separação entre a educação básica e a formação técnico- profissional (FRIGOTO, 2007) que acirra e impõe a opção pela formação para o trabalho e não pela formação universal para os segmentos da classe trabalhadora, que conseguem atingir este patamar de escolarização, priorizando, portanto, mais mão-de-obra submissa e adaptada às necessidades do capital e do mercado e menos consciência crítica.

Outra proposta veiculada pela onda neoliberal é a ideologia da solidariedade (OLIVEIRA, 2003; MONTAÑO, 2007), na qual a sociedade civil e as empresas são vistas como 'parceiras' do Estado no combate à pobreza e redução das desigualdades sociais. É a ideologia do voluntariado, veiculando a imagem de que cada indivíduo é capaz de colaborar com o projeto de educação para todos, mudando essa situação de crise, e assim, ocorrer à transformação social. São exemplos dessa realidade os projetos: Amigos da Escola e Adote um Aluno.

Nesse sentido, o Estado vem transferindo responsabilidades para uma ampla rede de entidades não-governamentais, a exemplo da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organização Social (OS) em detrimento da efetivação de políticas públicas. Esse é um dos pilares ideológicos do neoliberalismo no campo educacional, pautado nas ações comunitárias e solidárias, como atesta o programa Comunidade Solidária e seus desdobramentos como Alfabetização Solidária e Universidade Solidária. Essas entidades passam a se responsabilizar por algumas dessas ações pontuais, através do financiamento de programas complementares.

O principal objetivo do ideário neoliberal parece ser o de ajudar a abrir o setor educacional ao campo privado, como uma nova opção rentável de investimento

nessa área. O enfoque varejista, mercadológico e comercial, que é dado à educação, a coloca como um novo artigo no mercado de serviços privados.

Dessa forma, segundo Oliveira (op. cit.) permanece as estratégias de focalização e privatização dos chamados serviços públicos, que deixam de ser pensados a partir das políticas de universalização e igualdade para dar lugar ao voluntariado. Faz-se necessário, repensar os efeitos do trabalho voluntário e o associativismo solidário no sistema educacional, por parte daqueles que realmente são os 'amigos da escola' e se preocupam com o ensino público de qualidade.

O que o autor reitera é que o processo de fragmentação da política educacional reflete-se nos próprios recursos destinados a área da educação, que foram reduzidos sob a lógica neoliberal de contenção dos gastos públicos. Tendo em vista o sucateamento das instituições públicas de ensino; a redução de verbas para garantir a universalização do ensino fundamental, tem ficado aquém do esperado; o ineficiente atendimento da educação infantil; o desvio de verbas públicas, o qual vem reforçar o descaso com a educação e a 'bolha' do Ensino Médio, que consegue levar um pequeno percentual de sua clientela à universidade.

Destaca-se ainda, outro grave problema que vem reforçar o ocaso no interior das escolas dos alunos das camadas populares, os quais são desacreditados e relegados a programas de aceleração da aprovação para desocupar vagas e ocultar as estatísticas de reprovação, através da aceleração, progressão continuada e/ou automática, porém com o agravante da menor qualidade, como bem coloca Bertagna (2003) "ausência de reprovação não é sinônimo de aprendizagem e qualidade".

Parece reforçar um tipo de exclusão que Freitas (1991) classificou como 'eliminação adiada' e Bourdier e Champagne (apud BOURDIER, 2001, p. 221) atualizaram o termo para 'exclusão branda', para falar de situações em que os alunos das camadas populares, o seu processo de eliminação da escola foi estendido no tempo, ou seja, foi diluído na duração, não representando, portanto, saídas das estatísticas de exclusão. O que se observa é uma nova forma de exclusão que atua para dentro da escola, internalizando-se, através da aparente estratégia de um sistema amplamente aberto a todos, democratizante, mas que encobre no entendimento de Freitas (2007, p. 973; aspas do autor)

[...] a base da construção das novas formas de exclusão, que agora atuam longitudinalmente, por dentro do sistema, sem necessidade de excluir fisicamente o aluno no início da escola básica, por reprovação. Os processos de avaliação informal vão construindo “trilhas de progressão diferenciadas” no interior das salas de aula e das escolas. Do ponto de vista do sistema, a exclusão foi internalizada a custos menores- tanto econômicos como políticos.

As políticas liberais de responsabilização da escola da era FHC aprofundadas no governo Lula, continuam a respaldar a exclusão branda, com os sistemas de avaliação de desempenho dos alunos, a exemplo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), da Prova Brasil, da recém-criada Provinha Brasil, do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e os usos previstos para ela, qual seja o de expor a avaliação de cada escola via internet. O custo disso é responsabilizar a escola, divulgando os resultados à sociedade e assim, promover a ‘melhoria da qualidade do ensino’.

A culpabilização pelo fracasso e o ocultamento das reais intenções dessa ação, incorre no que Freitas (op. cit.) classificou de ideologia meritocrática liberal. Se a escola apresenta bons índices, é porque é mérito do diretor, mérito dos professores que são aplicados, das crianças que são esforçadas e das famílias que as estimulam. Mas se vai mal, as falhas são da escola, e cabe a ela responsabilizar-se pelos resultados e procurar meios de melhorar seus indicadores; culpa do aluno, porque não se dedica o suficiente às atividades escolares; e da família que não o acompanha na frequência e ritmo necessários.

Para o autor a responsabilização unilateral é insuficiente, porque apenas a escola e a família são penalizadas. As falhas estão na escola, mas também nas políticas públicas, no sistema socioeconômico, entre outros fatores. Com a desresponsabilização do Estado de suas políticas, pela responsabilização da escola e seus sujeitos, incentiva-se o rigor para a instituição de ensino e a relativização para o Estado, o que abre caminho à privatização. A responsabilização bilateral, escola e governo local (município) responderiam melhor aos impasses postos para a educação nesses tempos.

As avaliações de desempenho centralizadas no órgão federal não são pautadas na melhoria da qualidade do ensino, uma vez que são pensadas sem levar

em conta as especificidades locais de cada escola ou região, como única receita, e ainda, com o agravante de respaldar a teoria da responsabilização liberal. A ideia que se defende é a municipalização da avaliação, feita por quem está mais próximo da escola e com o olhar de quem quer enxergar, para apropriar-se dos problemas.

O primeiro passo, portanto, segundo Freitas et. al. (2004) é mudar a concepção de responsabilização para participação e envolvimento local da escola, cujos mecanismos para viabilização desse processo são o projeto político pedagógico da escola e a avaliação institucional. O segundo é buscar a qualidade negociada de que tanto nos fala Bondioli (2004, p. 14) e assim esclarece

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidades para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, idéias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser.

A qualidade negociada compreende o processo bilateral, e se coloca como instrumento de validação da escola e da rede para apontar caminhos para a busca da qualidade. A melhoria do ensino, não vai ser propiciada pela cobrança externa, à distância, sem um envolvimento ou compromisso com os resultados dos alunos. Mas por políticas de Estado que levem a ações locais nos municípios, no sentido bilateral de responsabilização (estado/município e escola). O que se busca, portanto, é que o coletivo da escola mapeie seus problemas, seus conflitos, suas contradições e suas necessidades locais para demandar ações para o poder público (estado/município) implicando, ao mesmo tempo, uma ação de mão dupla, que combine legitimidade política e técnica, através dos sujeitos envolvidos com a realidade social, a voz e a ação das gentes no comprometimento com a melhoria da escola.

Além de suas funções ideológicas e econômicas, a política de educação tem se caracterizado também pela descontinuidade (OLIVEIRA, 2003; CURY, 2007; DOURADO, 2007). A cada administração pública são elaborados e implementados novos programas e propostas educacionais, sem realizar uma avaliação preliminar dos resultados e impactos dos programas educacionais anteriores. A montagem e desmontagem de programas é um traço que está presente em todos os níveis de governo e só faz desarticular as ações de enfrentamento à crise do sistema educacional. Trata-se, portanto, de uma política estratégica, focalista, seletiva,

excludente, restritiva e que persiste a permanência do 'atraso educacional', como forma de nos lembrar que essa situação continua como um sintoma da nossa 'ausência de cidadania'.

A relação entre educação e democratização sempre foi enfatizada, mas não necessariamente efetivada. Se por um lado, há a existência de um ordenamento jurídico, a priori, com a CF/88 e, posteriormente, com os diplomas legais complementares- a LDB, o FUNDEF, o ECA, capazes de ratificar o direito social à educação, por outro, a garantia de metas universalistas de acesso e à qualidade ao ensino, ainda não concretizadas, se colocam como a outra face da moeda do sistema educacional excludente.

Com efeito, a educação como direito fundamental de caráter social assume na atual conjuntura, uma posição destacada no ordenamento jurídico, o que confere ao Estado a necessidade de elaboração e implementação de ações concretas que demandem políticas públicas. Ressalta-se, porém, que apesar dos avanços legais, o mais importante não é a letra ou o espírito da Lei, mas a vontade política dos governantes.

As políticas para a educação continuam a respaldar a prevalência dos interesses privados internacionais, que examinadas em seu conjunto, reforçam o argumento de que os nossos governantes parecem esquecer as leis de interesse da população e, conspiram noutra direção, retardando a aplicabilidade ou simplesmente, efetivando políticas compensatórias e potencialmente inócuas, que não enfrentam o desafio da universalização do acesso e da qualidade do ensino público a contento.

2.3 A participação institucionalizada na política de educação: a questão dos conselhos no Brasil

No âmbito da educação, o ato legal que institui a participação social está previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL 2004a), o artigo 14 propõe a participação em caráter mais coletivo no

processo de elaboração e decisão do projeto pedagógico da escola, assegurando a participação das comunidades escolar e local em Conselhos escolares equivalentes. Dessa forma, parece que a definição de políticas educacionais nos sistemas de ensino federal, estadual e municipal tende a encaminhar-se buscando a corresponsabilização pelo processo e pelo resultado das ações.

A esse respeito, Gohn (2001, p. 100) ressalta a importância dos Conselhos na área da educação, pois implica colaboração e distribuição de responsabilidades e tarefas na implementação e na permanência dos investimentos financeiros para a área e assevera:

Na educação, o princípio da democracia participativa tem orientado, [...] a criação de uma série de estruturas participativas, em que se destacam diferentes tipos de conselhos (nacionais, estaduais e municipais). Esses órgãos têm ganhado, crescentemente, grande importância, porque a transferência e o recebimento dos recursos financeiros pelos municípios estão vinculados por lei federal, à existência desses conselhos.

Nesse cenário, observa-se que o discurso dos gestores locais coaduna com o histórico anseio das classes populares, por maior representação na tomada de decisões no âmbito local. Com efeito, a ascensão dos Conselhos está atrelada a necessidade de repasses de recursos públicos, e não de partilha de poder com a sociedade civil. A obrigatoriedade para a instituição dos Conselhos tornou-se, paradoxalmente, estratégia de manutenção do poder dominante, constituindo-se espaços inoperantes, sem nenhuma força política.

Destaca-se, particularmente, que a forma como é organizado o processo de implantação e dinamização do Conselho, é que vai determinar o perfil de atuação dos conselheiros e a dinâmica participativa que deve prevalecer nesse espaço. Em consonância com essa perspectiva, Calderón (2008, p. 177-178) pontua três fatores que vão interferir para que os Conselhos funcionem no cotidiano da administração pública, como espaço institucional de negociação entre sociedade civil e o Estado e, para tanto, vai depender do

- (i) grau de organização e pressão política das organizações da sociedade civil de cada município; (ii) posicionamento político-ideológico e grau de predisposição política dos governantes de turno; (iii) grau de pressão das esferas federais e estaduais e sua vinculação com os interesses políticos e financeiros dos governantes.

Além das experiências institucionais de participação, via Conselhos, que se tornaram na segunda metade da década de 1980, “fórmula de gerenciamento dos negócios do Estado” (GOHN, 1991, p.15), outras experiências merecem destaque por meio da participação ampliada da população em espaços de mobilização e pressão social.

Segundo Arelaro (2007) duas experiências de ampla participação na definição de políticas podem ser citadas no Brasil: a pioneira e histórica foi a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), no final da década de 1990, envolvendo cerca de cinco mil educadores através de encontros municipais, estaduais e nacionais, com a participação de vários segmentos da comunidade escolar, para o refinamento das sugestões e propostas que comporiam o diagnóstico para a universalização do atendimento da demanda e a melhoria da escola e dos sistemas públicos de ensino, em todos os níveis e modalidades.

O projeto popular foi confrontado com o do Congresso Nacional, que no máximo trazia o aval da área institucional através da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e do Ministério de Educação (MEC). Ao final, o resultado contou com a adoção das metas e objetivos propostos pela ala do governo e o diagnóstico incorporado foi o do movimento social, entretanto, o projeto sofreu nove vetos todos referentes a rubricas financeiras, anulando o que de positivo havia sido proposto.

Outro exemplo de participação coletiva é o Fórum Social Mundial, o qual reúne aproximadamente cerca de 60 a 150 mil pessoas em cada evento. Iniciado em 2001, como reação e mobilização contra as políticas neoliberais avassaladoras, tem buscado propostas para o enfrentamento do capitalismo, de forma mais ordenada e criando alternativas econômicas, políticas, sociais e culturais de combate ao capital selvagem.

Tais constatações evidenciam que essas experiências reforçam a concepção democrática de participação, ainda que minoritárias na implementação de políticas públicas, mas ao mesmo tempo constituem no entendimento de Arelaro (2007, p. 905, aspas do autor)

[...] referências importantes para se entender que, na modernidade, a participação popular e a gestão democrática representam pontos frágeis e polêmicos também nos governos democráticos, constituindo-se espécie de resistentes “calcanhares de Aquiles” que impedem, contraditoriamente, o pleno desenvolvimento do (novo) discurso conservador.

Assim, o discurso da modernidade se firma ao lado de práticas ainda conservadoras, que teimam em resistir, e vêm funcionando numa via de mão dupla: ora se apresentam como a possibilidade de democratização das relações, com vistas à participação dos usuários na condução, proposição, acompanhamento e avaliação das políticas implementadas, ora restringe à participação a um acordo firmado em nome de ‘certa independência’ que descentraliza as ações, mas centraliza as decisões.

São as experiências de participação conforme descritas anteriormente: o Plano Nacional de Educação e o Fórum Social Mundial e outras a exemplo dos Conselhos de políticas públicas que vão constituir-se em agenda cada vez mais presente no cotidiano da gestão democrática. Situando-se na contramão do sistema, os Conselhos poderão configurar-se em um futuro bem próximo, em ambientes éticos e políticos capazes de mudar e provocar uma pactuação entre os vários segmentos que os compõem, agrupando esforços para que as políticas públicas funcionem da melhor maneira possível, produzindo, portanto, efeitos positivos, e realmente descentralizando ações e decisões. Chegar nesse patamar de organização é afirmar que essas ideias estão amparadas em pilares novos, para os quais a democracia participativa é terreno propício.

Souza e Vasconcelos (2008) pontuam que a participação da sociedade civil na gestão local, via Conselhos ou outros canais institucionalizados da esfera pública, faz parte da estratégica desobrigação do governo central para com o controle da educação, implantados na década de 1990, contudo, é fruto especialmente, da mobilização de diversos movimentos populares presente nas décadas de 1960 e 1970 e, de sua continuidade com outros movimentos sociais na década de 1980 que exerceram pressão, constituindo-se frentes de lutas sociais para que a democracia fosse efetivada e a participação social se tornasse uma realidade.

Toda essa movimentação favoreceu a horizontalidade das relações entre Estado e sociedade civil, através da inserção dos Conselhos, os quais podem ser definidos segundo Teixeira (2004, p. 692; aspas do autor) como

[...] órgãos coletivos de tomada de decisões, agrupamentos de pessoas que deliberam sobre algum negócio. Apareceram nas sociedades organizadas desde a Antiguidade e existem hoje, com denominações ou formas de organizações diversas, em diferentes áreas da atividade humana. Seu sentido pode ser buscado na etimologia Greco-latina do vocábulo. Em grego refere à ação de “deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “exortar”. Em latim, traz a idéia de “ajuntamento de convocados”, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, debates.

Assim, a idéia dos Conselhos vem se impondo entre nós e se configura como forma de democratização das relações na esfera pública¹⁸, ocupando lugar destacado como porta-vozes de diferentes grupos da sociedade civil, favorecendo a proximidade entre o gestor e os destinatários das políticas. Como revelam os estudos de Gohn (2003) os Conselhos são concebidos como novos instrumentos de expressão, formulação e viabilização de políticas, os quais apontam para uma nova institucionalidade pública.

No âmbito das discussões atuais sobre o processo de construção da democracia participativa no Brasil via Conselhos, Pontual (2008, p.1; aspas do autor) apresenta uma contribuição que se apoia sobre duas vertentes opostas e que são frequentemente respaldadas na literatura sobre o tema, a esse respeito, o autor assevera

[...] uma, que ao querer enfatizar a novidade histórica que os conselhos de gestão representam para a democracia brasileira tende a um balanço ufanista sobre sua atuação que pode ser resumido na ideia de que eles “podem tudo” e, outra, que ao ater-se às dificuldades e obstáculos enfrentados pelos mesmos tende a uma visão derrotista de que eles “nada podem” chegando, em alguns casos a questionar se teria valido a pena tanto investimento nos canais institucionais, se continua válido apostar-se neste tipo de participação para se alcançar a democratização das políticas públicas.

Pode-se então destacar, que as reflexões de Pontual contribuem para alertar para o fato de que esses espaços representam, a priori, um canal aberto à

¹⁸ A concepção de esfera pública aqui adotada baseia-se na ideia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política. [...] Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo. Aqui se inscreve sua dimensão propriamente política, na medida em que, nessa óptica, a noção de esfera pública se afirma como comunidade politicamente organizada e baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública (RAICHELIS, 1998, p. 25-27).

sociedade civil, como possibilidade efetiva de partilha de poder entre o Estado e a sociedade, para a construção da cidadania na conquista e defesa dos direitos sociais, portanto, no entendimento do autor 'podem tudo'. Por outro lado, apenas figuram como espaços inertes, que pouco contribuem para fortalecer a interlocução ativa, competente e consistente entre governo e sociedade civil, ratificando as decisões anteriormente tomadas pelo gestor municipal. Por isso, 'nada podem', enquanto o novo discurso da participação for construído na aparência, sempre carente de um conteúdo realmente novo.

Assinala-se, no entanto, que as discussões acerca da participação não se esgotam em seus limites e ambiguidades, apesar de passar-se duas décadas da promulgação da Constituição e outras Leis Complementares que ratificam a participação, verifica-se que a lei tem suas brechas, imprecisões e debilidades, e, sobretudo, apresenta um enorme desafio para efetivar-se. Mas, não se pode perder de vista, a necessidade de continuar insistindo e resistindo no (re) ordenamento nas relações entre o Estado e a sociedade civil.

2.3.1 Acompanhamento e Controle social da Educação: a institucionalidade dos conselhos municipais

Através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9394/96, e também do processo de municipalização do Ensino, consubstanciado na Emenda Constitucional (EC) 14/96, começa-se desenhar outros desafios à gestão pública municipal, oficializando importantes tendências de valorização do poder local.

Na atual conjuntura de ampliação de espaços participativos, o processo de descentralização/desconcentração das políticas educacionais, segundo Souza (2006, p. 77) passou a ser determinado sob dois ângulos:

[...] o da relação estabelecida entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e aquela firmada entre Estado e sociedade, cuja qualidade democrática condicionaria o grau de transferência do poder decisório, levando ou não à ocorrência de um simples deslocamento de problemas e encargos, muitas vezes traduzindo-se na privatização dos serviços públicos [...].

Com efeito, a relação Estado/Sociedade civil via conselhos gestores insere-se na esfera pública local, como possibilidade de criar uma nova sociabilidade baseada na participação em processos decisórios. Experiências dessa natureza têm incentivado a democracia participativa e representativa, com vistas a desempenhar o papel social junto à comunidade local e ampliar os espaços de articulação da sociedade com os governantes.

No âmbito do setor educacional estão previstos instrumentos de controle social com a criação de Conselhos representativos de acompanhamento e verificação das ações realizadas nas três esferas de governo, a saber: Conselho de Alimentação escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e Conselho Municipal de Educação.

As iniciativas de participação através dos Conselhos de acompanhamento apresentam potencialidades, mas também carregam limites e contradições, combinando tentativas diversas de controle social por meio da constituição de espaços democráticos de participação social. Assim, os Conselhos figuram como ambientes férteis de possibilidades de construção da cidadania ativa.

2.3.1.1 Conselho de Alimentação Escolar

Para o nível municipal, a descentralização das ações se realiza através do Programa de Alimentação Escolar (PNAE), com a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) municipais, instituídos pela Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que regulamenta a descentralização da merenda escolar. Segundo Sturion (2002, p. 22) essa Lei prevê que os

[...] recursos, consignados no orçamento da União, seriam destinados aos programas de alimentação escolar desenvolvidos em unidades de educação pré-escolar e de ensino fundamental e diretamente proporcionais ao número de matriculados. Esses recursos seriam repassados em parcelas mensais aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios que tivessem em funcionamento o Conselho de Alimentação Escolar constituído por representantes da comunidade escolar e outros segmentos da sociedade local. Dentre as atribuições do Conselho, previa-se a fiscalização e controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar. Os Estados e

municípios teriam a responsabilidade de elaboração de cardápios por nutricionista capacitado e com a colaboração do Conselho. Esse cardápio deveria respeitar os hábitos alimentares da população das diferentes localidades, a vocação agrícola da região e a preferência dos produtos *in natura*, sendo priorizados os produtos de cada região, visando à redução de custos.

Vale ressaltar que a criação dos CAEs passou por um processo de participação outorgada, como condicionamento do repasse de recursos do governo federal para os municípios, com vistas à celebração dos convênios de descentralização do PNAE. Posteriormente, o PNAE passou a ser administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) agilizando ainda mais o repasse dos recursos direto para as secretarias estaduais, Distrito Federal e municipais, como unidades executoras em conjunto com os principais gestores do programa: o FNDE, os CAEs municipais e os Tribunais de Contas (TCs).

A reedição da Medida Provisória de 1998 pela nº 1979-19 de 2000 representou o compromisso de instituir os CAEs municipais, como órgãos deliberativos, fiscalizadores e de assessoramento para a execução do programa. No entendimento dos autores (BALABAN, 2006; PIPITONE et al., 2006) a descentralização das ações significou um grande avanço para a gestão pública, pois proporcionou agilidade no repasse dos recursos; participação da comunidade escolar; prévio planejamento das compras; oferta segura da merenda escolar; melhor aceitação do cardápio da merenda pelos alunos; diversidade do cardápio com produtos *in natura*; incentivo à vocação agrícola da região, fomentando o desenvolvimento local; compra dos produtos direto aos fornecedores, minimizando os custos; combate ao desperdício; diminuição do desvio de verbas e consequentemente, redução da corrupção.

Esses autores também apresentam algumas fragilidades na operacionalização dos CAEs corroborando com as pesquisas realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação (MEC) e pelo Núcleo de Políticas Públicas (NEPP) e também, pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (CGU) tais como: indefinições das funções dos Conselhos; desqualificação dos integrantes; indefinição dos meios legais de ação; dificuldades para o acompanhamento e desenvolvimento do programa; falta de cooperação dos poderes Executivos locais; insuficiente participação dos CAEs na operacionalização do

PNAE; problemas nos processos licitatórios/pagamentos; manipulação de propostas/preços e/ou desvios e fraudes; não participação de licitações, dentre outros.

Contudo, pode-se afirmar que a experiência dos CAEs não é inválida, pois tem sido a forma mais eficaz para aproximar a sociedade aos serviços, impulsionar a descentralização das políticas públicas, com transparência na alocação dos recursos públicos e fortalecer o processo de tomada de decisão coletiva. Sabe-se, no entanto, que a sociedade civil ainda participa pouco dos colegiados de controle social, o que tem dificultado o bom desempenho do programa.

2.3.1.2 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Outra instância de participação popular na gestão pública municipal são os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs). Os CACs municipais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) previsto na Lei nº 9324/96, substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), consiste num fundo contábil, composto de recursos dos estados e municípios, compreendendo 15% da arrecadação de alguns impostos¹⁹ repartidos entre as esferas estaduais e municipais, de acordo com a proporção de alunos atendidos no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino.

Ao CACs do FUNDEB compete o acompanhamento da gestão dos recursos públicos destinados à educação, fiscalizando a aplicação dos recursos creditados na conta do fundo, através da análise criteriosa das prestações de contas. É importante

¹⁹ Participam do FUNDEB a arrecadação referente ao: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPEs) e Municípios (FPMs); Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPLEX); e também, com a desoneração das exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). É importante ressaltar, que a União atua complementando para garantir o valor aluno/ano igual ao mínimo nacional estipulado.

frisar que, além da função explicitada acima, acumula a responsabilização pelo controle social do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)²⁰ e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA). No entanto, Luce e Farenzena (2008, p. 89) apresentam algumas ressalvas quanto ao acúmulo de funções por esse Conselho e discutem

[...] se esta função não deveria ser mais aproximada ou mesmo realizada pelos conselhos municipais de Educação, mais fortalecidos, para evitar a dispersão de esforços e visões fragmentadas do conjunto de ações e meios implicados nos direitos e deveres da educação básica, sob jurisdição municipal e no território local.

Várias questões são trazidas à baila por alguns autores que vêm realizando estudos sobre os CACs do FUNDEB, desde a sua criação nas esferas municipais ou estaduais. A mais recorrente tem sido a dificuldade que os conselheiros apresentam em assumir a tarefa para a qual foram designados, pois exige conhecimento de contabilidade pública (DAVIES, 1999; RODRIGUEZ, 2001; GOUVEIA et al, 2003); outro limite é a pouca representatividade do segmento dos usuários (GOUVEIA ; SOUZA, 2002; NATERA, 2001), o enfoque dado a composição do Conselho é também destacado por Davies (1999) e Souza Júnior (2004, p.14) ao apontar o 'caráter oficialista dos conselhos'; mais uma dificuldade levantada é a precariedade no funcionamento dos Conselhos (LEITE, 2002); Andrade (2002) pontua que a representação da sociedade civil não tem se traduzido em garantia de democracia no interior dos Conselhos; ainda outra fragilidade evidenciada por Wiederkehr e Neto (2006) é a frequente retaliação do professor que é também conselheiro, quando no desempenho do seu papel acompanha e fiscaliza a aplicação dos recursos do FUNDEB. Muitas vezes é penalizado com uma transferência do local de trabalho para outro mais longínquo, expressando dessa forma, a forte cultura patrimonialista e autoritária arraigada no país; e tantos outros limites se colocam no

²⁰ Criado em 1994, pela Portaria nº 955, o PNTE (Programa Nacional de Transporte do Escolar) destina-se preferencialmente para o transporte de alunos que residam na zona rural, com o objetivo de garantir o acesso e permanência dos alunos na escola. Os recursos são repassados para os estados e municípios para a compra dos veículos. (GOMES; CARNIELLI; GONÇALVES, 2003). Com a Lei nº 10.880 a partir de 2004, a política de transporte escolar dirigiu os repasses apenas às ONGs que mantivessem escolas de ensino fundamental voltadas aos alunos com necessidades especiais. Concomitantemente, foi criado o PNATE, com o objetivo de atender os alunos do ensino fundamental das áreas rurais, sendo, operacionalizado por intermédio de assistência financeira suplementar aos estados, Distrito Federal e municípios, com repasse de recursos diretos, para a manutenção de veículos e para contratação de serviços terceirizados de transporte.

cotidiano dos CACs como desafios a serem transpostos na dinâmica da relação Estado/Sociedade civil.

Levando em consideração esse diagnóstico, Souza Júnior (2006, p. 182) assevera que a participação da sociedade civil nos Conselhos, muitas vezes implica em condicionalidades, conforme a explicitada anteriormente, e nem sempre os cidadãos estão preparados a enfrentar os riscos dessa ação e assim esclarece

Com efeito, a participação da comunidade, quer seja na formulação, quer seja no controle ou mesmo na fiscalização das políticas sociais, encontra enormes resistências das esferas locais de poder e, mais ainda, pressupõe custos que nem sempre os cidadãos estão dispostos a arcar no seu dia-a-dia, sobretudo nas regiões mais pobres do país e com pouca ou baixa organização política e social.

Assim, não se pode deixar de considerar que a participação exige uma disposição vigorosa para conquistar espaços que realmente sejam expressão da ação coletiva dos sujeitos, no sentido de construir ambientes legítimos e mais politizados. Portanto, nas palavras de Demo (1999) a participação não é uma dádiva, mas é antes de tudo processo, conquista. Um dos maiores desafios na atualidade para os gestores públicos é compreender que “dirigir se tornou mais importante do que dominar” (NOGUEIRA, 2005, p. 243) e para a sociedade civil é reconhecer que a participação é “uma aventura perigosa, em que cada um, querendo ou não, tem de participar” (GIDDENS, 1997, p. 76).

2.3.1.3. Conselho Municipal de Educação

Também constitui experiência de participação colegiada o Conselho Municipal de Educação (CME), que segundo Gohn (2008, p. 102) “são inovações que ainda não foram apropriadas como espaços plenos de participação”, pois se colocam como meros assessores das secretarias do governo. Esse entendimento é corroborado pelo próprio MEC (BRASIL, 2004b, p. 9) que o concebe

[...] como órgão de Estado. Os CMEs são nacionalmente parte estrutural e estruturante da organização e do funcionamento do sistema educacional e devem ser fortalecidos nas suas competências e inseridos no sistema de informações educacionais do MEC.

Descreve também as funções desses órgãos e apresenta posição destacada no sistema de gestão democrática (BRASIL, 2006)

[...] exercem o papel de articuladores e mediadores das questões educacionais da sociedade local, junto aos gestores do poder público municipal [...] são órgãos de ampla representatividade, com funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora. Ocupam posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos Sistemas de Ensino, bem como na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais.

Esses colegiados fazem parte do processo de descentralização da gestão como *locus* de discussão e de participação nas questões de educação. Com efeito, Peroni (2004, p. 55) esclarece que alguns elementos compõem a tríade que são o fundamento da gestão democrática

Descentralização, assim como autonomia e participação, são as bases fundamentais da proposta de gestão democrática construída historicamente pelos educadores; nesse processo de redefinição do papel do Estado para com as políticas sociais, elas foram ressignificadas, e os conselhos municipais de Educação são parte deste processo.

Uma vez delimitado o espaço do Conselho Municipal de Educação como integrante do processo de democratização da gestão da educação considera-se indiscutível a sua existência.

Para Vieira (1998) não há estágio democrático, mas processo democrático representado pela correlação de forças em um dado momento, o que justifica a importância desse estudo e a necessidade de tomá-lo como objeto de investigação como forma de perceber se o Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB, unidade empírica de análise, se apresenta como espaço efetivo do fazer democrático, ou apenas reproduz as relações de poder dominante, encenando um espaço público democrático.

A thick, light green curved line that starts from the left side of the page, curves upwards and to the right, then curves downwards and to the right, ending on the right side of the page. It frames the text area on the right.

CAPÍTULO III

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE: A PRÁTICA PARTICIPATIVA E O CONTROLE SOCIAL

A conjuntura de luta pela ampliação da cidadania e pela democracia participativa que ocorre tanto no terreno da sociedade civil, como no Estado vem sendo marcada por um processo não linear e desigual, ora combinando avanços, ora estagnações e até mesmo retrocessos. Esse processo de democratização da participação tem suscitado questionamentos de teóricos e estudiosos da área, os quais veem a possibilidade desses espaços se constituírem, realmente mecanismos de organização coletiva e de participação popular, ou de recentralização do Estado capitalista legitimada pelas entidades populares.

Compondo o cenário da participação encontram-se os Conselhos setoriais de políticas públicas como elementos da descentralização da gestão pública local, os quais têm suscitado instigante debate na academia, movimentos sociais, setores governamentais e da sociedade civil, no sentido de tentar compreender o significado e a dimensão que a participação tem ocupado na agenda política governamental. Dada a heterogeneidade de participação adotada nesse espaço, bem como as várias implicações na condução das políticas sociais é que se considera pertinente investigar o tipo de participação que se estabelece no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande.

Para discutir o significado da participação e do controle social no CME-CG o caminho percorrido no presente estudo partiu do resgate da criação do Conselho tentando identificar elementos que marcaram sua formação. Foram evidenciados também os seguintes aspectos: funcionamento e organização, composição, competência e atuação e perfil dos conselheiros. Combinado à pesquisa documental foram apresentados relatos dos entrevistados que configuraram como via particularmente fecunda para o entendimento das formas de participação instituídas no Conselho, a partir da tipificação sugerida por Bobbio; Matteucci e Pasquino (1997) que consiste nas seguintes formas: **presencial, ativação e participação propriamente dita**. Por fim, apresenta-se a permeabilidade e visibilidade e os limites e perspectivas sobre o controle social pelos conselheiros.

O Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (CME-CG) foi criado pela Lei Municipal N° 1.240, de 30 de julho de 1984, em atenção ao arcabouço jurídico nacional, a Lei 5.692/71 que estabelece diretrizes e bases para o Ensino de 1° e 2° graus. Nessa Lei, em seu Capítulo VIII: Das Disposições Transitórias institui no Art. 71 que “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão

delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (BRASIL, 2004). Ressalta-se, porém, que a CF/1988, em seu Art. 206, inciso VI prevê a criação de Conselhos Municipais de Educação.

Observa-se que não há determinação da citada Lei para a criação dos Conselhos Municipais de Educação, ficando sua criação à mercê dos Conselhos Estaduais. Denota-se também a incipiência dessa legislação ao indicar ‘onde haja condições para tanto’, sem definição específica do que seriam estas condições.

O Conselho Estadual de Educação da Paraíba, criado em 1962 (ELIAS SOBRINHO, 2008, p. 89), embora detivesse o poder de deliberar pela criação de Conselhos Municipais em todo Estado, não os previu em sua legislação. Considerando que o município de Campina Grande é o segundo maior do Estado, em extensão e população, com privilegiada localização geográfica, se constituindo desde esta década como centro urbano de comércio e serviços, destacadamente no sistema regional e paraibano e em todo interior do Nordeste, não parece compreensível que o Conselho Estadual de Educação não tenha encontrado condições para a indicação da criação do Conselho municipal.

Por outro lado, a criação do CME-CG se dá antes da Lei Orgânica Municipal (LOM) que somente foi promulgada em 1992, e justamente por esse motivo, esta faz alusão ao Conselho já em funcionamento.

Até então, o Conselho Municipal de Educação se apresenta como órgão colegiado, integrante ao Sistema Municipal de Ensino, de caráter normativo, deliberativo e consultivo que assegura a participação da sociedade na Política Municipal de Educação.

3.1 Funcionamento e a organização do Conselho

O primeiro Regimento Interno do CME de 1999²¹ (CAMPINA GRANDE, 1999), em seu Cap. V, seção II, que trata do processamento das sessões, determinava que

²¹ Segundo informações registradas no Diário de Campo, a atual Secretária informou que os documentos do CME-CG anteriores ao ano de 1999 não foram encontrados, dificultando a

as reuniões ordinárias fossem quinzenais. A partir do segundo Regimento de 2006 (CAMPINA GRANDE, 2006), estas devem realizar-se mensalmente por convocação de seu presidente ou extraordinariamente a qualquer tempo por iniciativa do prefeito, do secretário de educação, do presidente do Conselho ou por solicitação de um terço dos conselheiros. Entretanto, não há registro em ata e em nenhum outro documento de reunião requerida pelo coletivo de conselheiros, o que implica certa dependência dos conselheiros à determinação da presidência do Conselho.

O número de reuniões (tanto as ordinárias quanto as extraordinárias) é um indicador da política participativa realizada no CME-CG desde sua instalação - ver gráfico 01 abaixo. Para além de um dado numérico, pode indicar qual a dinâmica dada pelo coletivo dos conselheiros às discussões da política de educação no município.

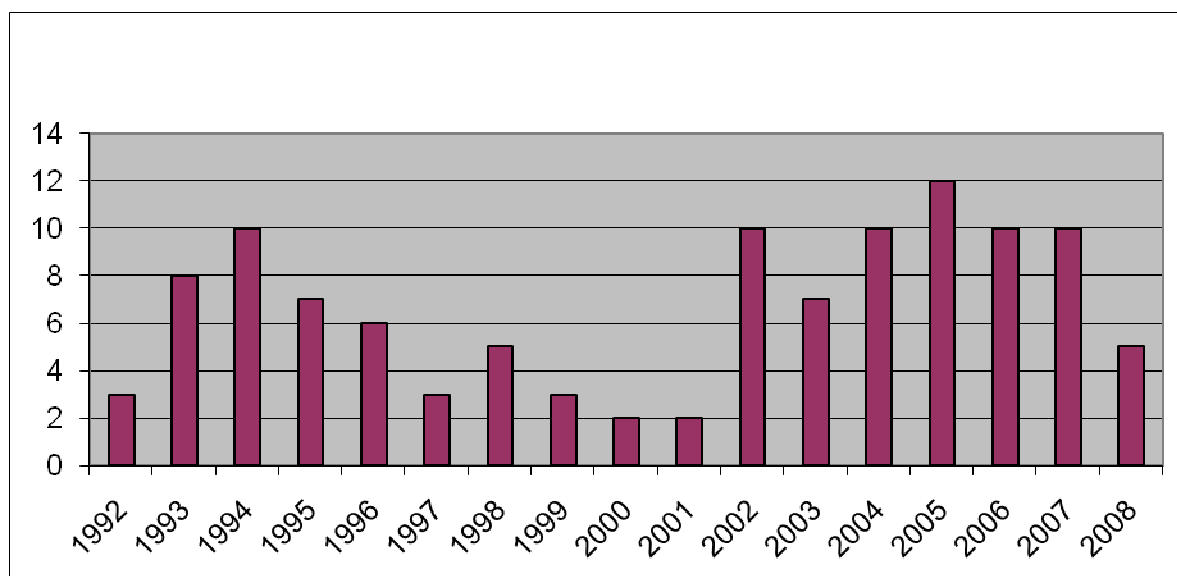


Figura 1 - Número de reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Educação-CG, por ano, 1992-2008.

Fonte: Ata das reuniões do CME-CG.

A figura 1 demonstra que o número de reuniões não chega a não alcançar em vários anos o preconizado pelos Regimentos Internos, tanto o de 1999 que previa reuniões quinzenais, como o de 2006 que prevê sessões mensais. Além disso, observa-se que o número de reuniões não se mostra sempre crescente ou estável,

recuperação dos marcos históricos do Conselho no período de sua criação. Para fins desse estudo o Regimento datado de 1999 será considerado o primeiro.

podendo ser agrupado em três momentos: o primeiro, de 1993 a 1996, há um aumento de reuniões, o que pode ser justificado pela conjuntura marcante de efervescência da democratização e constituição dos Conselhos no país no período pós-constitucional, remetendo à organização da gestão local dos municípios. Nesse momento, o município era administrado pelo prefeito Félix Araújo Filho (1996-1996), cuja administração apresentava como principal plano de governo a criação do Projeto Prefeitura na Comunidade (PPC) que consistia na abertura à população e de suas organizações sociais o processo decisório acolhendo às demandas da população (MACHADO, 2002).

O segundo momento, de 1997 a 2001 houve um decréscimo no número de reuniões. A administração municipal era conduzida, nesse momento, pelo prefeito Cássio Rodrigues da Cunha Lima (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB), em seu segundo mandato, cuja marca de gestão ganhou aspecto de modernidade e valorização de aspectos técnicos, visando uma administração eficiente e competente, tanto que Machado (op. cit.) assevera que uma parte da política democrática participativa foi ofuscada em detrimento dos aspectos técnicos administrativos. Tal assertiva parece respaldar o baixo número de reuniões no período.

O terceiro momento, de 2002 a 2007 apresentou um índice recorde de reuniões, quando a gestão municipal foi conduzida pela prefeita Cozete Barbosa (2002-2004) com trajetória histórica oriunda dos movimentos sociais, estando em períodos anteriores ao seu mandato a frente do Sindicato dos Trabalhadores do Agreste da Borborema (SINTAB).

É importante frisar que o número de reuniões se manteve estável mesmo quando houve um rompimento com o grupo hegemônico, conduzindo ao cargo o prefeito Veneziano Vital do Rêgo Segundo Neto.

Convém destacar que em 2006 alguns fatores concorreram para tão expressivo número de reuniões, dos quais se destacaram: o CME-CG passar pela elaboração de novo Regimento Interno e ocorreram grupos de estudo sobre o Plano Municipal de Educação. Esses fatos estimularam o processo organizativo interno desse Conselho necessitando, portanto, de várias reuniões.

Além da conjuntura política apresentada acima, a instabilidade no número de reuniões do CME-CG ao longo de sua existência pode estar relacionada com a correlação de forças presente na dinâmica interna do Conselho. Assim observou-se que, os anos de maior intensificação das reuniões do CME-CG, especificamente nos anos de 2004-2005, o Conselho foi presidido por representante de Instituição de Educação e, em 2002-2003²² e 2007 por representantes de pessoa de reconhecida experiência em educação, não havendo, portanto, acumulação dos cargos de Secretário de Educação e Presidente do Conselho. A exceção foi configurada no ano de 1994, onde se observou também intensificação do número de reuniões, ainda que na presidência do representante do governo.

Para além das reuniões realizadas havia aquelas em que não apresentavam *quórum*, ou seja, as chamadas reuniões declaratórias. Não há registro das reuniões declaratórias no período anterior ao ano de 2004. No período de 2004 a 2008, 16 reuniões deixaram de ser realizadas, como pode se observar no gráfico 2 abaixo.

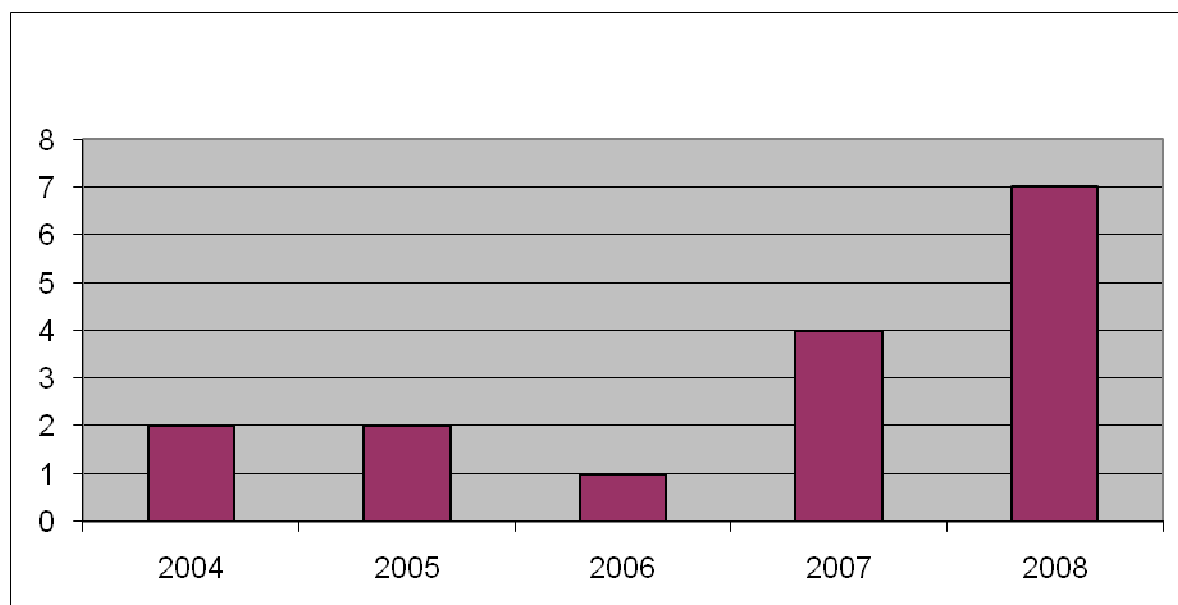


Figura 2 - Reuniões Declaratórias por ano, do Conselho Municipal de Educação-CG, 2004-2008.
Fonte: Ata das reuniões do CME- CG.

Em 2007 (no segundo semestre) e 2008 um crescente número de reuniões declaratórias, compreendidas como aquelas reuniões em que não apresentam

²² Esse período coincide com a alternância do governo municipal. Após quase vinte anos de governo do PMDB, assume a gestão municipal o Partido dos Trabalhadores.

quórum suficiente para realização da reunião, marcou a trajetória do Conselho. Coincidentemente, esse período foi marcado pela preparação das eleições municipais ocorridas em 2008. Observa-se visivelmente que as ações do Conselho Municipal de Educação, pelo menos nesses anos estavam atreladas a dinâmica política da Secretaria de Educação.

Em relação aos aspectos organizacionais do Conselho Municipal de Educação, observa-se que sua estrutura é composta de Plenário, Presidência, Câmaras, Comissões Temporárias, Secretaria Executiva, Assessoria Técnica e Inspeção Técnica. É de competência dos governos garantirem autonomia para o pleno funcionamento do CME-CG. Não há referência nos Regimentos analisados a destinação de dotação orçamentária para o gerenciamento do próprio Conselho. Essa situação concorreu para a fragilização da autonomia do Conselho, que desde a sua criação manteve relação de dependência em relação ao Poder Executivo.

A sede do Conselho, desde a sua criação, funcionou na própria sede da Secretaria Municipal de Educação e/ou em prédios que sediavam outros órgãos dessa Secretaria. Atualmente, a sede funciona em uma sala alugada em prédio comercial, com dependência financeira da própria Secretaria de Educação, conforme ratificado no depoimento a seguir:

Internamente ele [o executivo] disponibiliza a sala dos Conselhos, tem água, tem funcionários para fazer a ata, mas assim, **outras coisas, por exemplo, se a gente quiser fazer uma visita numa escola, fazer ligações, tudo parte da gente [dos conselheiros]. Com a autorização e funcionamento das escolas, muitas vezes a gente teve que fazer as coisas com recursos próprios.** As visitas a gente passou para Inspeção, porque é um órgão próprio do município. Então eles agendavam e faziam as visitas. Na minha avaliação o Conselho é muito idôneo, forte, que pode dar novo rumo à educação, **mas que poderia ser melhor se tivesse investimento do poder público com certeza outras coisas, outras providências poderiam ser tomadas** (Entrevistado-04; grifos nossos).

Constata-se no relato acima que a infraestrutura do Conselho é mantida pelo executivo, entretanto, proporciona algumas condições materiais para efetivação de suas ações, a exemplo do local para as reuniões e pessoal de apoio necessário ao funcionamento desse colegiado. Outros equipamentos básicos tais como telefone, xerox e transporte não são disponibilizados. Os conselheiros ficam impossibilitados de realizar suas funções a contento, em último caso, como afirmado no depoimento acima, chegam a custear as despesas das atividades realizadas pelo Conselho.

Nesse sentido, Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 41) asseveram que “[...] de modo geral, os Conselhos ainda estão pouco aparelhados para o exercício da função de monitoramento de políticas públicas”.

No entendimento de Pinto (2008) essa situação só será revertida se houver dotação orçamentária específica para os Conselhos e estrutura administrativa própria, com quadro de pessoal contratado através de concurso público. Dessa forma, os Conselhos terão a atenção devida e não ficarão a mercê da boa vontade do secretário de plantão.

Mediante as descrições acerca do funcionamento e aspectos organizacionais do CME-CG, constatou-se que o mesmo está funcionando, mesmo com todos os entraves acima elencados, trazendo para arena vários sujeitos para discutir a política de educação no município de forma institucionalizada.

3.2 Composição Institucional do Conselho

O contexto político dos anos 1990 assinala novas formas de sociabilidade na relação entre o Estado e a sociedade civil, com o surgimento de arenas públicas de interlocução dos diferentes atores políticos que constituem os Conselhos Gestores. Segundo Lima e Bitoun (2004, p. 112) os Conselhos se configuram como espaços de diversidade e heterogeneidade e assim assevera

A composição formal, instituída por lei, conforma a partição entre os representantes oriundos da sociedade civil e os representantes indicados por diferentes instâncias governamentais. [...] é relevante ser destacada, uma vez que pode apontar para pesos políticos diferenciados - na correlação de forças interna- e, na definição de certos limites, no confronto do jogo de interesses entre os diversos atores partícipes do processo de participação social, assim como no empenho para democratização da gestão pública.

Na dinâmica dos Conselhos, outro aspecto relevante diz respeito à composição do CME-CG. Apesar da heterogeneidade dos sujeitos presentes nesse espaço de negociação, parte-se do pressuposto de que essas experiências passam a exigir a presença e o reconhecimento de organizações de representações

de interesses e de diversos segmentos sociais na formulação da política local de Educação.

Nesse contexto, ressalta-se a importância da democracia participativa, como mecanismo possível para influir constitutivamente no equilíbrio das decisões, pois se percebe a inserção de sujeitos antes excluídos dos movimentos sociais nos processos organizativos da sociedade. Segundo Tatagiba (2002, p. 54-55) esses espaços públicos passam a compor arranjos institucionais inéditos e acrescenta:

Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Destacando sua novidade histórica, podemos distinguir os conselhos gestores de outras experiências de conselhos, tendo em vista: a) serem espaços públicos com composição plural e paritária. Neles se fazem representar organizações da sociedade civil e agências do Estado, portadoras de interesses e valores não apenas distintos, mas por vezes antagônicos. [...]; b) terem no processo dialógico o instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo. [...]; c) funcionarem como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar a sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão [...]

Os conselhos Municipais de Educação (CME) previstos em Lei, Art. 206 VI da Constituição Federal, são no entendimento de Elias Sobrinho (2008) mecanismos institucionais, em nível municipal, que congregam professores, técnicos e pessoas da comunidade representante da sociedade civil, antes afastados do processo decisório e sempre em situação de desvantagem, para tentar influenciar nos resultados da deliberação dessa política.

É relevante a participação da sociedade civil nos Conselhos de políticas setoriais, uma vez que, se coloca como porta-voz para a implementação das políticas de forma mais efetiva, igualitária e aproximada à realidade das comunidades. O art. 94 da Lei Orgânica do Município de Campina Grande (LOM) prevê a paridade entre os representantes do governo e sociedade civil e assim dispõe: “a representação das entidades associativas da sociedade civil nos Conselhos de Política Administrativa Setorial não poderá ser inferior a cinquenta por cento do total de membros dos mesmos” (CAMPINA GRANDE, 1992, p. 38).

Com efeito, a lei que regulamenta os Conselhos também define quem participa desses espaços. Observa-se, de modo geral, que sua composição é orientada pelo princípio da paridade. Tal princípio refere-se à ideia de que os

Conselhos são colegiados de gestão compartilhada, ou seja, a definição das políticas públicas educacionais é de responsabilidade conjunta entre a representação societal e governamental que compõem esses espaços.

Nesse sentido, a paridade pode significar a condição da igualdade, como expressão da garantia de representação de diferentes segmentos sociais e das forças políticas envolvidas na gestão das políticas públicas em cada Conselho, reiterando que as condições de decisão possam expressar uma negociação de 'igual para igual'.

Essa discussão tem suscitado várias inquietações em alguns autores (ROTTA, 1997; TEIXEIRA, 2004; TATAGIBA, 2002) os quais afirmam que a paridade prevista em Lei, não tem se traduzido em garantia de participação equilibrada entre os conselheiros, visto que, a paridade se expressa apenas numericamente, sem representar, contudo, metade do poder que deveria existir entre os membros do governo e da sociedade civil. É uma participação diferenciada, do ponto de vista da atuação, da efetividade do diálogo entre os conselheiros.

Confrontando os dois Regimentos, o primeiro de 1999 e o segundo de 2006, observam-se alguns avanços no Cap. III, seção I, no tocante a composição institucional e aos segmentos sociais que têm representação no Conselho. Outrora, o Conselho contava com 13 entidades, ampliando para 18 em 2006. Houve um acréscimo da representação em dois segmentos. Na composição das Instituições patronais, através da inserção de representante das Instituições Privadas de Ensino Superior, supostamente em decorrência do aumento dessas instituições no município. E na composição nas Instituições da sociedade civil organizada, através dos Conselhos Escolares (pais de alunos da rede municipal); Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Movimento afro-brasileiro.

Verificou-se a partir das entrevistas e das observações do diário de campo que a inserção do movimento afro deu-se em virtude da solicitação de um membro do movimento que requereu a participação nesse colegiado, conforme ratificado a seguir:

Bom, a reformulação inclui novas representações ou novas entidades para o CME, a exemplo da inclusão do Movimento Negro. Apesar de que há algumas complicações nessa indicação, inclusive nessa nova posse agora, não existe a representação do movimento negro por questões da própria

estrutura, da própria organização. Há uma discussão no nível de CG, não há uma entidade organizada e não tem quem indique. Tem assim, às vezes pessoas que querem ser representantes, mas elas não têm uma entidade que realmente faça a indicação. Então eu acho que essa contribuição, acho que inclusive é preciso que realmente as entidades, algumas organizações no nível de CG tomem a frente e que eles realmente se façam representar no CME. Já que existe a lei garantindo o espaço **(Entrevistado - 01)**.

Entretanto, mesmo tendo requerido participação nesse espaço, observa-se que o movimento afro-brasileiro não se fez representar até o presente momento, pois parece que a entidade ainda não está organizada no nível de Campina Grande, dificultando assim, a indicação de seu representante para o Conselho.

Quanto à representação das demais entidades citadas acima, as quais foram trazidas a partir da reformulação do regimento de 2006 para o espaço de discussão do Conselho, o estudo documental e as investigações não possibilitaram averiguar se a demanda para a inserção dessas novas entidades partiu das mesmas ou do colegiado do Conselho.

Ainda não se podem pontuar os impactos causados por essas novas entidades na dinâmica do Conselho, pois a posse aconteceu em agosto do corrente ano. De antemão, fica explícita a intenção de trazer para a discussão entidades envolvidas com as diversas políticas públicas setoriais e movimentos que atuem em responsabilidade conjunta, visto que, a Educação assume nesse início de século, função estratégica.

Além da ampliação do número de membros do CME-CG, de 13 para 18, convém destacar que anteriormente todos eram membros titulares. O novo regimento inaugura a participação do membro suplente, totalizando 36 membros atualmente. Embora o membro suplente, na presença do titular, não tenha direito a voto, o mesmo tem direito à voz, participando de todas as discussões e comissões do Conselho, o que possibilita a ampliação do debate nesse espaço. Em última instância, essa medida deverá impactar na redução do número de reuniões declaratórias do CME-CG como se observa nos relatos a seguir:

Eu acho de fundamental importância, porque a gente entende que o membro efetivo realmente tem obrigatoriamente de estar lá. Tem que participar dessas reuniões que acontecem, mas na ausência, até porque ninguém é dono do tempo somos imprevisíveis, precisa sim de alguém para substituí-lo. Mas eu acho que o conselheiro suplente tem que estar a par de toda a dinâmica, de toda estrutura do Conselho principalmente do fazer do conselheiro efetivo, para que no caso de alguma ausência esse conselheiro suplente esteja realmente informado **(Entrevistado - 07)**.

Essa questão dos suplentes veio mesmo para enriquecer o trabalho do Conselho, porque muitas vezes nós não tínhamos como fazer reuniões e os trabalhos ficavam com dificuldade de serem concluídos. Então, os suplentes estão vindo e isso faz com que se tenha quórum e as discussões, a opinião dos suplentes também tem contribuído nas decisões do Conselho **(Entrevistado - 04)**.

Outras inovações podem ser visualizadas no Cap.III, seção II do novo Regimento, no tocante ao mandato dos conselheiros. Esse era de quatro anos, com recondução por igual período, permanecendo por um longo tempo um mesmo grupo de conselheiros. A novidade é que o tempo de permanência foi reduzido para dois anos com recondução uma só vez para mandato consecutivo, o que favorece a renovação do quadro de conselheiros.

Disto se observa que o CME-CG está seguindo a orientação no novo regimento, já que apresenta percentual de 76% de membros renovados. A identificação da composição institucional e social do CME-CG pode ser visualizada no quadro 1 a seguir.

Composição institucional e social		
Composição institucional	Segmentos sociais	Entidades
Instituições Governamentais	Poder Executivo Municipal	Gerência de Educação Fundamental
		Gerência de Educação Infantil
		Gerência de Educação Especial
		Pessoa de renomada experiência na Educação
		Pessoa de renomada experiência na Educação
		Pessoa de renomada experiência na Educação
	Poder Legislativo Municipal	Representante da Câmara Municipal
	Universidades	Universidade Federal de Campina Grande
		Universidade Estadual da Paraíba
Instituições Sindicais	Sindicatos e Associações Profissionais	Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Borborema (SINTAB)
Instituições Patronais	Entidades de Classes	Sindicato dos Proprietários de Estabelecimentos de Ensino de Campina grande
		Instituições Privadas de Ensino Superior
Instituições da Sociedade Civil organizada/usuários	Sociedade Civil e Comunitária	Representantes de pais de alunos da Rede Pública Municipal de Ensino dos Conselhos Escolares
		Representante da União Campinense de Equipes Sociais (UCES)
		Representante do Conselho Municipal de Portadores de Deficiência
		Representante do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
		Representante do Movimento Afro-Brasileiro

Quadro 1- Identificação da composição institucional e social do CME-CG- definida pelo Decreto Municipal nº 3235/2006.

Fonte: Decreto do CME/CG Nº 3235/2006.

Antes de quaisquer análises convém destacar que a Lei Municipal que cria o CME-CG e seus Regimentos (atuais e anteriores) nomeia as entidades representativas com assento no Conselho, mas não as distribui segundo o segmento social que representam. Na tentativa de compreender os espaços ocupados pelos segmentos sociais representados no CME-CG, adotou-se a classificação proposta por Santos Júnior; Azevedo e Ribeiro (2004) que agrupa a diversidade de segmentos encontrados nos Conselhos em: Instituições governamentais, Instituições sindicais, Instituições patronais e Instituições da sociedade civil organizada/usuários, conforme explicitado no quadro 1 acima.

Ainda em relação à composição é importante destacar que a especificação no Regimento Interno das entidades que devem participar do Conselho tem dificultado, sobretudo, a renovação, a participação e a diversidade de outras possíveis

entidades com indicação para compor o Conselho. Essa preocupação é explicitada no depoimento a seguir.

Aliás, na primeira composição do Conselho havia participação da Associação de Docentes de Ensino Superior, depois isso sumiu e ficaram os representantes das universidades e não a dos docentes. Então você tem representante do sindicato só da educação básica o que talvez, não sei, é meio complicado. A gente poderia tirar um representante de pessoa de reconhecida competência [em educação] e colocar das outras entidades da área de educação, fazendo um rodízio. Numa gestão o SINTEP [Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público], na outra ADUFCG [Associação dos Docentes da Universidade Federal de Campina Grande], na outra da UEPB [Universidade Estadual da Paraíba], fazendo rodízio. Então teria mais uma unidade [entidade] representativa e menos uma pessoa escolhida [com larga experiência em educação (**entrevistado - 09**)].

Ao analisar as questões legais da representatividade nos Conselhos de Saúde, Carvalho (1997) assevera que é desaconselhável definir em lei as entidades. Acrescente-se que definir em Regimento Interno é incorrer no mesmo erro. O desejável seria que no Regimento Interno identificasse todas as entidades representativas de cada segmento, devendo, portanto, ser revistas e modificadas periodicamente, conforme análise de representatividade de cada segmento no cenário municipal.

A representação majoritária do governo no Conselho verificada no quadro 1 pode está associada a forma como foi instituído esse colegiado no município. A criação do CME não se deu em virtude da mobilização da sociedade civil organizada pelo reconhecimento da construção de uma cultura mais democrática, ou seja, pela necessidade de democratização da participação social, ao contrário, foi uma imposição governamental no nível federal para o garantia de repasse de verbas públicas para a Educação. A ‘prefeiturização’ dos Conselhos é apontada por Santos Júnior; Azevedo e Ribeiro (2004, p. 50) como consequência de um processo impositivo de repasse de recursos e assim asseveram:

A abertura de canais para a participação da sociedade não aparece com resultado de um projeto local, mas se mostra fortemente impulsionada pelo governo federal, vinculada às políticas públicas descentralizadas, haja vista que são poucos os municípios que, de fato, implementaram autonomamente conselhos, independentemente do repasse de recursos da União, o que restringe o alcance desses canais sobretudo às políticas sociais de saúde, de educação, de assistência social, da criança e adolescente.

Essa vulnerabilidade tem produzido espaços esvaziados de seu conteúdo participacionista e com pouca condição de dar respostas efetivas aos graves

problemas sociais de cada política, traduzindo-se apenas em um espaço burocrático formal, subordinado às rotinas administrativas das Secretarias Municipais.

Para melhor sistematização dos dados explicitados anteriormente, faz-se necessário a demonstração destes em termos percentuais para perceber como estão distribuídos os segmentos nesse espaço.

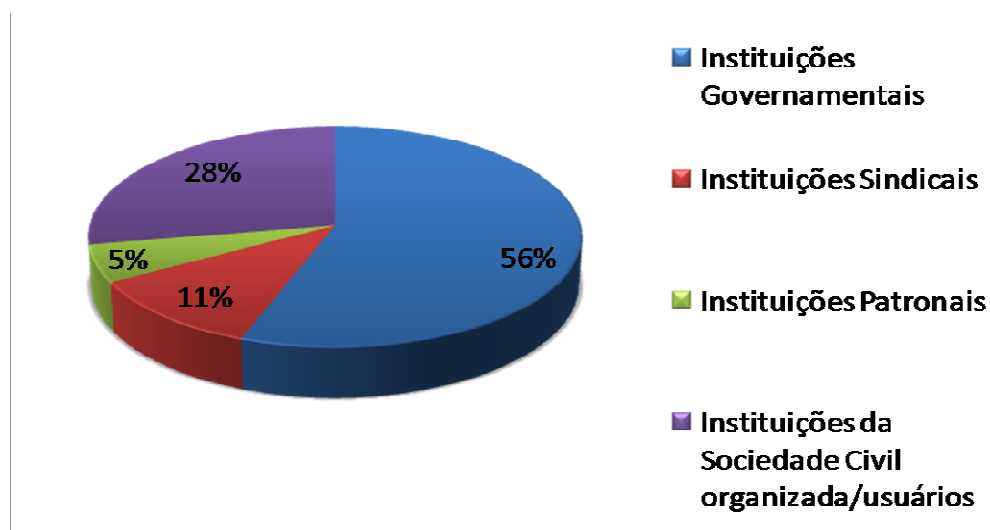


Figura 3 - Distribuição da composição institucional compõe o CME-CG.

Fonte: Decreto do CME-CG Nº 3235/2006.

Na figura acima se observa que o segmento de instituições governamentais representa 56%, estando inseridos segmentos representantes do poder executivo, legislativo e universidades. As instituições sindicais participam com apenas 5%, tendo apenas uma entidade representativa, apesar de no município existir outras entidades sindicais. As instituições patronais somam 11% e, por último, as instituições da sociedade civil organizada/usuários com 28%. A representação majoritária do poder executivo pode indicar uma tendência à aprovação de matérias de interesse do governo.

Uma análise imediata desses percentuais indica a não conformidade com o previsto na Lei Orgânica Municipal de Campina Grande, já que a mesma prevê que a representação da sociedade civil nos Conselhos Setoriais não pode ser inferior a 50% do total de seus membros, cuja participação nesse Conselho é quase reduzida a metade representando apenas 28%. Apesar do descumprimento do princípio da paridade Tatagiba (2004) assevera que tal postura é atribuída à nossa cultura

política de se traduzir sempre vantagens para o governo, levando a profundos desequilíbrios ao processo decisório nos Conselhos.

Na composição dos segmentos de instituições governamentais, 39% compreendem o poder executivo, 5% o poder legislativo e 12% as universidades. Especificamente no que diz respeito ao poder executivo, conforme instituído no CME- CG, os representantes governamentais que são indicados para compor o Conselho participam de cargos administrativos integrantes da Secretaria Municipal de Educação.

Na pesquisa de campo, curiosamente constatou-se que, os assentos ocupados por pessoas de renomada experiência em Educação são todas do quadro de funcionários do município, o que pode revelar uma estratégia de garantia de maior número de representantes do órgão municipal. Esse fato parece revelar ainda o não reconhecimento de que haja pessoas com notório saber em educação fora do âmbito da Secretaria de Educação. Tudo isso é percebido por alguns conselheiros, conforme evidenciado na fala a seguir:

[...] O que eu acho complicado é que grande parte dessas pessoas, vamos dizer de reconhecida competência [em educação] são na verdade pessoas ligadas ao executivo, à Secretaria de Educação. Então, nós temos formalmente uma organização [composição] que dissimula a organização real, porque se nós pegarmos uma correlação de forças governo-sociedade civil, aquelas pessoas de reconhecida competência poderiam, em tese, representar segmentos da sociedade civil, mas não, a grande maioria delas representa exatamente ou está vinculada a Secretaria Municipal de Educação. O que para mim é uma complicação muito grande, porque desvirtua o que seria um Conselho, esse órgão de articulação do Estado com a sociedade civil e tem quase que um órgão governamental *stricto sensu* (Entrevistado - 09).

Um aspecto que é importante ressaltar é a presença do Poder Legislativo com assento do Conselho, prevista na LOM (1992) e ratificada no Regimento Interno do CME-CG (2006). A esse respeito, Santos e Carvalho (1992, p. 258) asseveram que “não devem (ou não podem) participar do Conselho membros de outros poderes ou instituições do Ministério Público. Portanto, Vereador, Deputado, Juiz ou Promotor não podem integrar o conselho”. Esse posicionamento se coaduna com o princípio básico da Constituição Federal em seu Art. 2º quando dispõe “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1998).

Outro argumento elencado para a não participação do poder legislativo é que esse já constitui um defensor da democracia representativa, outra instância de poder, e os Conselhos se constituem em espaço da democracia participativa. Além disso, convém destacar que, a representação desse poder junto ao Conselho Municipal de Educação, sempre é um membro partícipe da bancada de apoio ao Prefeito Municipal, ou seja, embora seja do Poder Legislativo, representa o Poder Executivo, reforçando-o ainda mais. A presença do Poder Legislativo, instituída no CME-CG desde 1999, permanece até os dias atuais, embora os conselheiros percebam outros problemas na sua participação, como destacado a seguir.

O problema principal é que faz sucessivas gestões que o representante da Câmara é o mesmo e é uma pessoa que tem vinculação com escolas particulares, o que pra mim é complicado. [...] Eu acho que tanto a Câmara quanto o Conselho devem estar antes de tudo comprometidos com a defesa da escola pública, e com a causa da escola pública. **E quando você tem alguém que está vinculado à escola privada, isto é outra lógica.** Eu acho que em algum momento, inclusive, talvez não no nível municipal, porque no nível municipal as escolas de Ensino Fundamental particulares não estão subordinadas ao Conselho Estadual. Mas no nível do Estado, da União, a gente vê o que o lobby das escolas particulares consegue fazer em termos de aprovação dos pontos, frear a aprovação de alguma legislação que seja mais contundente na cobrança de direitos dos trabalhadores e melhoria na qualidade de ensino da escola particular. E talvez isso não cause problema no nível municipal, mas nem por isso nós podemos abrir mão desse princípio. **Eu acho que a escola particular tem toda a liberdade para funcionar, agora no Conselho Municipal de Educação a sua representação já está lá assegurada (Entrevistado - 09; grifos nossos).**

O depoimento acima evidencia outra face do problema da participação do Poder Legislativo com assento no Conselho que, nesse caso específico, além dos limites anteriormente elencados, apresenta vinculação às escolas particulares. A acumulação de funções e ambiguidade proveniente da duplicidade ou até mesmo a tríplice função a que esse membro está ligado compromete sua participação com equilíbrio, conforme explicitado por Carvalho (1997, p. 69; grifos nossos).

[...] não estamos aqui falando da condição comum de todos nós, mas da condição intrinsecamente ligada à composição de um Conselho Público (Saúde, Educação, Meio Ambiente, Segurança etc) que obedece regras definidas por lei. E, se não definidas explicitamente na letra da lei, no seu espírito e jurisprudência existe um entendimento claríssimo de que esta seja a leitura. [...] Qualquer um destes segmentos tem um assento próprio, específico, reservado no Conselho e não poderia ter uma dupla categorização, pois elas devem ser mutuamente excludentes. **No caso de Vereador a justificativa é o fato de ele ter assento no legislativo, cumprindo seu papel entre outros, o de controlar e fiscalizar o executivo, devendo ser garantida a independência dos poderes.** [...] Se

um segmento se infiltra dentro dos demais, automaticamente perde-se a independência das partes e consequentemente perde-se a paridade.

Ainda no que diz respeito à composição, especificamente sobre a presidência do CME-CG, o primeiro Regimento Interno (1999) recomenda que o Presidente deve ser eleito entre os membros do Conselho, no plenário das reuniões. O segundo Regimento Interno (2006) do CME-CG, contempla tal recomendação. A distribuição do cargo de presidente do CME-CG pode ser visualizada no quadro a seguir.

Período/Gestão	Presidente do CMS	Segmento Social/Entidade
1984 - 1988	Não informado	Não informado
1989 - 1992	Margarida da Mota Rocha	Governo/Secretária de Educação
1993 - 1996	Lenilda do Nascimento Melo	Governo /Secretária de Educação
1997 - 1999	Itan Pereira	Governo/Secretário de Educação
1999 - 2001	Jeremias Jerônimo de Lima	Pessoa de reconhecida experiência na área
2002 - 2003	Margarida da Mota Rocha	Governo/Pessoa de reconhecida experiência na área
2003 - 2005	José Marcos Viana	Universidade Federal da Paraíba
2005 - 2009	Maria Renilde de O. Sousa	Governo/Pessoa de reconhecida experiência na área
2009 - 2011	Kátia Cristina de Castro Passos	Governo/Pessoa de reconhecida experiência na área

Quadro 2 - Distribuição dos Presidentes na gestão do Conselho Municipal de Educação, segundo segmento social e entidade.

Fonte: Atas das reuniões do CME/CG.

A análise dos dados acima demonstra que ao longo dos anos, a presidência do CME-CG foi ocupada majoritariamente por representante do Governo que eram os próprios Secretários Municipais de Educação ou ocupavam cargo comissionado na Secretaria Municipal de Educação.

Convém destacar que essa situação parece ser reveladora da forte influência do governo no Conselho e, ainda, pode implicar um problema de representatividade, pois não existe um segmento de pessoas de reconhecida experiência em educação que as indique. Tal recomendação fica a cargo da Secretaria Municipal de Educação, que normalmente, sugere pessoas do quadro de funcionários da prefeitura, e, mas precisamente, aquelas caracterizadas como sendo de confiança

do Prefeito ou Secretário de Educação. Esse fato é percebido com naturalidade pelos conselheiros, como evidenciado na fala a seguir.

Então foi mostrada aos conselheiros que estavam ali no momento e eu creio que a escolha da presidente é porque ela já tem uma história na Secretaria de Educação. Eu acho que o ponto principal foi essa questão da contribuição que vem dando à Educação, não desmerecendo os demais conselheiros, mas por ser uma pessoa que está mais próxima, que é professora da UEPB, então tem todo um processo, tem toda uma roupagem, que fez com que a gente a escolhesse, por unanimidade. Então foi uma escolha bem precisa e nós estamos bem satisfeitos [...] **(Entrevistado - 06)**.

E em algumas gestões o cargo de presidente do Conselho foi acumulado com o de Secretário de Educação, ainda que a legislação em vigor recomende que o presidente seja eleito entre os membros. O protagonismo político do poder executivo no Conselho é apontado por vários autores (OLIVEIRA, 2001; LABRA; FIGUEIREDO, 2001; MARTINS, 2002; MACHADO; BATISTA; KORNIN, 2004) como entraves para a democratização desse colegiado. São destacados alguns problemas decorrentes da ocupação simultânea de dois espaços de decisão tais como: controle de pauta adequando-a a necessidade da gestão, manipulação de reuniões, concentração de poder nas mãos do executivo, sonegação de informações, desacato as decisões deliberativas do Conselho, restrição da participação da sociedade civil na escolha e nomeação dos membros e dificuldade de distinguir politicamente suas funções como secretário e conselheiro.

No Conselho em tela, há o equívoco de alguns conselheiros em considerar o Secretário de Educação como membro nato desse Conselho. Esta situação é percebida nos relatos dos entrevistados muitas vezes de forma velada, outras de forma declarada, e também nas observações do diário de campo, por ocasião do impasse colocado na reunião do Conselho, quanto à participação do representante da cultura afro nesse espaço, devido à dificuldade de encaminhamento do ofício de solicitação do representante desse segmento à instituição responsável para que pudesse ocupar o assento nesse colegiado. E, parece que por consentimento o caso deveria ser encaminhando e discutido com o secretário de educação.

A prerrogativa da participação do gestor da educação no CME-CG não está prevista no Regimento Interno. A acumulação de função, embora não exista

impedimento legal traz outras complicações, conforme asseveram Machado; Batista; Kornin (2004, p. 234)

[...] pode gerar constrangimento ético, na medida em que deposita, na mesma pessoa, funções adversas de ordenador das despesas, executor da política e fiscalizador das ações e recursos financeiros. Além disso, pode acarretar certo acanhamento na definição das posições, tanto por parte dos representantes governamentais, que devem demonstrar fidelidade à burocracia estatal, quanto dos representantes não-governamentais que, em sua maioria, acabam por identificar a figura de autoridade no secretário [...].

No entanto, compreender que o Secretário de Educação tenha assento garantido no Conselho parece ter a intenção de perdurar a cultura patrimonialista. Alguns conselheiros entrevistados naturalizam o fato de o secretário de educação ter assento garantido no Conselho, conforme se observa no depoimento abaixo.

Ele [Secretário de Educação] como conselheiro nato cabe enquanto presidente esse repasse, se ele não estiver presente na reunião todas as informações, tudo o que foi discutido nessa reunião ele fica a par. Agora as decisões são dos conselheiros. [...] Tem assento garantido no Conselho. Ele está sempre atento para o que está acontecendo dentre as diversas atribuições que tem como Secretário de Educação, mas não fica alheio ao que está acontecendo, até porque a presidente é uma pessoa bem ligada a ele, tem acesso, então após a reunião ela faz um elenco do que foi discutido e repassa para ele, na sua ausência [às reuniões], mas ele estando presente ele também tem livre arbítrio (entrevistado-06; grifos nossos).

Essa situação demonstra pouca autonomia do plenário do Conselho que necessita da aprovação do gestor municipal para respaldar suas decisões. Pode-se inferir do relato a fraca efetividade quanto ao conteúdo da ação desse colegiado desqualificando, portanto, a participação como uma construção democrática e partilha efetiva do poder. Alguns conselheiros percebem esta investida, e assim destacam

Desde quando ele [o Conselho] foi criado nós sempre tivemos alguns questionamentos quanto à forma da indicação das pessoas. A gente sabe que esse Conselho teve gente que quase não teve mandato, que quase que ficou como presidente como se fosse um cargo vitalício. No início da criação desse Conselho foi assim. Era uma coisa que a gente ficava questionando, porque não mudava. **É porque a própria estrutura do Conselho fazia com que ele não fosse tão democrático. A escolha das pessoas era por indicação, na realidade, do governo, do executivo, e ficava aquilo e durante muito tempo, na realidade ele não funcionou.** O SINTAB fazia pressão junto ao governo para que houvesse alteração desse regimento para que, de fato, **passasse a ser um Conselho que a sociedade se sentisse participante e que não apenas o governo estivesse ali representado e os conselheiros como se fossem pessoas só pra**

aceitar os recados do governo e fazer o que o ele queria. Então a criação desse Conselho foi assim (**Entrevistado - 01; grifos nossos**).

Até agora a gente não votou nada que colocasse em jogo uma ação da administração, mas **eu creio que se houver o perfil e aí também é crença, enfim, eu tenho a impressão que o perfil do conselho é governista.** Então **eu acho que não precisaria uma interferência específica, uma ação mais dirigida porque já está de certa forma, o resultado assegurado.** Eu acho, não posso afirmar porque ainda estamos no período de tomar pé das coisas, mas é a primeira impressão (**Entrevistado - 09; grifos nossos**).

Observa-se no Conselho em estudo, segundo os relatos de alguns conselheiros, a forte resistência à democratização dos processos de tomada de decisão entre governo e sociedade civil. A partilha do poder, quando existe, tem um caráter restrito dado à persistência de elementos da cultura política tradicional enraizada na sociedade. Para Abranches e Azevedo (2004, p.173)

[...] a manipulação da pauta pelos representantes das entidades governamentais, pode contribuir para o movimento inverso, ou seja, o de centralizar os assuntos discutidos nos conselhos e privilegiar as prioridades do poder público e de seus interesses. Nesse caso temos um retrocesso na função e missão dos conselhos municipais.

Ainda no tocante a composição, faz-se necessário destacar o período de mandato do presidente. No antigo Regimento era de dois anos, permitida a recondução por mais dois. O atual, porém inova estabelecendo o mandato por apenas um ano, com recondução por igual período. Parece que a diminuição da permanência no cargo visa oportunizar outras pessoas a fazerem parte da condução desse colegiado.

3.3 Competências e Atuação do Conselho

Trazer para o debate as competências do CME é tentar perceber para que esse colegiado foi criado. Sabe-se que as atribuições dimensionam as responsabilidades e campo de ação dos sujeitos envolvidos, indicando o quanto esse espaço tem possibilidade de realizar atividades prático-críticas vinculadas à educação local e de como se colocar numa perspectiva de autonomia.

De modo geral as competências dos Conselhos de Educação em todas as esferas de governo estão previstas na Lei que regulamenta a criação dos respectivos Conselhos, a partir do Regimento Interno de cada esfera.

Vale ressaltar que as principais competências do CME em foco podem ser assim resumidas: fixar as diretrizes para o desenvolvimento da educação do município; aprovar o Plano Municipal de Educação; estabelecer normas (autorização, avaliação, elaboração de regimentos, treinamento de profissionais e regime organizacional das escolas municipais); emitir pareceres; propor atualização da Lei que regulamenta o Sistema Municipal de Ensino; autorizar experiências pedagógicas; relacionar as disciplinas da parte diversificada do currículo; adotar e propor medidas para a melhoria da qualidade do ensino; estabelecer critérios de avaliação continuada e cumulativa de desempenho do aluno; analisar os dados estatísticos; verificar a eficiência da educação especial na iniciativa privada; estimular a assistência social escolar; promover e divulgar os estudos em matéria de educação; manter intercâmbio com os outros Conselhos no âmbito nacional e estadual; eleger o presidente e vice-presidente; submeter ao prefeito municipal as propostas de alteração do regimento interno e enviar à secretaria de educação a publicação periódica do Conselho Municipal de Educação (CAMPINA GRANDE, 2006).

A análise documental revela que o CME-CG, tem assumido apenas um caráter técnico a julgar pelo conteúdo das resoluções aprovadas por esse Conselho. A quantificação dos atos do Conselho possibilita uma panorâmica de sua atuação, e apesar de tantos anos funcionando e um acúmulo considerável de reuniões, esse Conselho aprovou somente 06 resoluções entre os anos de 2004-2005, conforme descritas no quadro 3.

Ano da Resolução	Quantitativo de Resoluções por assunto	Assunto
2004	01	Dispõe sobre a Educação Infantil no Sistema de Ensino do município de Campina Grande-PB.
2005	01	Denega o pedido de renovação de autorização de funcionamento do Estabelecimento de Educação Infantil Escola Aquarela.
	01	Fixa normas para a autorização de funcionamento e para o reconhecimento das Instituições de Ensino Fundamental do Sistema Municipal de Ensino.
	01	Concede autorização de funcionamento da Educação Infantil na Escola Aquarela.
	01	Concede autorização de funcionamento da Educação Infantil da Escola Carrossel
	01	Concede autorização de funcionamento da Educação Profissionalizante no Centro Profissionalizante Antonio de Carvalho Sousa (CEPACS) e em suas unidades avançadas: Centro de Tecnologia Profº Severino Loureiro (CTE), Escola de Artes Stellita Cruz (Distrito de Galante) e Centro Integrado Áurea Moura Ribeiro (Distrito de São José da Mata).
2010	128	Concede autorização de funcionamento de Escola da Rede Municipal da Educação Infantil e Fundamental
	07	Concede autorização de funcionamento de Creches da Rede municipal
	02	Concede autorização de funcionamento de Escola da rede privada da Educação Infantil e Fundamental
	01	Concede autorização de funcionamento de Creches da rede federal
2010	01	Cria o Sistema de Ciclos na Rede Municipal da Educação Infantil e Fundamental.
	01	Aprova Regimento Interno das Escolas da Rede Municipal da Educação de Ensino de Campina Grande.
	01	Concede autorização de funcionamento da Educação Profissionalizante no Centro de Profissionalizante Antonio de Carvalho Sousa (CEPACS) e em suas unidades avançadas: Centro de Tecnologia Profº Severino Loureiro (CTE), Escola de Artes Stellita Cruz (Distrito de Galante) e Centro Integrado Áurea Moura Ribeiro (Distrito de São José da Mata).

Quadro 3 - Quadro Sinóptico das Resoluções do CME-CG desde sua implantação até 2010.**Fonte:** Secretaria do CME-CG e Separata do Semanário Oficial/ CG.

Os dados explicitados acima indicam que as deliberações do Conselho dizem respeito a ações pontuais, revelando seu caráter técnico-normatizador sem, contudo demandar sobre as questões políticas que envolvem essa discussão.

Observa-se que não há registro de resoluções nos anos de 2006-2009. As anotações do Diário de Campo revelam que nesse período, embora algumas deliberações tenham sido efetivadas, as mesmas não alcançaram força de resolução por não terem sido homologadas pelo chefe do executivo e, por conseguinte, não foram publicadas em veículo oficial.

Tal situação gerou um acúmulo de processos e algumas demandas ficaram sem encaminhamento. A nova gestão, empossada em agosto de 1999, através de uma comissão formada para resgatar as pendências de gestões anteriores, aprovou várias demandas, conforme se observa no quadro 3 acima e corroborado nos depoimentos a seguir.

[...] inclusive nesse Conselho eu já fui indicada para fazer parte da comissão de avaliação dos processos de autorização de funcionamento das escolas municipais. [Isso] vem se arrastando desde 2005. Espero corresponder às expectativas da entidade que me indicou que é a UCES (União de Equipes Sociais) e também da educação municipal. Meu compromisso agora é muito mais com a educação do que só com a entidade que me indicou **(Entrevistado - 01)**.

[...] hoje me vejo como uma pessoa de suma importância lá dentro [no Conselho], principalmente com relação às reuniões que, dificilmente eu falto. E outra coisa, com relação à autorização das escolas eu tenho me empenhado muito e levado o trabalho a sério com relação às autorizações. Autorizações para o funcionamento, e, hoje, eu estou coordenando uma equipe responsável para autorização de funcionamento das escolas **(Entrevistado - 04)**.

Efetivamente, há uma questão de deliberação até agora, que é o reconhecimento das escolas. E a discussão é muito pouca, porque o número [de processos] é muito elevado. Foi constituída uma comissão para estudar isso, então, de certa forma, se confia no parecer daquelas pessoas de que as escolas estão cumprindo as exigências. Não foi levantado qualquer problema de qualquer ordem e aí, então é o reino do consenso. Não sei se vai esquentar daqui pra frente, mas até agora... **(Entrevistado - 09)**.

Não se pode negar o empenho da nova gestão em encaminhar todos os processos pendentes, totalizando 141 Resoluções. No entanto, o leque de deliberações descritas no quadro acima conduz a uma leitura não muito otimista dos dados, se analisado o aspecto qualitativo. As Resoluções fazem referência a rotinas

pontuais do gerenciamento burocrático das escolas com pouco ou nenhum impacto efetivo sobre os rumos da política de educação municipal.

A expectativa é que esse espaço possibilite um debate mais democrático com resultados mais expressivos, porém suas Resoluções apontam que as ações do Conselho vêm apenas legitimando as decisões do executivo. Para Mota (2004), no contexto de reformas macroestruturais de ordem neoliberal, as classes exercitam sua condição não apenas pela força e coerção, mas ressignificando as bandeiras históricas de lutas dos trabalhadores, seja pela modificação da noção de cidadania, instituindo a figura do cidadão-consumidor; seja pela banalização da solidariedade ou, ainda, o apelo à prática associativa.

As diversas limitações que circundam o cotidiano do presente Conselho sejam de caráter político, cultural, jurídico e econômico podem explicar a impossibilidade desse coletivo atingir um nível de maturidade política capaz de reverter à tradicional e ainda persistente tendência centralizadora e burocrática que envolve esse espaço.

3.4 Perfil dos Conselheiros

Os dados apresentados abaixo são relevantes para compreender o perfil dos atores que compõem o Conselho e suas práticas nesse espaço, visto que determinadas condições contribuem ou não para o exercício da participação e do controle social.

Categorias	Sub-Categorias	Número Absoluto	Percentual
Idade	40 - 45	04	40%
	46 - 50	02	20%
	51 - 55	03	30%
	55 - 60	01	10%
Sexo	M	00	0%
	F	10	100%
Escolaridade	Ensino Médio	01	10%
	Ensino Superior	00	0%
	Pós-Graduação (Especialização)	07	70%
	Pós-Graduação (Mestrado/Doutorado)	02	20%
Inserção dos conselheiros em outros espaços participativos	Não participa	07	70%
	Associação Comunitária	01	10%
	Sindicatos	02	20%
	Partido Político	00	0%

Quadro 4 - Perfil dos Conselheiros municipais.**Fonte:** questionário aplicado aos conselheiros.

Quanto ao recorte da faixa etária dos conselheiros titulares, percebe-se que 40% deles estão entre as faixas de 40-45 anos e as mulheres perfazem a totalidade, o que vem reforçar a larga tradição da presença majoritária do público feminino no setor educacional. Além disso, cabe ressaltar que a luta das mulheres tem sido constante também em outros setores da vida pública e nos vários espaços decisórios. Se avaliado o cargo de presidente do CME-CG ao longo dos anos, conforme consta no quadro 2 , analisado anteriormente, constata-se que por cinco vezes as mulheres presidiram esse colegiado.

Outro dado importante refere-se à escolaridade dos conselheiros, uma vez que 70% dos entrevistados encontram-se na categoria especialização, 20% mestrado e apenas 10% no ensino médio. Pode-se inferir dos dados acima que o nível de escolaridade corrobora para um perfil dos sujeitos potencialmente mais capacitados para realizarem as atividades inerentes ao Conselho, posto que, o

acesso a maior informação pode indicar uma atuação mais qualificada nos espaços de negociação e representação política.

Ainda sobre a atuação dos conselheiros nos espaços de representação política, Pinto (2008); Pinheiro e Guizardi (2003) chamam a atenção para o papel que o saber especializado cumpre na atuação dos sujeitos em relação à formulação, avaliação e fiscalização das políticas públicas. Assim, o saber técnico dos especialistas tende a silenciar e desqualificar o posicionamento dos representantes das classes populares, sob a alegação de que estes não possuem conhecimento suficiente para opinar sobre o assunto.

Entretanto, Pinto (2008, p. 163) enfatiza que,

[...] as questões centrais que devem ser discutidas pelos conselhos não são técnicas, mas de natureza política (no sentido de 'governo da *polis*'), e dizem respeito à vida concreta das pessoas que, por isso, têm o direito de opinar e deliberar.

Sabe-se, contudo, que estão presentes também no Conselho, algumas questões técnicas, cujo domínio do conhecimento especializado é necessário, a exemplo das demandas relacionadas à dinâmica interna da máquina administrativa, às questões do financiamento, aos trâmites legais para o despacho de certas questões, legislação específica da política educacional e aspectos técnico-pedagógicos da educação.

Um aspecto que poderá atenuar a disparidade na atuação dos conselheiros que estão mais acostumados com a discussão que envolve o saber técnico respectivo a cada política e aqueles representantes da sociedade civil é a capacitação de conselheiro. Quando questionados sobre a participação em capacitações específicas para conselheiros, observa-se que a maioria não participou, embora alguns percebam a importância dessa formação, como se revela no depoimento a seguir:

[...] Então eu acho que formação continuada é de fundamental importância. A gente sabe que existem profissionais que já estão a um bom tempo fazendo parte do Conselho e assim, quando chega um conselheiro novato de certa forma, até se ressentem na maioria das vezes, de fazer alguma colocação, porque aquele que já está lá há muito tempo se coloca naquela posição de poder. É ele que sabe mais, então se sabe mais, é ele que pode mais, que sugere mais, e às vezes é até ele que pensa pelo grupo. Então assim, **acho que a formação continuada para os novos conselheiros vem colocar todos no mesmo pé de igualdade. Nem saber mais nem**

saber menos, todos sabem. É que a gente sabe que no dia-a-dia a experiência que vai fazer você chegar a isso aí (**Entrevistado - 07; grifos nossos**).

O relato acima demonstra a importância dos conselheiros se qualificarem para fazer uma intervenção eficaz nas deliberações do Conselho de Educação. A falta de conhecimento técnico específico sobre a política educacional, a escassez de formação e assessoria aos Conselhos, o desconhecimento quanto ao funcionamento e papel dos conselheiros são postos como alguns entraves a uma efetiva participação da sociedade civil, dificultando o diálogo em pé de igualdade com os técnicos. Dagnino (2002, p. 283) acrescenta que o mais importante para uma participação com equilíbrio no processo decisório é a exigência de qualificação técnica e política e assim se expressa

A importância dessa exigência está relacionada com o fato de que ela expressa em grande medida o desafio que advém da novidade desses espaços, tanto para a sociedade civil como para o Estado. O reconhecimento dos diferentes interesses e a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do interesse público, a participação na formulação de políticas públicas que efetivamente expressem esse interesse são algumas dimensões que constituem essa novidade.

Para a autora, a qualificação técnica apresenta algumas implicações na prática dos Conselhos. Em primeiro lugar, o investimento de tempo e energia por parte dos conselheiros tende a fragilizar o vínculo com as bases representadas. Com efeito, trava-se o duelo entre luta institucional versus mobilização social. A grande questão que se coloca é como investir em qualificação sem prejudicar o tempo dedicado as ações nas bases? Um segundo ponto, é a pouca rotatividade dos representantes nesses espaços, pois a dificuldade no investimento dessa competência leva a perpetuação dos sujeitos nos Conselhos. E por último, a falta de qualificação técnica se coloca como deficiência absoluta e ao mesmo tempo, deficiência relativa, quando se utiliza a desqualificação política da sociedade civil para reforçar a manutenção no controle das decisões nesses espaços de negociação política.

Gohn (2008) alerta para a necessidade de qualificar o sentido e o significado da participação, tanto para o coletivo dos conselheiros quanto para cada membro do colegiado, para que os vários sentidos impressos à participação na atualidade sejam de fato práticas políticas participativas.

O desafio da qualificação para os conselheiros tem levado o Estado a buscar nas ONGs o apoio para realizar tal tarefa, visto que essas são portadoras do saber técnico e exercem um papel de complementariedade com o Estado. Segundo Dagnino (2002, p.285) várias ONGs e alguns setores da sociedade civil compreendem essa questão aproximando

[...] a questão da qualificação técnica como parte de uma qualificação política mais ampla, onde a dificuldade central é enfrentar o peso de uma matriz cultural hierárquica que favorece a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes, além de afirmar a política como uma atividade privativa das elites. Além da qualificação técnica, a qualificação política da representação da sociedade civil envolve um aprendizado crucial nestes novos espaços que trazem como parte da sua novidade, a convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos.

Outro questionamento posto aos conselheiros, diz respeito à participação em associações políticas e comunitárias, além do Conselho. Observou-se que 70% dos conselheiros entrevistados não frequentam outros espaços participativos e 30% afirmaram ter algum vínculo associativo com sindicatos ou associações comunitárias que, curiosamente são representantes da sociedade civil.

Ao longo da década de 1990 vem se observando o arrefecimento da participação da sociedade civil em espaços políticos, a exemplo dos sindicatos, associações comunitárias e outras formas de organização popular. É nesse contexto, que a classe trabalhadora tem seu poder de combatividade ameaçado, apontando para o esvaziamento das organizações populares e total perda de fôlego dos movimentos sociais, configurando-se assim, uma nova faceta no processo de luta. O resultado do enfraquecimento e da desmobilização dos movimentos sociais classistas é a proliferação das redes de Organizações Não Governamentais (ONGs)²³ e dos mecanismos institucionalizados da democracia participativa, a exemplo dos Conselhos (GOHN, 2000).

Na atual conjuntura, construir ambientes participativos é condição indispensável à gestão democrática, uma vez que, oportunizam as pessoas a controlarem os serviços prestados à população, ao mesmo tempo, a se sentirem

²³ As ONGs, na década de 1970, possuíam como prioridade o assessoramento aos movimentos sociais e, inclusive, angariavam recursos para os mesmos. São, neste momento, grandes aliadas, na condição de fortalecedoras, dos movimentos sociais.

sujeitos ativos e corresponsáveis pelo processo, e não apenas meros instrumentos de realização dos objetivos preestabelecidos e de legitimação do poder.

3.5 O Conselho Municipal como espaço educativo e as formas de participação instituídas

O reconhecimento do papel educativo atribuído aos Conselhos vem desde Rousseau quando afirmou que a função da participação é educar o indivíduo para o exercício do poder público participativo. Outros autores (GOHN, 1990; PATERMAN, 1992; TATAGIBA, 2002; OLIVEIRA, 2003a) também discutem o caráter educativo dos Conselhos com vistas à construção da cidadania e aprofundamento da democracia.

Nesse sentido, Oliveira (op. cit. p.111) enfatiza que os Conselhos são experiências de construção de espaços públicos de troca de conhecimento e de aprendizado e, assim esclarece

[...] a gestão participativa tem suas atribuições pedagógicas, quais sejam, fazer dos processos de tomada de decisões participativos espaços de aprendizagem onde o cidadão, participando, aprende, mas também ensina.

Para discutir a temática da participação nos espaços institucionalizados, tomam-se como referências as reflexões acerca da categorização da participação apresentada por Bobbio, Matteuci e Pasquino (1997) para os quais a participação se classifica em três diferentes formas. A primeira forma, denominada de **presencial**, caracteriza-se pela forma menos intensa e marginal de participação dos sujeitos, com comportamentos receptivos ou passivos, onde não interferem nas decisões tomadas e nem colaboram na dinâmica participativa, de modo geral, o que importa é estar presente as reuniões. A segunda é a do tipo **ativação**, na qual o indivíduo apenas desenvolve uma série de atividades a ele delegadas de forma permanente, prestando-se ao papel de um simples cumpridor de tarefas. Por fim, a terceira forma é designada de **participação em sentido estrito ou participação propriamente dita**, termo reservado para situações em que o sujeito contribui direta ou

indiretamente nas decisões políticas, constituindo-se, agente propositivo das decisões coletivamente tomadas.

Alguns conselheiros concebem a participação como oportunidade de aprendizado, aprimoramento pessoal e o espaço do Conselho um local propício de firmar amizade. Dessas posturas infere-se que há a possibilidade de um consentimento das discussões que se processam nessa arena, conforme ratificado nos depoimentos a seguir:

Para mim a experiência está sendo muito positiva, estou tendo um bom aprendizado, apesar de que eu tenho outras funções no município, sou articuladora da educação especial, então são várias ações a ser desenvolvida [...]. Mas eu acho que a experiência lá está sendo muito positiva, porque já aprendi um bocado. Principalmente com relação à análise dos processos. Eu não sabia que cada escola daquela tinha sua célula e essa célula é que dá vida a escola e está onde no Conselho Municipal de Educação. (Entrevistado-07; grifos nossos).

É mais um momento de aprendizado e cada vez que nós estamos lá a gente está **aprimorando mais, aprendendo mais, conhecendo mais, procurando novas amizades, discutindo sobre a educação** vêm novos conhecimentos para serem discutidos sobre outras instituições, como os sindicatos, escolas particulares, a gente tem outro conhecimento, outra visão fora do município (Entrevistado-05; grifos nossos).

Não se pode negar que os Conselhos figuram como ambientes propícios de aprendizagem e de exercício para troca de experiências. Entretanto, é preciso extrapolar a participação meramente formal, presencial e refletir sobre uma intervenção de forma qualificada, nesse sentido, Gohn (1990, p. 14) assevera que o Conselho pode significar um ótimo exercício de “aprendizado mediante o contato mais próximo com a máquina administrativa: aprendizado dos limites que ela impõe, mas também o aprendizado de ser corresponsável pela gestão da coisa pública”.

Dos relatos acima, pode-se inferir que um grupo de sujeitos demonstra uma participação formal. Este tipo de participação é descrita por Bobbio, Matteuci e Pasquino (1997) como presencial, onde os sujeitos apenas se dignam a estar presente nesses espaços, demonstrando comportamentos consensuais, pouco propositivos e não intervindo nas decisões tomadas e nem a dinâmica participativa.

Num outro rumo, para além do comparecimento às reuniões do Conselho, observa-se que alguns conselheiros são desejosos de fazer parte na tomada de decisões, na tentativa de partilhar poder e fortalecer a democracia participativa, no

sentido de aproximar o cidadão da ação do poder público. O depoimento reproduzido abaixo espelha outro tipo de participação proposto por Bobbio, Matteuci e Pasquino (1997), ou seja, participação em sentido estrito ou participação propriamente dita, a qual designa momentos em que o sujeito colabora direta ou indiretamente nas decisões coletivamente tomadas, como agente propositivo, articulador e catalisador das demandas da comunidade. Esse tipo de participação é também percebido no CME-CG, conforme expresso no relato a seguir:

Eu acho que como cidadão, cidadã todos nós temos por obrigação participar, dar sua contribuição já que foram criados esses espaços de participação e de democracia. É de fundamental importância que a gente realmente esteja contribuindo. **E para que você de fato contribua de forma efetiva num Conselho precisa buscar as informações, estar estudando, se informar, porque às vezes os espaços são criados nos Conselhos e a gente não tem essa consciência de que você também tem que saber o que a gente está fazendo lá.** Então sinto uma responsabilidade muito grande participar do Conselho, mas é uma coisa que faço porque gosto. **Politicamente eu gosto de estar envolvida com as coisas, com a sociedade e desejo muito a mudança da nossa sociedade.** (Entrevistado-09; grifos nossos).

Segundo Oliveira (2003a, p. 126) “a participação dos cidadãos na tomada de decisão se torna mais fácil e eficaz quando eles têm domínio da realidade onde atuam”. Para tanto se faz necessário que os sujeitos se reconheçam como interlocutores legítimos a exercerem politicamente os espaços legalmente instituídos. O autor (op.cit., p. 71) ainda esclarece que

[...] participar é ação; decisão; emitir opinião consciente; é tomar parte (sem tomar partido). Partindo dessa premissa, a participação como ação dos sujeitos sociais coletivos, em processos políticos decisórios, vem construindo significados na realidade em que eles atuam concretamente.

A participação no CME-CG encontra-se polarizada entre a participação presencial e a propriamente dita, não sendo percebida a participação do tipo ativação, conforme descrito na classificação de Bobbio, Matteuci e Pasquino (1997).

Além da classificação de participação adotada nesse estudo, destaca-se outro tipo que não se encontra na tipologia apresentada pelos autores, mas retrata o comportamento participativo de alguns sujeitos, cuja prática volta-se ao **voluntariado**.

Eu gosto muito de ser útil. Então, a partir do momento que **você se torna voluntária** sabe que está ali porque quer ninguém está lhe obrigando. **Eu**

amo o que faço, eu creio em um trabalho voluntário a partir do momento que você tem compromisso (Entrevistado-06; grifos nossos).

A modalidade de participação voluntária ou filantrópica demonstrada no depoimento acima retoma o período que antecedeu à afirmação dos direitos de cidadania. Segundo Nogueira (2005, p.130) essa prática “também tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais de menor consciência política coletiva”. Tal postura revela os reflexos da larga tradição da cultura política antiparticipativa que permeou o país em tempos de apatia política e poder centralizado nas mãos das elites.

Quando questionados sobre o papel que o Conselho exerce na comunidade, emergem algumas formas predominantes na concepção dos conselheiros. A primeira delas é a **não verbalização de um conceito mais elaborado sobre o papel do Conselho**, conforme expresso a seguir:

Eu vejo que o CME é uma exigência: temos o Conselho Nacional, temos o Conselho Estadual e afunilando no Conselho Municipal. Então é um espaço onde faz pensar educação, e que é de suma importância, porque são muitas decisões que a gente está tomando e direcionado para a educação em Campina Grande. [...] Por exemplo, nessa última gestão o último documento que nós fizemos foi o Regimento Interno das escolas municipais. Então, não foi um grupo só que fez, mas foram vários representantes de diferentes grupos. Teve um olhar diferenciado e isso fez com que o regimento ficasse de forma bem mais rica, bem mais ampla, sem ser uma ditadura. Então assim, em minha opinião o Conselho Municipal de Educação veio para também democratizar a educação. (Entrevistado - 04).

Pelo exposto acima se observa que os sujeitos não verbalizam um conceito mais preciso sobre o papel do Conselho, visto que suas explanações são superficiais, o que pode comprometer a atuação mais efetiva desses representantes, bem como põe em xeque a qualidade da participação que deve figurar nesse espaço.

Nessa mesma direção, outro entrevistado reconhece a problemática da fragilidade da ação do Conselho, cujos membros ainda não conseguem perceber claramente qual é a verdadeira atribuição do Conselho.

[...] **Parece-me que o CME de CG ainda não percebe claramente qual é a sua função**, então é uma coisa meio... Aquele órgão que tem por função registrar, reconhecer as escolas, aquela função bem cartorial, que era a que ele desempenhava num nível inferior, porque não tinha essa prerrogativa toda quando era de delegação de competência do Conselho Estadual, ou então uma instância que está lá para secularizar a Secretaria de Educação.

Então nessa última reunião foi colocada uma questão que é fundamentalmente das crianças portadoras de distúrbios de atenção. Começa toda uma discussão “ah, vamos discutir essa questão”, então logo vem a proposta de trazer o pessoal da secretaria para falar o que a secretaria vem fazendo, ver se propõe um estudo. **Então essa questão de se voltar para a Política de Educação do município, que deveria ser a função primeira do Conselho, essa me parece não ter realmente. As pessoas não entendem que essa é a nossa função.** Então a gente sabe que tem um Plano Municipal de Educação e que está rolando mais ou menos, há uns seis anos e aí vamos trazer depois... **Sim, mas a discussão, o estudo da educação? Isso eu acho que ainda ele [Conselho] está devendo (Entrevistado - 09; grifos nossos).**

O presente depoimento revela que existe no Conselho uma posição crítica que entende a necessidade de reelaborar a prática a partir do reconhecimento de sua atribuição. Assim o que está em jogo é a capacidade de estabelecer acordos em torno de demandas específicas no âmbito da política de educação. A tarefa de compreender a função do Conselho ainda constitui segundo Carvalho (1997, p.136) um grande dilema na atuação desses novos espaços, pois mesmo com identidade e atribuições instituídas legalmente, os Conselhos, de fato

[...] vivem sua trajetória prática em meio a um conjunto de dilemas e ambiguidades, decorrentes dos marcos conceituais e contingências políticas de onde se originaram. Pertencem ao governo ou à sociedade? Devem governar ou fiscalizar? Devem ampliar suas responsabilidades executivas ou aprimorar seus mecanismos de acompanhamento?

Outra concepção apontada sobre o papel do Conselho é o de **substituto da gestão**. Nesse entendimento fica evidente a preocupação dos conselheiros em realizar as atribuições inerentes a gestão, as quais deveriam ser fiscalizadas pelo Conselho. Assim, o Conselho é colocado na condição de colaborador da gestão, como se percebe no depoimento abaixo.

Eu acho assim, que o Conselho de Educação é o esqueleto, considera-se como o esqueleto das escolas e das creches. [...] Então eu vejo que **o Conselho tem esse papel de cuidar dessa estrutura maior, burocrática, administrativa da Secretaria de Educação juntamente com as unidades escolares (Entrevistado-07; grifos nossos).**

O depoimento acima sinaliza que para alguns conselheiros o papel do Conselho é assumir uma feição burocrática, com tendência a cuidar de aspectos meramente administrativos da gestão pública educacional. Dessas posturas pode-se inferir que a participação é marcada pelo continuísmo governamental, onde o Conselho presta-se a realizar tarefas de ajuda, cuidado e verificação do funcionamento legal da política de educação, desvirtuando-se de sua função.

Nesse contexto Tatagiba (2002) também assevera que a divisão das funções entre os Conselhos e instituições estatais em relação à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas ainda não está bem definida, visto que a expressão 'formular políticas públicas' imprime certa ambiguidade que tem sido minimizada a partir de acordos firmados em cada contexto específico e conjuntura particular, ao passo que, a correlação de forças se estabelece entre os sujeitos nesse cenário.

Outros depoimentos assinalam a **compreensão do papel do Conselho**, no sentido de alargar as relações de poder entre o Estado e a sociedade civil e no reconhecimento de que o Estado, segundo Nogueira (2005; p.61) “precisa ser assimilado tanto como estrutura de dominação quanto de soluções positivas para os problemas sociais”. Nessa perspectiva os sujeitos se expressam:

Bom, o papel do CME é realmente **acompanhar todas as ações que dizem respeito à educação do município de CG pública e privada**. Então exerce um papel não só de legislador, de fiscalizador, autorizar o funcionamento das escolas, vendo se realmente essas escolas têm condição de funcionar. Tudo o que diz respeito à educação no município de Campina Grande. E essa integração também, com a educação nacional, por exemplo, que CG não está isolada do mundo. **O Conselho tem esse cuidado com o funcionamento, o bom funcionamento da educação, de acompanhar as verbas, o que realmente está sendo feito**. Claro que tem outros conselhos que cuidam disso, mas o [Conselho] municipal de educação também tem que saber. **Quais são os recursos, em que estão sendo investidos. Acho que isso é fundamental para a melhoria da nossa educação que realmente anda tão combalida. Precisa realmente que o Conselho exerça seu papel de lutar pela melhoria da educação.** (Entrevistado-01; grifos nossos).

Ele [o Conselho] tem um papel decisivo em determinados momentos. **É negociador, de intervenção quando necessário** (Entrevistado-03; grifos nossos).

Conforme evidenciado nos relatos acima, esses sujeitos compreendem que a função do Conselho vai além do simples ato burocrático de formalizar o repasse de recursos ou assumir questões cartoriais de despacho e de concessões processuais de autorização de funcionamento das escolas. Exige-se que esse espaço possibilite ações de corresponsabilização, proposição, mobilização que garantam maior eficiência, efetividade e equidade da política de educação. Para tanto, coloca-se como função primeira do Conselho fortalecer as iniciativas que pautem a ampliação dos direitos à educação aos grupos sociais mais vulneráveis, portanto, seu papel

maior reside na discussão sobre as políticas públicas educacionais e na melhor forma de articular e direcionar as demandas para esse fim.

Mediante a percepção do papel do Conselho apresentada pelos entrevistados infere-se que, embora seja um Conselho ativo no que diz respeito ao funcionamento e cumprimento de suas funções burocráticas, apresenta formas diferenciadas de participação quando analisada isoladamente a percepção dos conselheiros. No entanto, é a correlação de forças do conjunto que vai definir a Educação presente no município.

3.6 Permeabilidade e Visibilidade do Conselho

Espera-se que os novos espaços de negociação e de representação política possam exercer a sua vocação deliberativa se traduzindo em campo propício ao embate de ideias, onde se negociem consensos capazes de garantir demandas dos diferentes atores. Falar a respeito da permeabilidade dos Conselhos é conhecer o impacto de suas deliberações, questionar o alcance, a capacidade de detectar e acatar as demandas no conjunto das ações que articulam a política de Educação para o município.

Com efeito, faz-se necessário analisar de onde partem as demandas que chegam ao Conselho: se das bases representativas de cada segmento ou das outras instituições ligadas à educação do município. Vários estudos apontam (SANTOS, 2004; ABRANCHES e AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2002) que as demandas estão sempre subordinadas ao executivo municipal que facilmente manipula as pautas priorizando as questões de cunho administrativo, conforme ratificado no depoimento a seguir:

Até agora o que chegou para discussão é o reconhecimento das escolas que é da Secretaria. Não é nem uma demanda da secretaria, é uma exigência que a secretaria tem que cumprir. E pelo que eu desconfio a própria urgência que está sendo colocada é porque é uma exigência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Então as exigências vêm sempre de um nível hierárquico superior, no caso o Ministério da Educação, ou do executivo.** Aí a gente volta à mesma questão, da

sociedade, ou mesmo da rede da base, das escolas, dos sindicatos até agora eu não vi chegar lá [no Conselho] nenhuma demanda para discussão e também não tenho notícia que tenha chegado em algum momento, pode ser que tenha, mas se chegou está muito sigiloso. Eu acho que [as demandas] são pertinentes. Agora, quando se coloca como, às vezes, no próprio informe, se coloca **uma questão pertinente, ela não tem seguimento no nível de discussão mais aprofundado. Que eu acho que é uma coisa também que merecia maior cuidado é a sistemática, a própria organização da reunião, uma coisa mais objetiva, mais formal, que as pessoas compreendam que tem os momentos definidos para cada coisa. E aí a gente passa o resto da reunião toda aprovando criação, reconhecimento de escola.** (Entrevistado - 09; grifos nossos).

O depoimento revela que as demandas em geral não partem da base representativa de cada segmento. Observa-se que o CME-CG assume a postura que referenda a centralidade do executivo na geração da pauta. Conforme explicitado no capítulo anterior, por ocasião da discussão sobre a competência e atuação do Conselho em estudo, o presente relato vem corroborar com as considerações sobre a vinculação das ações do Conselho de privilegiar as prioridades do poder público municipal e abre espaço para outra discussão, qual seja a dinâmica dada às reuniões naquele colegiado.

Chama atenção também nesse depoimento a forma periférica com que são tratadas as questões relacionadas à política de educação, ficando a discussão da política e programas da área sempre postergada ou esquecida. Retomando Soares (2001) e Pontual (2008) as questões estruturais dos Conselhos permanecem intocáveis, relegadas ao segundo plano. O Conselho em tela parece priorizar as ações de normatização das ações do que a avaliação da qualidade dos serviços e as decisões sobre a política propriamente dita.

Um exemplo de como ocorre a priorização das demandas foi a discussão sobre a aprendizagem de crianças com distúrbios de atenção, posta em pauta. Esse se constituía um assunto importantíssimo a ser discutido no Conselho e o encaminhamento dado, naquele momento, foi agendar para a próxima reunião. Entretanto, observou-se que, durante todo o período de coleta de dados, a temática não foi discutida. A presente constatação aponta a falta de continuidade das reuniões, além de sinalizar o descaso em tratar as questões relacionadas diretamente com a política da educação municipal.

Outra questão importante a ser destacada nesse estudo é o nível de repercussão das discussões feitas no Conselho para o conjunto da sociedade. O

grande desafio é dar visibilidade social às deliberações do Conselho, tornando transparente o discurso dos sujeitos não apenas para o coletivo dos conselheiros, mas também para os destinatários das políticas. Avaliar a visibilidade social dos Conselhos implica na tarefa de verificar o grau de articulação e de repasse de informações entre os diversos segmentos sociais que compõem o Conselho e a comunidade em geral. Essa preocupação tem ficado à margem, conforme verificado nos relatos a seguir:

Eu quando estava em sala de aula eu nunca soube. Eu acho que não, porque a gente que está em sala de aula fica difícil saber das coisas. Você tem conhecimento disso quando você está em sala de aula? Não. Acho que fica só ali e alguns diretores, mas a gente, a [sociedade] civil mesmo, eu não acho não. **(Entrevistado - 02).**

Que eu saiba nenhum. Eu não conheço. É ate uma boa pergunta para saber se tem porque eu não sei. Na página da Secretaria, por exemplo, não tem nada, e página, você sabe que pouca gente acessa. E alguns desses esquemas de notícias de rádio, mural, eu não vejo nenhum não. Parece-me que se a gente chegar ao calçadão e perguntar: “o que você acha que o CME faz?” diz “não sei nem o que é isso!”. Eu tenho a impressão que para a comunidade como um todo é desconhecido. Não sei isso aí é palpíte. **(Entrevistado - 09).**

Não, eu acho que precisaria repensar sobre isso. Se ele existe ali só naquele espaço com os seus integrantes ou se ele extrapola as paredes daquele espaço e de que forma ele está sendo visualizado lá fora. Acredito que de 100%, 80% não tem conhecimento mais preciso sobre as atribuições do Conselho. **(Entrevistado - 07).**

Percebe-se que não há uma articulação entre o CME-CG e a sociedade civil, tornando a visibilidade pública praticamente inexistente. A não preocupação com um canal permanente de informação de massa pode revelar descaso com que são tratadas as discussões e as decisões referentes à política de educação municipal.

O que a pesquisa de campo tem comprovado é que as decisões do Conselho são levadas ao conhecimento da comunidade educacional pelos poucos ofícios encaminhados às escolas por ocasião de algum parecer/resolução sobre matéria da educação, por exemplo, a inserção da disciplina da cultura afro-brasileira no currículo e a obrigatoriedade dos 200 dias letivos para a educação infantil. Tais resoluções, majoritariamente de cunho operacional, são publicadas no Diário Oficial do município, mais por uma questão de formalização legal do que pela iniciativa de divulgação das deliberações do Conselho, uma vez que o Diário Oficial tem circulação limitada ao executivo, não chegando ao conjunto da sociedade.

Outros conselheiros apontam que o canal de informação com a sociedade civil acontece via representante de cada segmento com assento no Conselho, visto que o repasse de informações para as instituições integrantes desse espaço se coloca como uma necessidade de se reconhecerem como interlocutores legítimos de seus pares.

No meu ponto de vista, o próprio canal [de informação] se faz a partir das entidades que estão no Conselho, as unidades [entidades] representativas no Conselho. Agora, resta saber se todas, na realidade, fazem esse repasse para que de fato cada segmento que está lá representado tenha o retorno do que está acontecendo no Conselho. Acho que esse é um dos canais de participação, de informação. Pode até ser que exista, mas no momento, não sei informar se tem outro canal de informação **(Entrevistado - 01)**.

Não. Eu só acredito que os próprios representantes devem ser essa ponte, porque tem representantes dos pais; das escolas particulares; das universidades; dos segmentos da educação infantil, educação especial e do ensino fundamental e a participação também do sindicato, acredito que essa comunicação [exista], mas no nível de comunicação de massa nós não temos **(Entrevistado - 03)**.

Nos relatos acima os conselheiros compreendem que a visibilidade social deve ser garantida a partir do repasse de informações às entidades representativas. Entretanto, não se pode afirmar que esta aconteça de forma efetiva e que alguma demanda seja trazida para discussão no Conselho, pois nos relatos dos conselheiros não há nenhum indício de que essa interlocução seja estabelecida. A pouca visibilidade pública do CME-CG pode indicar que esse espaço esteja reforçando os interesses pessoais em detrimento dos coletivos. Ratificando os argumentos apresentados Abranches e Azevedo (2004, p. 179) asseveram que

A falta de interlocução dos conselheiros com sua entidade de origem pode ter como consequência uma atuação exageradamente independente do mesmo, facilitando práticas em defesa de interesses particulares ou a própria cooptação por parte de outros grupos com objetivos diferentes.

Outra forma de avaliar a visibilidade social do CME-CG é verificar o impacto das deliberações do Conselho para a política de educação municipal. Assim, questionou-se a interferência da ação do Conselho para a política no nível local e a maioria dos conselheiros entrevistados afirmou não exercer nenhum impacto, conforme explicitado em alguns relatos abaixo:

Não, impacto não tem não. Claro que a gente está querendo a melhoria da educação para o nosso município. Se vier benefício para educação a gente

tem mais é que votar e aprovar, e até mesmo correr atrás e brigar por isso **(Entrevistado - 05; grifos)**.

Nesses primeiros momentos eu diria que talvez **a gente não tenha tido nenhuma ação de impacto**. Porque nesses dois meses que a gente está tomando pé das coisas, a gente não tomou nenhuma decisão de causar impacto. Assim, essa questão da regulamentação do funcionamento das escolas, é muito importante, porque tem algumas pendências nas escolas que dependem [dessa decisão], por isso que a gente vai agilizar essa parte burocrática das escolas **(Entrevistado-01; grifos nossos)**.

Eu não vejo não! Eu vejo que a gente está ali e resolve as solicitações. Mas, **eu não vejo que as decisões da gente gerem impacto não, porque elas já são bem predefinidas nos outros setores da educação do município. Eu creio, do próprio poder executivo**. Bem, eu vejo que o Conselho talvez eu esteja até repetindo. Que o conselho é um órgão deliberativo que vem realmente a favor da educação, mas talvez precise caminhar e ter outras direções. Essa questão financeira que a gente não tem acesso, não tem conhecimento. Não sei também se é função, realmente, para o Conselho. Então talvez o Conselho precise tomar novas direções para que seja mais atuante na sociedade, para que a sociedade venha conhecer mais o trabalho do CME **(Entrevistado-04; grifos nossos)**.

Talvez esse constitua o questionamento-chave para o presente estudo. Avaliar a capacidade de influência do CME-CG para a política de educação municipal é perceber até que ponto esse espaço tem a capacidade de avançar, enquanto mecanismo de participação efetiva da sociedade civil, no sentido de expressar uma correlação de forças de fora para dentro da gestão pública. O último relato deixa explícito o quanto às deliberações do Conselho já estão predefinidas nos outros setores da educação. O Conselho parece cumprir apenas uma realidade jurídico-formal para o repasse de recursos para a área. Em que pese à histórica interferência e distância entre a matriz cultural e o processo participativo, muito se tem a caminhar para que o CME-CG garanta e seja expressão e representação de interesses coletivos.

Para além dos impasses e fragilidades elencadas nesse estudo, há unanimidade nos relatos sobre o reconhecimento positivo da existência do CME-CG, mesmo para aqueles conselheiros que consideram o impacto mais geral das deliberações como negativo ou que não exerce impacto algum sobre a política de educação municipal.

Eu acho que no geral, a gente tem que destacar como positivo o fato de existir o Conselho Municipal de Educação, com todas as deficiências que possam se defrontar os Conselhos. **Eu acho que em momento nenhum nós podemos sequer poder levantar a possibilidade de acabar**. É positivo existir o Conselho, eu acho que esta configuração tem aquele aspecto positivo. Agora ele carrega todos os problemas históricos

dos Conselhos de educação em geral, e principalmente municipais, e federais do mesmo jeito também. Essa influência muito grande do executivo, esta falta de integração com a sociedade civil, esse amesquinamento de sua função, cumprindo mais essa função cartorial. [...] Eu acho que há, pelo menos nesse momento, uma boa intenção e há a sinalização de que nós começamos a discutir, pelo menos, problemas da educação do município. Então, talvez por aí o Conselho comece a abrir um pouco mais o leque de suas discussões, deliberações. Então vamos esperar, porque a gente acredita que no processo é que a gente aprende (**Entrevistado - 09; grifos nossos**).

Eu vejo que o CME é uma entidade que dá espaço para que a educação venha ser democrática, haja vista ter opinião de várias entidades sociais. Tem discussão que deixa a desejar, pelo seguinte, como eu lhe disse, muitas vezes nós nos reunimos aí não tinha quórum, então muitas discussões que eram para ser feitas na gestão anterior não foram feitas porque pessoas, entidades, pessoas representantes daquelas entidades não estavam levando a sério o trabalho do Conselho. **Mas assim, se a gente tivesse dimensão da força que tem o Conselho, realmente, levaria bem a sério, e faria com que ele se tornasse mais atuante do que é.** E assim, o poder público poderia apoiar também, porque a gente não tem apoio nenhum. A gente trabalha com recursos próprios, então, às vezes precisa fazer visitas e é tudo com recursos próprios. Então não tem como fazer (**Entrevistado - 04; grifos nossos**).

Não se pode obscurecer o importante potencial que são os Conselhos para o fortalecimento da democracia participativa. Nesse sentido, ressalta-se que esses novos arranjos situam-se na contracorrente da atual conjuntura, tentando ser a outra face da moeda, capaz de minimizar os males causados pela cultura antidemocrática. Assim, como referido na fala anterior, se os conselheiros compreendessem a real dimensão da força que este coletivo tem, seria possível a formulação de uma agenda comum para orientações das decisões coletivas no campo da Educação municipal.

3.7 Limites e perspectivas sobre o Controle Social pelos Conselheiros

O centro da discussão sobre o controle social está associado à ideia de participação institucionalizada e gestão democrática, envolvendo, portanto, mudanças no modo de planejar e gerenciar os recursos públicos e na ampliação do espaço político entre o Estado e a sociedade civil. Nessa nova perspectiva de gestão, os Conselhos se configuram como mecanismos de controle social e na

concepção de Barros (1998) o termo deve ser compreendido do ponto de vista da democratização dos processos decisórios com vistas à construção da cidadania.

Anteriormente, a forma de organização da sociedade civil era de ‘costas para o Estado’ e, durante muito tempo, “os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade” (BARROS, op.cit. p. 31). O Estado se erigiu nesse momento, através dos conchavos, acordos e troca de favores, portanto, as relações entre o Estado e a sociedade civil foram marcadas por práticas clientelistas.

Na perspectiva contemporânea da relação Estado e sociedade civil, esta última se organiza ‘por dentro do Estado’ admitindo uma interação com o primeiro através de órgãos colegiados de controle social. Assim, o controle social é definido por Bravo (2002, p.45) como “a participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais”. Uma vez garantido esse espaço de participação democrática e ampliação do poder político, não se pode desmerecer a possibilidade que os Conselhos apresentam de ser espaços contra- hegemônicos de poder com vistas à efetivação do controle social da política de educação municipal.

Quando questionados sobre a compreensão que os conselheiros têm sobre o controle social alguns **apresentam uma significação diferenciada para o termo** apontando uma definição distinta e assim se expressam

Deixe-me ver a gente já passou por uma sociedade totalmente de uma ditadura que tudo era controlado. E hoje a gente tem uma nova visão, com a Constituição de 1988 que abriu socialmente. Agora dizer o que é controle social. Controle social é aquilo [...] com as minhas palavras, acho que posso até estar fugindo, não é? **Controle social, no momento que você está trabalhando uma causa socialmente para se ter dimensão daquela causa, para se tomar decisões em cima daquela problemática, para você controlar, ter conhecimento de certa realidade, você em cima daquele conhecimento que você vai ter você fazer, tirar ações que venham combater, que venham trabalhar essas causas. (Entrevistado - 04; grifos nossos).**

Eu acredito que a sociedade tem um papel muito forte, assim como a educação, a escola, no caso a sociedade-escola, escola-sociedade; elas têm que ser parceiras, porque a sociedade influencia muito na escola e a escola, consequentemente, influencia muito na sociedade. E esse controle social, eu acredito que quanto mais conhecimento, quanto mais educação se tenha. Acredito que esse controle social ele deixa de ser um controle em nome de poucos e passa a ser um controle, talvez, apenas necessário para o desenvolvimento da educação como um todo. E acredito que o controle

social parte também de instituições que têm também certo domínio; não domínio no sentido ruim, mas domínio no sentido bom. No sentido de equilíbrio, de orientação, de apoio, de comunidade, de sociedade mesmo. **(Entrevistado - 03).**

Para outros conselheiros a definição de controle social está associada à ideia de controle do **Estado sobre a sociedade** privilegiando a concepção respaldada pela tradição sociológica clássica defendida por Hobbes, onde o indivíduo (sociedade civil) se exime do seu arbítrio para subjugar-se ao poder político do Estado validando-lhe o direito de tomar partido e decidir em nome de todos, conforme se observa nos relatos a seguir:

Porque assim **a sociedade está no meio, mas sempre distante** não é? **Quem toma partido assim são os mais importantes, os poderes públicos.** Cada pessoa, assim, os Conselhos, junto com eles, **os poderes públicos podem tomar decisões nesse aspecto.** **(Entrevistado - 10; grifos nossos).**

Eu vejo que controle social, nem sei, eu tenho a impressão que o controle social passa por essa terminologia de você estar definindo, por você estar definindo as coisas, você mesmo estar controlando, você estar normatizando, eu vejo o controle social voltado para a questão da normatização. Então assim, as coisas, socialmente são oferecidas, as ações, a estrutura oficialmente... socialmente ela é oferecida, mas ao mesmo tempo exista uma maneira de você normatizar, de você administrar tudo isso, então eu vejo o controle social voltado para isso, normatização, de controle mesmo. Definição. **(Entrevistado - 07; grifos nossos).**

A cultura histórica da relação Estado/sociedade civil está posta nos depoimentos acima, ainda legitimando a presença do poder político do Estado permanecendo como resquício do velho jeito de governar e ser governado. Mesmo os Conselhos se constituindo como uma novidade na modernização da sociedade, muito se vê ainda, o tradicional mesclar-se ao moderno.

É plausível, portanto, afirmar que a cultura política alicerçada no caráter excludente e centralizador do Estado, se colocam como um dos principais entraves ao alargamento da participação e à liberdade política dos cidadãos de se tornarem partícipes na direção dos negócios públicos.

Outros conselheiros, porém, **compreendem o controle social** inscrito no novo modelo de gestão democrática via participação da sociedade civil em espaços institucionalizados e com forte tendência a constituir-se em instância de luta e de expressão política e assim relatam

Eu entendo o controle social como a participação da sociedade nesses organismos de gestão, onde as pessoas acompanham todo funcionamento, o que se investiu de verba, dando a sua colaboração nesse aspecto. Acho que é controlar, acompanhar, saber o que tem, o que existe, como funciona e para onde deve caminhar. É você está participando e contribuindo para a mudança. (Entrevistado-01; grifos nossos).

Além de tudo é um sonho. Aquilo que todos nós esperamos ser instalado. Então o controle social seria o controle pelas entidades organizadas da sociedade civil, entidades essas de cunho representativo, não aquelas organizações vindas do terceiro setor. Então, seria o verdadeiro acompanhamento por essas instituições da educação pública, desde a sua elaboração até a sua execução, porque o que a gente vê, às vezes, as entidades são chamadas para participar da elaboração, mas quando se trata da fiscalização, do acompanhamento, isso não acontece. Então, o controle social seria as entidades organizadas da sociedade civil está efetivamente estabelecendo os rumos e acompanhando o desenvolvimento da educação municipal, estadual, nacional. Mas ainda é um desiderato somente (Entrevistado - 09; grifos nossos).

Quanto ao entendimento da expressão controle social, os depoimentos acima indicam que pelo menos potencialmente uma parte dos conselheiros têm capacidade de intervir com competência no processo decisório, assumindo o seu papel de forma propositiva e planejada, sendo, portanto, um espaço propício para a construção e vivência de novas relações entre o poder estatal e a sociedade organizada, no âmbito da formulação, condução, avaliação e controle social das políticas de educação para o município.

Quando questionados se o Conselho Municipal de Educação exerce o controle social da política de educação observou-se que essa questão está intimamente relacionada com a compreensão do controle social descrita anteriormente pelos conselheiros. Assim, os entrevistados que apresentaram uma significação diferenciada para o termo, contraditoriamente afirmam que o Conselho o exerce.

Na medida do possível! Não é?! [...] Então, como a nossa ação está mais baseada nas solicitações e à medida do possível nós agimos, tomamos decisões para amenizar as dificuldades, mas não vejo como sendo atendido no geral não. Naquilo que concerne a ele, tipo assim: é...criar leis, é...investigar, é...autorizar. [...] Criou o regimento interno, criou o regimento dos ciclos, o regimento dos ciclos foi feito e analisado o que estava acontecendo com as escolas, baseado nas leis, por exemplo, quando tem alguma dificuldade numa escola vai para as assembléias para discutir, então assim, eu não vejo se ele faz tudo, mas naquilo que é conhecimento do Conselho ele está agindo. (Entrevistado - 04; grifos nossos).

Eu acho que sim o Conselho está para atender um pouco isso aí, entendeu? Esse controle social, você sabe que a questão da política, e assim, **o Conselho vem para trabalhar assim em cima do aspecto educacional, legal e tudo mais**, mas que ao mesmo tempo a gente sabe que tem as pinceladas da questão política. **Ele não deixa [o Conselho], de estar isolado desse controle social por parte desse segmento maior, Secretaria de Educação. (Entrevistado - 07; grifos nossos).**

Em determinados momentos sim. **Eu acredito que em determinados momentos o controle social ele é muito necessário, porque tem que existir leis, regras, estatutos, direcionamentos, não é?** As diretrizes existem para ser mediadas, para ser referência, então, não é que tem um controle absoluto como a gente vê as leis. As leis são leis determinantes e as diretrizes, os regimentos, eles servem como orientação, como meio, como ponto de partida para que outros sejam ampliados. Então, quando o CME, por exemplo, ele determina, homologa um Plano Municipal de Educação, então aquele plano para ele ser construído passou por muitas instâncias, muitas discussões. **(Entrevistado - 03; grifos nossos).**

Tais posturas respaldam como é compreendido o controle social pelos sujeitos que assimila o termo associado ao aspecto legal: de autorização de escolas, aprovação do regimento interno do Conselho e elaboração da proposta de Ensino do Sistema de Ciclos para o município. Associar a efetividade do controle social às ações tecno-burocráticas assinala o caráter limitado e restrito dos Conselhos Gestores.

Entretanto, os conselheiros que **tem uma definição mais clara do significado do controle social** conforme proposto na Carta Magna de 1988 asseveram que o presente Conselho está longe de efetivá-lo.

Não, não tem controle e eu não percebo, o que é uma tristeza, **não há sequer um interesse maior em ter esse controle, de ter essa intervenção mais forte.** A gente não vê. A própria universidade como um componente da sociedade também, eu acho que deixa a desejar. Nós temos universos distantes. Então as pessoas pensam que a política de educação vai se resumir em salário de professores, em vagas nas escolas, e aí acabou a conversa. Outras questões, por exemplo, a não ser o movimento negro que venha discutindo a questão da inclusão de disciplinas, que eu tenha notícia nos últimos tempos foi a única entidade que fez um evento para discutir questões de políticas da educação que não fossem questões corporativas, a única! Se teve alguma foi secreta. **(Entrevistado-09; grifos nossos).**

Pelo pouco tempo de experiência no Conselho, nesses dois meses, praticamente de gestão e pelas pendências que vêm se arrastando desde 2005, **eu acho que não exerceu muito esse papel não, porque do contrário, teria menos pendências**, sobretudo na questão da autorização das escolas, o funcionamento das escolas, eu acho que precisa avançar um pouco mais. Claro que se, por exemplo, pelo que nós fomos informados, muitas reuniões deixaram de acontecer por falta de quórum. Então isso realmente prejudica o funcionamento do Conselho. Espero que, nessa gestão, **a gente dê passos mais significativos e exerça, de fato, o**

controle social, se não fica só a gente ocupando espaço e não exercendo nossa função. (Entrevistado-01; grifos nossos).

Para Tótora e Chaia (2004, p. 201) “controle e fiscalização da gestão pública parecem ser as funções atribuíveis aos Conselhos e, de certa forma, incorporada pelos seus integrantes e defensores”. Nesse sentido, os conselheiros confirmam em seus relatos que tal função passa ao largo das competências do CME-CG, evidenciando mais a função meramente consultiva de emitir pareceres e dar sugestões sobre a política do que fiscalizadora.

Ainda sobre a função fiscalizadora do Conselho, um relato merece destaque, já que retoma a questão da representatividade como entrave à efetivação do controle social, conforme exposto no relato abaixo:

Eu não posso dizer categoricamente que não [exista controle social], porque a gente está no meio do ano, aí pode ser que no final do ano seja encaminhado ao Conselho [algum acompanhamento]. Primeiro, eu nunca ouvi falar disso, e segundo, **eu também não acredito em acompanhamento que seja feito no final do ano de uma vez só. Eu acho que este acompanhamento deveria ser constante, mesmo no sentido de cobrar os compromissos. Mas aí vem a complicação, vai cobrar compromisso tendo como referente o quê? Vai cobrar compromisso se quem fiscaliza é também o fiscalizado? Então eu sou coordenadora de educação e vou cobrar se a minha coordenação não está fazendo as coisas. Por isso é que eu volto a dizer, a composição começa a ter complicação (Entrevistado - 09; grifos nossos).**

No caso específico do Conselho em tela, um questionamento está posto: como realizar o controle social se quem fiscaliza é também o fiscalizado? Retoma-se aqui a polêmica da composição e da representatividade do Conselho. Conforme explicitado no capítulo anterior, o CME-CG tem maioria do governo, garantindo o consenso desse segmento. Assim, as ações de controle social tendem a ficar à margem da política de educação municipal. Para Carvalho (1997, p. 154) no jogo de interesses o que deve prevalecer é o coletivo, e assim comenta:

A participação no conselho deve ser vista como de relevância pública. Os seus membros devem defender o coletivo e não suas corporações: de governo, de gestor, de profissionais, de prestadores. Todos aqueles que estão ávidos por participar devem buscar seus lugares como conselheiros [...].

De um modo geral observa-se que há uma grande desarticulação entre a prática do CME-CG e a missão dos Conselhos de políticas públicas, qual seja a de acompanhar e fiscalizar o poder instituído em cada política setorial. Esse ponto é de

fundamental relevância, posto que, aos Conselhos cabem o direcionamento e a fiscalização de políticas públicas locais segundo critérios pactuados, no entanto, observa-se que nem sempre a correlação de forças se dá no sentido de potencializar o dissenso em torno da partilha de poder e fortalecimento da participação social. Segundo Tótora e Chaia (2004, p.201) “os Conselhos se constituem como um mosaico de interesses segmentados” e o envolvimento de seus membros nem sempre diminuem e/ou substituem a centralidade do poder público local.

*CONSIDERAÇÕES
FINAIS*

Várias lutas foram encampadas pela conquista de espaços democráticos, durante a vigência do regime militar no Brasil. Nesse processo de luta pela redemocratização do país, todas as iniciativas para esse fim foram consideradas progressistas e, posteriormente, com o fim do período autoritário a partir dos anos de 1980, observou-se significativo avanço na relação entre o Estado e a sociedade civil e em todos os âmbitos da vida pública foi impulsionado às diversas formas de participação. Os diferentes graus de mobilização da sociedade brasileira através de passeatas, greves, caminhadas e campanhas, com o propósito de estabelecer a democracia política, culminaram na elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada o divisor de águas entre a era ditatorial e a democracia política.

Com a Constituição Federal tem-se a ascensão de uma sociedade civil mais forte e a inauguração de espaços de disputa mais democrático e favorável à participação. Nesse período foram depositadas nos novos movimentos sociais grandes expectativas quanto à efetivação dos direitos e a formulação de uma cultura política voltada à equidade social, à liberdade e à transparência das ações do Estado. Dessa forma, a participação saiu do campo da reivindicação e expressão de luta para o da institucionalização em espaços legalmente constituídos pelo poder público.

Porém, na década de 1990, a efervescência das ações coletivas sofreu certo refluxo com o processo de reestruturação neoliberal e a participação foi incorporada como estratégia de ação do modelo administrativo proposto pela reforma do Estado com a descentralização.

Assim, a participação política através de Conselhos foi disseminada em todo o país para as diversas políticas públicas. A ênfase dada ao processo participativo está relacionada à nova esfera pública criada através da interação entre o governo e a sociedade civil organizada. Dessa relação emergiram os Conselhos setoriais de políticas públicas como uma novidade da gestão estatal e possibilidade de fortalecimento da participação social e amadurecimento de práticas democráticas. Os conselhos institucionalizados se apresentam como um desafio, pois as relações que se estabelecem nesses espaços, muitas vezes não são tranquilas, uma vez que, a partilha de poder se coloca como uma exigência para o avanço e consolidação da participação.

A experiência empírica, aliada aos estudos sobre a participação adotados nessa pesquisa possibilitou a realização de várias leituras do cotidiano do Conselho Municipal de Campina Grande. Sabe-se, porém que a nova conjuntura participativa exige o envolvimento dos cidadãos, e a priori, não é tarefa fácil dada a cultura patrimonialista, clientelista e autoritária que dificultou por muito tempo o ingresso dos sujeitos sociais nos espaços de participação política.

Em Campina Grande, a criação do CME deu-se a partir do ordenamento jurídico federal, sob motivações mais instrumentais do que sociopolíticas, ou seja, a criação do referido Conselho não foi acompanhada de uma discussão com a sociedade civil organizada e nem partiu de uma exigência da comunidade local pela implementação desse instrumento de forma efetiva ou se tenha reclamado a participação na formulação da política educacional junto aos poderes públicos. Essa não é uma realidade isolada, pois se coaduna com outras experiências desenvolvidas pelo país afora, quando da imposição do governo federal para a criação desse colegiado com prazos rígidos e como imposição para o repasse de recursos para a área.

O percurso histórico do CME-CG revela que sua criação antecede tanto a Lei Orgânica Municipal quanto a Constituição Federal, portanto apresentava uma configuração mais normativa e consultiva do que deliberativa, o que era bastante comum à época. Em 25 anos de sua existência, ainda que não se possa precisar que o seu primeiro regimento seja exatamente de 1999, o mesmo só foi alterado em 2006, em vigor até os dias atuais.

Quanto ao funcionamento chamou a atenção o variado número de reuniões no período estudado, revelando que esse não se mostra sempre crescente ou estável. Especificamente, nos anos de 2007 e 2008 observou-se um crescente número de reuniões declaratórias, ocorridas em período de efervescência eleitoral municipal revelando certo atrelamento à dinâmica política da Secretaria de Educação.

Os aspectos organizacionais revelam a relação de dependência quanto às suas condições administrativas, financeiras e técnicas junto a Secretaria Municipal de Educação, o que tem fragilizado a sua atuação, enquanto órgão deliberativo, propositivo e fiscalizador dos interesses dos cidadãos. A vinculação desse colegiado ao executivo impossibilita a viabilidade e legitimação das ações e expõe a pouca

valorização do gestor municipal, confirmada pela ausência de dotação orçamentária para o gerenciamento do Conselho, negando-lhe, portanto, autonomia.

Outro aspecto bastante complexo é a composição do CME-CG. Se por um lado, com o novo regimento interno houve ampliação do número de membros e a inserção de suplentes, se moldando aos novos sujeitos socialmente constituídos, por outro lado, mantém-se nesse documento a especificação das entidades que devem compor o Conselho, dificultando, assim sua renovação.

O estudo evidencia ainda a representação majoritária do governo no Conselho com 56% e a sociedade civil com apenas 28%. Essa realidade fere o princípio da paridade previsto na Lei Orgânica Municipal e também na Constituição Federal. Esse percentual favorável ao governo pode estar associado à forma como foi instituído esse colegiado no município. Nesse aspecto convém ainda destacar que, a escolha do segmento de pessoas de notório saber na área de Educação é indicada pelo Gestor Municipal, o que, via de regra, termina sendo pessoa de confiança do gestor e/ou que faça parte de sua equipe técnica, reforçando naturalmente o segmento do governo.

Outro ponto que merece destaque é a participação do poder legislativo na composição do Conselho, sendo sua participação não indicada por vários motivos. Dentre eles destaca-se ser membro da democracia representativa, outra instância de poder e comumente, é indicado para ocupar esse espaço um membro partícipe da bancada de apoio ao Prefeito Municipal, reforçando o Poder Executivo.

A atuação do CME-CG pode ser compreendida também pela quantificação de suas deliberações. Apesar de tantos anos funcionando e um grande número de reuniões, registraram-se pouquíssimas resoluções entre os anos de 2004-2006 e, curiosamente, nos anos de 2006-2009 nenhuma resolução foi homologada nesse período. Tal fato pode ser justificado pelo pouco entendimento por parte dos conselheiros da época que as deliberações do Conselho para obter força de resolução deveriam ser homologadas pelo chefe do executivo, gerando, assim um acúmulo considerável de pendências para próxima gestão. Na gestão analisada observou-se, até o período de coleta de dados, o total de 141 Resoluções. O grande número de Resoluções não pode ser traduzido em aspecto qualitativo, já que essas se limitam a rotinas pontuais do gerenciamento burocrático das escolas sem impacto efetivo sobre os rumos da política de educação municipal.

No que diz respeito à prática participativa do Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB tomou-se como lentes de análise as categorias de participação elencadas por Bobbio; Matteuci e Pasquino (1997), uma vez que, os significados e práticas de participação são diferentes para os diversos conselheiros.

Um dos principais sentidos da gestão participativa é a sua atribuição pedagógica, situando os Conselhos como espaços de aprendizagem, onde o cidadão, participando, aprende, mas também ensina. Esse caráter eminentemente pedagógico do Conselho não pode ser confundido com o assentimento das discussões que se processam nessa arena, sobressaindo o caráter puramente amigável das relações, expresso pelos conselheiros entrevistados, se alinhando ao que Bobbio; Matteuci e Pasquino (1997) classificam de participação do tipo presencial.

Ainda seguindo a classificação de participação apresentada pelos autores acima, não foi observado no depoimento dos sujeitos entrevistados a participação do tipo ativação, embora não se possa afirmar que a mesma não aconteça.

Outros conselheiros, porém, reconhecem-se como interlocutores legítimos a exercer politicamente os espaços legalmente instituídos, e revelam em seus depoimentos práticas condizentes com a classificação descrita pelos autores, a exemplo da participação propriamente dita.

Os depoimentos revelam ainda o comportamento participativo de alguns sujeitos que não se enquadra na classificação adotada nesse estudo, a qual foi denominada de voluntariado, cuja prática revela menor maturidade política dos sujeitos.

Quando questionados sobre o papel que o Conselho exerce na comunidade, emergem algumas formas predominantes na concepção dos conselheiros. Alguns não verbalizam um conceito mais preciso quanto o real papel do Conselho, o que se observa pela superficialidade de suas explanações. Tal situação põe em questionamento a qualidade da participação.

Outros conselheiros descrevem o papel do Conselho como substituto da gestão, e percebe-se em seus depoimentos a preocupação em realizar as atribuições inerentes ao governo, quando na verdade, a sua atribuição é de fiscalizar as ações da gestão, e não se colocar na condição de ajudante e/ou colaborador.

Alguns depoimentos revelam que os conselheiros compreendem o papel do Conselho, pois se colocam como sujeitos partícipes desse processo, cuja finalidade maior é a discussão sobre as políticas públicas educacionais buscando a melhor forma de encaminhar essa política no âmbito municipal.

Na tentativa de compreender os limites e perspectivas do Controle Social no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB buscou-se apreender a concepção dos conselheiros acerca do controle social. Nesse sentido, alguns conselheiros apresentam uma significação diferenciada para o termo apontando uma definição distinta. Acredita-se que essa dificuldade esteja relacionada com falta de capacitação como condição primordial para ocupar esses espaços.

Para outros conselheiros a definição de controle social está associada à ideia de controle do Estado sobre a sociedade, retomando a concepção da tradição sociológica clássica. Partindo dessa concepção estes naturalizam o fato de o Estado impor a ordem governativa e não reivindicam para si a partilha da gestão.

Outros conselheiros, porém, compreendem o controle social inscrito no novo modelo de gestão democrática, onde os Conselhos ampliam os espaços participativos com forte tendência a constituir-se em instância de luta e de expressão política. Ter essa compreensão já sinaliza para a potencialização desse espaço como decisório e de deliberações do rumo da política educacional.

Não por acaso, os conselheiros que compreendem o significado do controle social, conforme proposto na Carta Magna de 1988 asseveram que o presente Conselho está longe de efetivá-lo.

Faz-se necessário ainda, destacar as questões referentes à permeabilidade e visibilidade do Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB, uma vez que o Conselho representa interesses coletivos que precisam ser publicizados para a comunidade.

Nesse sentido, esse estudo revela que as demandas não partem da base representativa de cada segmento. Outro fato agravante é a centralidade do executivo na geração da pauta. Já que as prioridades do poder público municipal são privilegiadas em detrimento do espaço para outra discussão.

A forma como a comunidade educacional toma conhecimento do que é discutido no Conselho dá-se através de ofícios encaminhados às escolas por

ocasião de algum parecer/resolução sobre matéria da educação. Entretanto, a comunidade em geral não tem canal formal de informação do que é discutido no CME-CG, exceto pela publicação do Diário Oficial do município, que tem circulação limitada ao executivo, não chegando ao conjunto da sociedade.

A participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão se coloca, sobremaneira de forma mais fácil e eficaz quando eles têm domínio da realidade onde atuam. Nesse sentido, para vencer os limites da participação evidenciados nesse Conselho, sugere-se as seguintes recomendações:

- Estruturação das condições administrativas, técnicas e financeiras necessárias ao efetivo cumprimento das deliberações do Conselho, assegurando autonomia e a concretude dos seus projetos e planos;
- A institucionalização de uma política de educação permanente, visando potencializar os diversos atores sociais para uma atuação qualificada nos diversos espaços de participação, adotando postura crítica e propositiva;
- A instituição de canal de comunicação com a sociedade e civil promovendo a visibilidade das propostas que o grupo elege como o melhor para a sua coletividade.
- Assegurar a interlocução dos representantes com suas entidades de bases aumentando a permeabilidade das demandas em defesa dos interesses coletivos.

Em conclusão, percebe-se que não se constitui tarefa fácil o acompanhamento, a avaliação e o controle social das políticas educacionais municipais, devendo ser reconhecido o esforço dos conselheiros nessa dinâmica. Nesse sentido, as fragilidades e lacunas que foram apontadas no presente estudo são reflexos, não só de práticas individuais, mas, sobretudo, das formas e das condições de participação vivenciadas nessa gestão e em outros contextos por esse Conselho de acordo com os limites próprios da educação brasileira.

*REFERÊNCIAS
BIBLIOGRÁFICAS*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, M. e AZEVEDO, S. de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S. de. e RIBEIRO, L. C. de Q (org). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

ABREU, M. M. A relação entre o Estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e a participação no Serviço Social. In: **Serviço Social e Movimento Social**. v.1, n. 1, p. 61-76, jul./dez. São Luís, 1999.

ALMEIDA, N. L. T. Particularidades da Política de Educação In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. - Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distancia, 2000.

ANDRADE, M. D. P. de. Os conselhos do Fundef: a dinâmica de implementação em municípios goianos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25, GT Estado e Políticas educacionais no Brasil, 2002, Caxambu. **Anais**. Rio de Janeiro: Anped, 2002. 16 p. 1 CD-ROM.

ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? In: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**. V.28, n. 100 especial, out., 2007. p. 899-919.

BALABAN, D. S. A importância de conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: Souza, D. B. de (Org.) **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006. p.29-40.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 7ª ed. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, M. E. D. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. In: **Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde**. Brasília: IEC, 1998.

BECK, U. **Modernização Reflexiva**. São Paulo: Edunesp, 1997.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENEVIDES, M. v. de M. **Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1994.

BENEVIDES, M. V. de M. **Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3ª. Ed. São Paulo: Ática, 2002.

BERTAGNA, R. H. **Progressão Continuada: limites e possibilidades**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BOBBIO, N. & BOVERO, M. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade: uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 4ªed. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

BOBBIO, N. **O Conceito de Sociedade Civil**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de janeiro: Graal, 1982.

BOBBIO, N. **O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N., MATTEUCI, N. & PASQUINO, G. **Dicionário de Política** (Vol. 2). Brasília: Editora Universitária de Brasília, 9ª ed., 1997.

BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

BRASIL. **Lei nº 5.692/71-Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e de 2º Graus**. In: Davies Nicholas. Legislação Educacional Federal Básica. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)**. In: Davies Nicholas. Legislação Educacional Federal Básica. São Paulo: Cortez, 2004a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Perfil dos conselhos municipais de educação**. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Brasília, DF, 2004b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho)**. Brasília, Df, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=618>. Acesso em: 17 nov. 2009.

BRAVO, M. I. S. A Saúde na década de 90. In: **Capacitação para Conselheiros de Saúde**. Texto de Apoio. BRAVO, M.I. S. et .al. (org.) Rio de Janeiro: UERJ/DEPREXT/NAPE, 2001.

BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde. In: BRAVO, M. I. S. ; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.) Política social e democracia. São Paulo: Cortez; Rio de janeiro: UERJ, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

CALDERÓN, A. I. Conselhos Municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, D. B. de (org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 169-189.

CAMPINA GRANDE. Conselho Municipal de Educação. **Regimento Interno-26 de abri de 1999**, Campina Grande, 1999.

CAMPINA GRANDE. Conselho Municipal de Educação. **Regimento Interno-19 de dezembro de 2006**, Campina Grande, 2006.

CAMPINA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica do Município de Campina Grande-1992**. Campina Grande, 1992.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil. Participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995 136p.

CARVALHO, A. I. Conselhos de Saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: **Conselhos municipais e políticas sociais**. IBAM, IPEA, Comunidade Solidária (Orgs.), São Paulo: Cortez, 1997. p. 130-159.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, nº 74, p. 11-19. 1990

CASTRO, M. H. G. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. **Espaço & Debate**. n. 32 , São Paulo, 1991. p.80-87.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. 3 ed. São Paulo: Ática, 1995.

CORDEIRO, C. **Democracia, conselhos e esfera pública local no Brasil: uma análise dos CMDS no Ceará**. Fortaleza: Centro de Humanidades/ Faculdade de Ciências Sociais/ UFCE, 2001. Mimeografado. 180 p.

CORREIA, M. V. C. C. **O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da Política de Saúde Brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionalidades dos organismos financeiros internacionais**. Recife, 2005. Tese de doutorado.

CORREIA, M. V. C. **Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

COSTA, V. M. R. Teoria Democrática e Conselhos de Política Social. In: BRAVO, M. I. S. & PEREIRA, P. A. P. (orgs). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 87-111.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia**. São Paulo: Cortez, 2002.

COUTINHO, C. N. **Democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre o pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CURY, C. R. J. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. In: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**, Campinas. V.28, n. 100 especial, out., 2007. p.831-855.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez-BBE, 2000. p. 43-60.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279- 301.

DAVIES, N. **O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores associados, 1999.

DEMO, P. **Participação é Conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1999.

DIAS, E. F. Sobre a leitura dos textos gramscianos. In: Dias, E. F. et.al. **O Outro Gramsci**. São Paulo: Xamã, 1996.

DOURADO, L. F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N.S. C. ; AGUIAR, M. A. da S. (orgs) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 4 ed.. São Paulo: Cortez, 2004. p. 285-299.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectiva. In: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**. V.28, n. 100 especial, out., 2007. p.921-946.

DOWBOR, L. A gestão social em busca de paradigmas. In: MELO RICO, E. & RAICHELIS, R. (orgs.) **Gestão Social - Uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

DRAIBE, S. M. As Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. IN: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1992.
DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista da USP**, n.17, São Paulo: Edusp, 1993.

DUARTE, C.S. A Educação como um Direito Fundamental de Natureza Social. In: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**, Campinas. V.28, n. 100 especial, out., 2007. p. 691-713.

ELIAS SOBRINHO, S. **Conselho Estadual de Educação da Paraíba: protagonismo e atuação - 1962-2002**. João Pessoa: Editora Universitária- UFPB, 2008.

FERNANDES, A. & AZEVEDO, K. C. C. de. **O cenário dos Conselhos Gestores do Município de Campina Grande/PB**. Relatório Final do Programa de Iniciação Científica - UEPB, 2005.

FREIRE, P. **Educação e Mudança**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1979.

FREITAS, L. C. de. A dialética da eliminação no processo seletivo. IN: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**, Campinas, v. 12, n.39, p.265-285, ago, 1991.

FREITAS, L. C. de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. In: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**, Campinas. V.28, n. 100 especial, out., 2007. p. 965-987.

FREITAS, L. C. de. Et. al. Dialética da inclusão e da exclusão: por uma qualidade negociada e emancipadora nas escolas. In: GERALDI, C. G.; RIOLF, C. R.; GARCIA, M. F. **Escola Viva: elementos para a construção de uma educação de qualidade social**. São Paulo: Mercado de Letras, 2004

FRIGOTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In: **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação**, Campinas. V.28, n. 100 especial, out., 2007. p. 1129-1152.

FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo. **A Falsificação do Consenso**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GERMANO, J. W. Estado militar e educação no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GHIRALDELLI JÚNIOR., P. **História de educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-industrial. In: BECK, U. ; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: ed. Unesp, 1997.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. da G. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? In: Souza, D. B. de (Org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 98-113.

GOHN, M. da G. **Mídia, Terceiro Setor e MST**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo: Loyola, 1991.

GOMES, A. L., Os Conselhos de Políticas e Direitos. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Mod. 4: O Trabalho do Assistente Social e as Políticas Sociais. Brasília: UNB, 2000.

GOMES, C. A.; CARNIELLI, B. L.; GONÇALVES, M. C. M. Políticas federais de apoio: as tortuosas ruas de mão dupla das relações intergovernamentais. In: SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Desafios da educação municipal. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 169-189.

GONH, M. da G. Comunidade: a volta do mito e seus significados. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XI, n. 32, mai, p. 115-125, 1990.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R de. Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef em municípios do Paraná. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25, GT Estado e Política educacional no Brasil (Pôster), 2002, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2002.7 p. 1 CD-ROM.

GOUVEIA, A. B. et.al. **Relatório da pesquisa: impactos da implantação do Fundef no Paraná**. Curitiba: UFPR/ Setor de educação, 2003. 1 CD-ROM.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v.3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Edição e trad. Carlos Nelson Coutinho. Co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, A. **Quaderni Del carcere**. 2 ed. v.4. Edição crítica de Valentino Gerratana. Turim: Einaudi, 1977.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel**. Trad. Dario Canali. 10 ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

HOBBS, T. **Leviatã. Coleção Os Pensadores**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

JACOBI, R. P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova**. São Paulo. n.20, p.121-143, mai.1990.

JACOBI, R. P. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: Souza, D. B. de (Org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 115- 130.

LABRA, M. E. e FIGUEIREDO, J. St A. **Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde**. Rio de Janeiro. Nov. 2001. (mimeo).

LALANDER, R. Descentralización. In: OLAMENDI et. al.(comp.). **Léxico da política**. México, D. F.: Flacso: Conacyt: Fundación Heinrich Boll: FCE, 2000. p. 180-186.

LANDIM, L. Notas em torno do terceiro setor e outras expressões estratégicas. In: **O Social em Questão**, n.4. Enfretamentos da questão social. Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social, PUC-Rio, 1999.

LAURELL, A. C. (org.) **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LEITE, M. I. P. de A. **Fundef: vitórias em conquista. Gestão em Ação**, Salvador, v. 5 n. 2, p. 69-89, jul./dez., 2002.

LEVI, E. O impacto da democratização nas organizações públicas locais. In: FISCHER, T. (org) **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

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

LOBO, T. “Descentralização: uma alternativa de mudança”. **Revista de Administração Pública**. v. 22, n. 1. Rio de Janeiro, 1988. p. 12-33.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago., 1990.

LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo. **Coleção Os Pensadores**. Trad. De Anoar Aíex e Jacy Monteiro. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

LUCCHI, P. La prima istruzione. Idee metodi, libri. In: Brizzi, G. P. (a cura di) **II. Catechismo e La grammatica**. 2 v. Bologna: Il Mulino, 1985. V.I , p. 25-82.

LUCE, M. B. & FARENZENA, N. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: Souza, D. B. de (Org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 98-113.

LUDCKE, M.; André, M. E. D. A. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas . São Paulo: EPU, 1988.

LUDKE, M; ANDRÉ, M.E.D.A. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1988.

MACHADO, E. H. H.; BAPTISTA, J. V.; KORNIN, T. Governança urbana- estudo sobre os conselhos municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. de Q; AZEVEDO, S. de. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

MACHADO, F. R. **Governo Local e participação política. A experiência do “Programa Prefeitura na Comunidade” em Campina Grande- PB (1993-1994)**, 185 p. Dissertação de Mestrado. UFPE, 2002

MARCÍLIO, M. L. **História da escola em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005

MARTINS, M. do C. **A história prescrita e disciplinada nos currículo escolares: quem legitima esses saberes?** Bragança Paulista, Edusf, 2002.

MARX, K. **A Ideologia Alemã**. Trad. José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARX, K.; ENGELS, F. **Textos** - v.3. São Paulo, Edições Sociais, 1977.

MELLO, G. N. de. **Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo: Cortez, 1996.

MELLO, G. N. de. Políticas Públicas de Educação no Brasil: acertos e erros dos últimos 15 anos. In: **Políticas Públicas de Qualidade na Educação Básica**. CONSED (org.) Brasília: UNICEF-Fundação Ford, 1996.

MELLO, L. I. A. O conceito de hegemonia no pensamento político de Antonio Gramsci. IEJA: Institutos de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, **Coleção Documentos** n. 36. Série Teoria Política. USP. São Paulo. Nov, 1997.

MELO, D. L. de. Descentralização, papel dos governantes locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governantes locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração pública**. Rio de Janeiro. FGV, v. 28, n. 3, jul/set. 1994 p. 174-194

MELUCCI, A. **Movimentos Sociais, Inovação Cultural e o Papel do Conhecimento. Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, n. 40, 1994.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: “O desafio da pesquisa social”. In: MINAYO, M. C. S. (org). **Pesquisa social-teoria, método e criatividade**, Petrópolis: Vozes, 1995, p.9-30.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8º ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social na reestruturação do capital. O canto da sereia**. Rio de Janeiro, ESS/UFRJ, 2001. Tese de Doutorado.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MOREIRA, O. de L. **Gestão pública local e participação social nos conselhos municipais da região do brejo da Paraíba: mudanças e continuidades**. São Paulo, 2002, 238p- Tese do Doutorado- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC.

MOTTA, A. E. Seguridade social no cenário brasileiro. **XI Conselho Brasileiro de Assistentes Sociais. 3º Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade**.out, 2004 Fortaleza CE.

NATERA, J. A. B. **Estudo do processo de elaboração e do conteúdo dos documentos legais que viabilizam a municipalização do ensino na cidade de Saltinho**. Piracicaba, 2001, 92 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Educação Universidade Metodista de Piracicaba, 2001.

NETTO, J. P. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: ideias para uma reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, F. J. A. Participação popular em saúde: as dimensões da cultura. **Saúde em debate**. Londrina, 52: 67-73, set. 1996.

OLIVEIRA, I. M. Gestão e Controle Social na Seguridade Pública: Refletindo possibilidades e estratégias. **Revista Tempo Presente**. CRESS 14ª Região. n. 01, mai. 2001. Natal. RN.

OLIVEIRA, M. M. de. A mercantilização dos direitos e os novos dilemas da educação brasileira. In: **Universidade e sociedade: desmonte e descaso**. ano XIII, n.30, Brasília, Andes, jun. , 2003.

OLIVEIRA, F. M. de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003 a.

PATERMAM, C. Participação e teoria democrática. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. P. 55-81

PEREIRA, J. D. **O (dês) financiamento da política de Assistência Social no município de Campina grande-PB (1997-2002): a incompatibilidade entre os preceitos legais e a agenda política de ajustes**. Tese de Doutorado em Serviço Social na UFPE - PE Recife-PE. 2004.

PEREIRA, P. A. P . **A política Social e do Welfare State: A particularidade da Assistência Social**. Brasília, NEPPPOS/CEAM/UNB, 1997.

PERONI, V. M. V. Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a constituinte escolar de Mato Grosso do Sul. **Série Estudos**: periódico do Mestrado em Educação da UCDB, Campo Grande, n. 18, p. 49-62, dez., 2004.

PETRAS, J.; VELTMEYER, H. **Brasil de Cardoso: a desapropriação do país**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PINHEIRO, R. e GUIZADI, F. L. Participação na saúde: dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, 2003.

PINTO, J. M. de R. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: DONALDO B. de S. (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo, Xamã, 2008. p. 153-168.

PIPITONE, M. A. P. et. al. Atribuições e funcionamento dos conselhos municipais de alimentação escolar. In: Souza, D. B. de (Org.) **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006.p. 99-115.

POMPEU, G. V. M. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In: SOUZA, D. B. de (org.) **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p.31-51.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas**. Observatório dos direitos do cidadão Pólis/ IEE-PUC-SP. São Paulo, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em 18 nov. 2009.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RIVAS, R. Política de **descentralización em la educación básica y media en América Latina: estado del arte**. Santiago (Chile): United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco)/Red Latinoamericana de Información en Educación (Reduc), 1991.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n.55. p. 42-57, Nov., 2001.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ROSAR, M. de F. F. & Krawczyk, N. R. As diferenças da homogeneidade pretendida na década de 90: a política educacional gestada na América Latina. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.15, n.2, jul/dez. Porto Alegre, 1999.

ROTTA, J. H. **As relações quantitativas do SUS em Campina Grande e o processo de municipalização da saúde**. Mestrado em Economia, UFPB. Séries Debates, n. 68, ago. 1997.

ROUSSEAU, J. J. Do Contrato Social. **Coleção Os Pensadores**. Trad. Lourdes Santos Machado. 2ª ed.. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

ROUSSEAU, J. J. Discurso sobre a origem e os fundamentos da Desigualdade entre os homens. **Coleção Os Pensadores**. Trad. Lourdes Santos Machado. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

ROVERSI-MONACO, F. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, N. et. al. **Dicionário de Político**. 5ª ed. V. I Editora Universitária de Brasília, 1993. p. 329-335.

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

SANTOS, L.; CARVALHO, G. I. Das formas de Controle Social sobre as ações e os Serviços de Saúde. **Cadernos da Nona. Descentralizando e Democratizando o conhecimento**. Vol. 2. Brasília, 1992 p. 121-26.

SATO, A. K. Descentralização: um tema complexo. **Texto para debate**, n.314, IPEA, Brasília, 1993.

SAVIANI, D. **História da educação no Brasil: um balanço prévio e necessário**. São Paulo: EccoS, v. 10. n. Especial, p.147-167, 2008.

SAVIANI, D. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Autores Associados, 2004.

SEMERARO, G. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção de subjetividade em Gramsci. In: **Educação e Sociedade**, ano XX, n. 66, abr., 1999. Disponível em: <<http://www.gramsci.org/>> Acessado em 20/11/09.

SHIROMA, E. O. ; MORAES, M. C. M de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de janeiro: DP&A, 2000.

SIMIONATO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3ª ed. Florianópolis: Ed. Da UFSC: São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, J. A. Finanças municipais e desigualdades regionais. In: SOARES, J. A. (Org.) **Orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p.75-106.

SOARES, L. T. Não há como separar participação de modelo econômico. **TEMA. RADIS**. Rio de Janeiro, n. 20, fev. 2001.

SOUZA JÚNIOR, L. de. Descentralização e controle social dos recursos da educação: os conselhos de acompanhamento do Fundef. In: **REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS- GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO**, 27, GT Estado e política educacional no Brasil, 2004, Caxambu. Anais... Rio de Janeiro: Anped, 2004. 1 CD-ROM.

SOUZA JÚNIOR, L. Sobre controle social e descentralização dos recursos da educação: os conselhos de acompanhamento do Fundef na Paraíba. In: Souza, D. B. de (Org.) **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006.p. 177-192.

SOUZA, C. M. Democracia, participação social e funcionamento das instituições. Situação e perspectiva da federalização do desenvolvimento. **Revista Administração Pública**. n. 3. Rio de Janeiro, 1993.

SOUZA, D. B. de. Os conselhos de acompanhamento e controle social: tendências municipais. In: Souza, D. B. de (Org.) **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006. p. 75-98.

SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C. CMEs: espaços de controle social? In: SOUZA, D. B. de (Org.). **Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p.232-259

SPINK, P. Descentralização: luto ou luta? In: In: FISCHER, T. (org) **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

SPOSATTI, A. & FALCÃO, M. do C. **Assistência social brasileira. Descentralização e municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política. Revisão teórico-conceitual. NEPPS/CEAM/UNB. **Série textos para debate** n.7. Brasília, 1995.

STEIN, R. H. **A descentralização como instrumento de ação política: o caso da assistência social**. Brasília, 1997. Dissertação de Mestrado.

STURION, G. L. Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros. Campinas, 2002. 269p. Tese de Doutorado.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In: DAGINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, E. C. **O Local e o Global - Limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TEIXEIRA, E. C. **Movimentos Sociais e conselhos**. Cadernos ABONG. São Paulo, Abong, n.15, jul., 1996, p. 7-19.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34. n. 123. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2004.

TEIXEIRA, M. A. A força do Sistema Único de Saúde é o Controle Social. **RADIS**. Rio de Janeiro, n. 18, fev. 2004.

TEIXEIRA, S. F. Assistência na previdência. Uma política marginal. In: SPOSATTI et. al. **Os direitos dos (des) assistidos sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização dos serviços de saúde: dimensões analíticas. **Cadernos da Nona**. Descentralizando e democratizando o conhecimento. IX Conferência Nacional de Saúde. Brasília, v.1, 1992. P.27-37.

TELLES, R. M. **O papel dos conselhos de educação na formação dos sistemas educacionais Brasileiros**. Belo Horizonte: FAE/UFMG, 2000a.

TELLES, V. S. Os Dilemas da Pobreza: entre a cidadania e a filantropia. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v.6, n. 11, jul./ dez., 2000. p.51-86.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e políticas públicas**, n.5. IPEA. Brasília, 1991.

TONET, I. Sobre o conceito de Sociedade Civil. **Serviço Social e Sociedade** n. 32. São Paulo: Cortez, 1990.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a região metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Orgs.). **Governança democrática**

e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 193-221.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa Social em Ciências Sociais.** A pesquisa Qualitativa em Educação. O Positivismo, a Fenomenologia, o Marxismo. São Paulo: Ed. Atlas. 1987.

UGÁ, M. A. de. **Descentralização e democracia: o outro lado da moeda.** Planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, n.5, 1991.

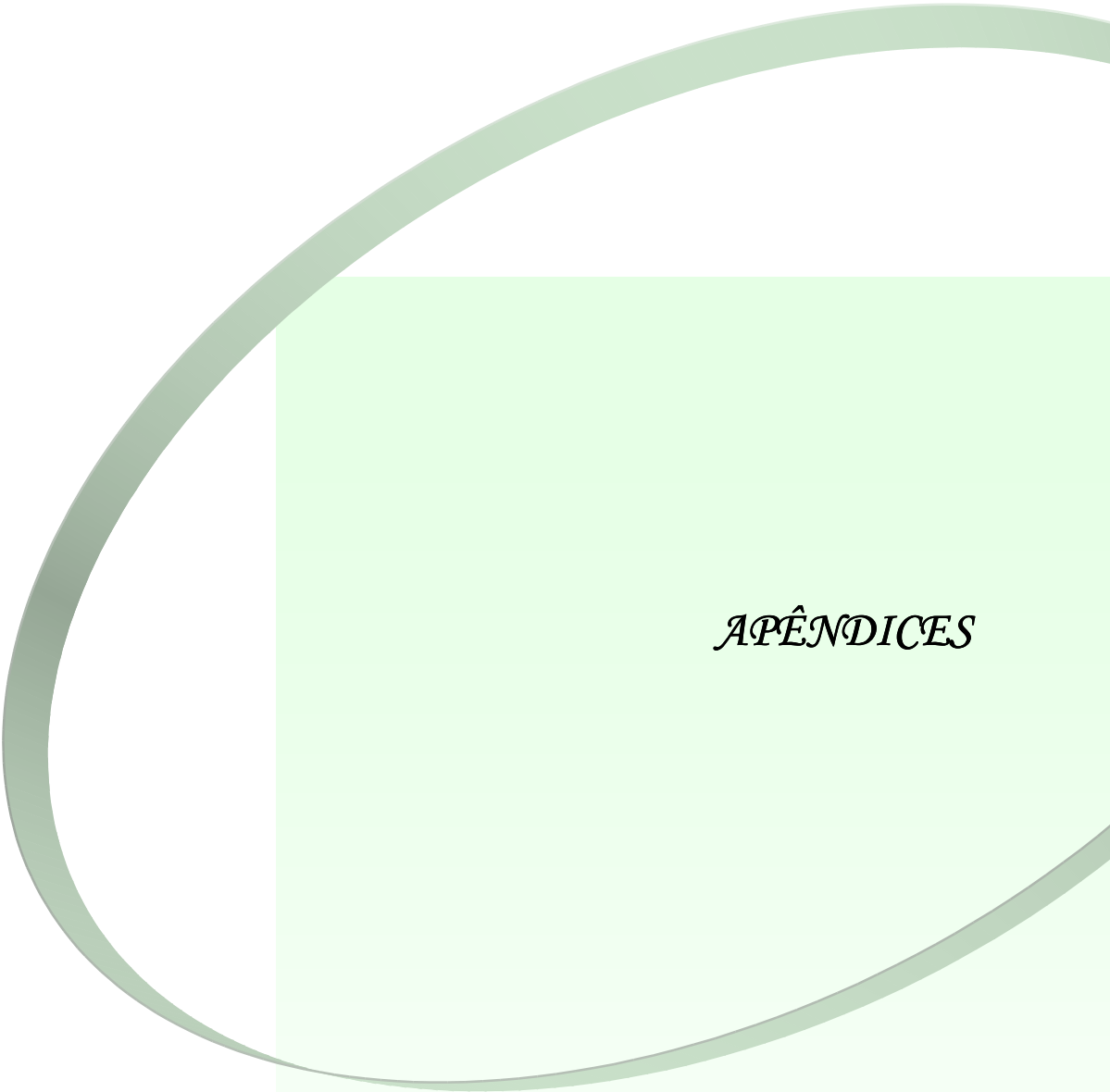
VIEIRA, E. A. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.56 p.9-23, mar.,1998.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a Loas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

WIEDERKEHR, P. E; NETO, j. T. de A. Conselhos gestores de políticas públicas: Fundef/Fundeb. In: Souza, D. B. de (Org.) **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais.** São Paulo: Xamã, 2006. p. 53-72.

YAZBEK, M. C. Terceiro setor e despolitização. **Revista Inscrita.** Brasília: CFESS, jul., 2000.

ZAIDAN FILHO, M. **A Pedagogia do Desejo (sociedade e cultura numa época de exclusão social).** Pindorama: Recife, 1998.



APÊNDICES

APÊNDICE I

FORMULÁRIO

IDENTIFICAÇÃO:

1. Nome (ou iniciais): _____

2. Idade: _____

3. Sexo: () M () F

4. Segmento que representa no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande: _____

5. Escolaridade/Formação:

() Não Alfabetizado

() Alfabetizado

() Ensino Fundamental

() Ensino Médio

() Ensino Superior Incompleto

() Ensino Superior Completo

() Pós Graduação Latu Sensu - Especialização

() Pós Graduação Strictu Senso - Mestrado/Doutorado

Área de Formação: _____

6. Inserção dos conselheiros em espaços participativos: () Sim () Não

Qual? () Associação Comunitária () Sindicato () Partido Político

Outros: _____

APÊNDICE II

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1- Como se deu sua indicação para o Conselho Municipal de Educação de Campina Grande (CME-CG)?
- 2- Há quanto tempo participa do CME-CG?
- 3- Quais os segmentos que têm representação no conselho? Fale sobre essa composição.
- 4- Qual a sua opinião sobre a composição atual do conselho?
- 5- A necessidade de inserção de novos segmentos partiu das entidades ou do colegiado do conselho?
- 6- Com a reformulação do regimento inaugura-se o membro suplente. Como você vê a participação do suplente no Conselho?
- 7- Fale um pouco sobre sua experiência no Conselho.
- 8- Por que você participa do CME-CG?
- 9- Você já participou de capacitações específicas para conselheiro? Quais?
- 10- No seu entendimento, qual o papel do CME?
- 11- Como se dão as discussões e como são tomadas as decisões no CME?
- 12- Você considera que exista o controle por parte da sociedade sobre a política de educação do município?
- 13- O conselho fiscaliza as ações do município em termos de educação? Se sim, justifique. Se não, por quê?
- 14- Qual sua avaliação sobre o CME?
- 15- De que forma as demandas chegam ao CME? De onde partem tais demandas?
- 16- As questões discutidas nas reuniões são pertinentes ao CME? Se não, por quê?
- 17- Qual é o canal de informação que há entre o conselho e a sociedade civil?
- 18- Em sua opinião, você considera que exista interferência nas votações envolvendo as ações da administração? Se sim, de que tipo?

- 19- Você se sente pressionado (a) a aprovar as matérias do governo?
- 20- No conselho há uma maioria sempre disposta a aprovar tudo o que é de interesse do governo?
- 21- Você conhece a proposta de educação para o município? Como você avalia essa proposta?
- 22- Existe algum canal de informação entre os membros do conselho do CACs (FUNDEB) e o CME?
- 23- Existe um representante do CME no Conselho do FUNDEB?
- 24- Quantas resoluções foram aprovadas? Quais as que você destacaria?
- 25- O conselho discute as políticas de financiamento para a educação?
- 26- Você considera importante essa discussão?
- 27- Você percebe algum impacto nas deliberações do Conselho para a política de educação do município?

APÊNDICE III

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação em Campina Grande-PB e está sendo desenvolvida por Marcia Santos Martiniano, aluna do Curso de Pós - Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do (a) Profº (a) Dr. Luis de Souza Júnior.

O objetivo geral do estudo é analisar como vem se efetivando a participação institucionalizada no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande, a partir da concepção dos conselheiros. Especificamente busca conhecer o processo de criação e formação do Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB; identificar a composição, verificando a sua representatividade, a participação das instituições, critério de escolha, relação representante e representado; verificar o funcionamento desse Conselho considerando suas atribuições e responsabilidades, sua organização interna, propostas e resoluções e identificar a percepção dos segmentos representados acerca da participação e controle social.

A finalidade deste trabalho é contribuir para uma maior reflexão acerca da importância da participação institucionalizada oferecendo subsídios para fomentar o debate nesse espaço de discussão entre os diversos segmentos representados, bem como fortalecer a cultura política participativa, através da atuação dos sujeitos sociais e cidadãos na gestão pública local e nos processos de deliberação política.

Solicitamos a sua colaboração para a entrevista e o preenchimento do formulário fechado para traçar o perfil dos sujeitos, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de educação e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, previsíveis para o participante.

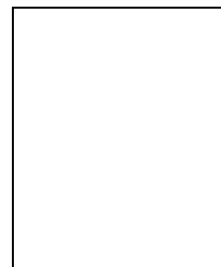
Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o (a) senhor (a) não é obrigado (a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador (a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano.

Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Diante do exposto, declaro que fui devidamente esclarecido (a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia desse documento.

Assinatura do Participante da Pesquisa ou Responsável Legal

Espaço para impressão dactiloscópica



Assinatura da Testemunha

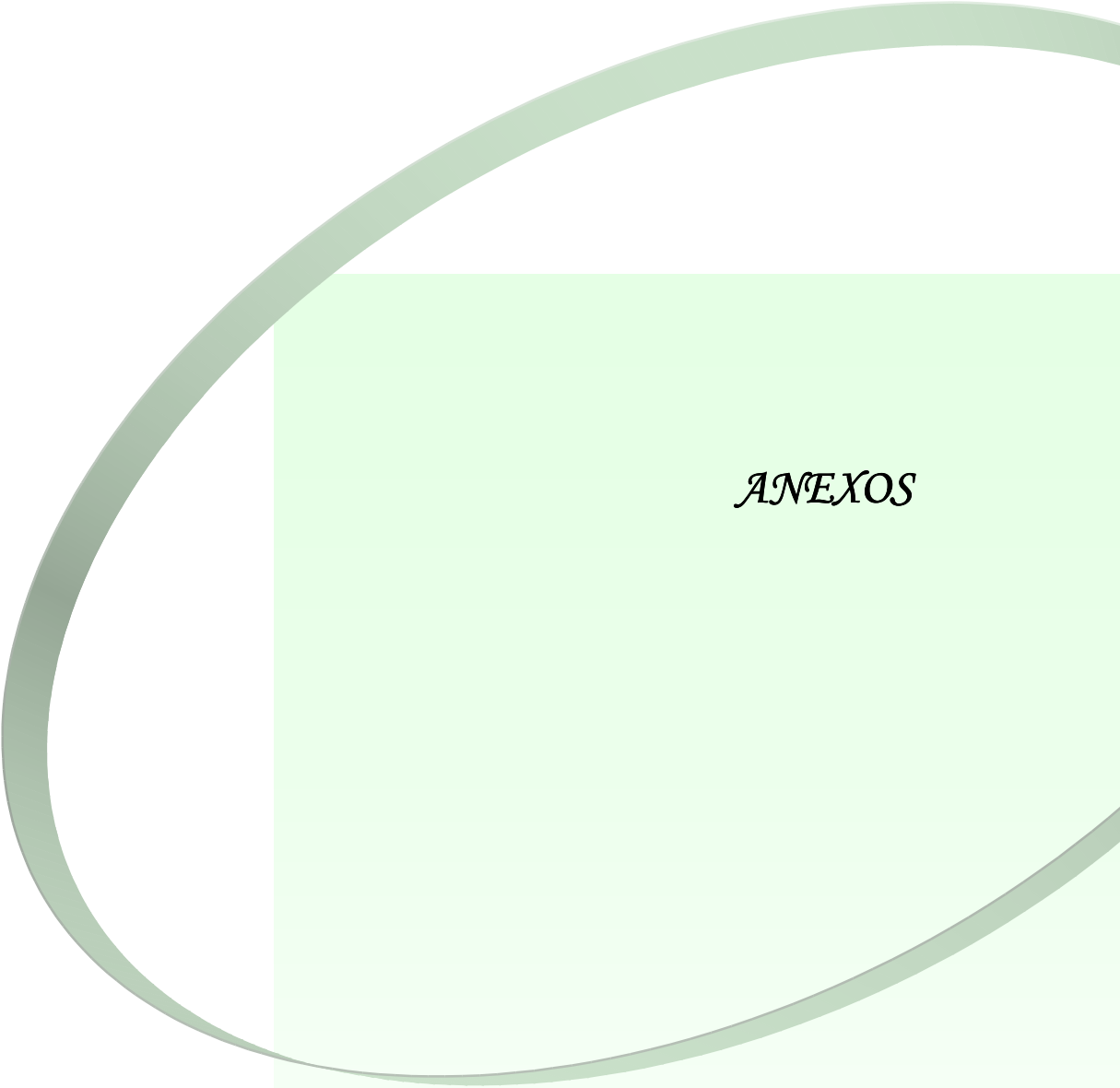
Contato com o Pesquisador (a) Responsável: MARCIA SANTOS
MARTINIANO

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o (a) pesquisador (a). Endereço (Setor de Trabalho): Programa da Pós-Graduação em Educação da UFPB. Telefone: (083) 9975 0430

Atenciosamente,

Assinatura do Pesquisador Responsável

Assinatura do Pesquisador Participante



ANEXOS