

**PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E A  
CAPACIDADE DE INFLUENCIAR POLÍTICAS  
SOCIAIS: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DA SERRA (CMES)**

**ANDREZA ALVES FERREIRA**

**Dissertação de Mestrado em Política Social**

**Mestrado em Política Social**

**Universidade Federal do Espírito Santo**

**Vitória, Julho de 2006**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

F383p Ferreira, Andreza Alves, 1977-  
Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do conselho municipal de educação da Serra / Andreza Alves Ferreira. – 2006.  
197 f. : il.

Orientador: Luiz Jorge Pessoa Vasconcelos de Mendonça.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Participação política. 2. Sociedade civil. 3. Democracia. 4. Educação. 5. Conselhos de educação. I. Mendonça, Luiz Jorge Pessoa Vasconcelos de. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 316

---

**PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E A  
CAPACIDADE DE INFLUENCIAR POLÍTICAS  
SOCIAIS: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DA SERRA (CMES)**

**ANDREZA ALVES FERREIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 10/07/2006 por:

---

Prof. Dr. Luiz Jorge Pessoa Vasconcelos de Mendonça  
Orientador

---

Profa. Dra. Luíza Mitiko Yshiguro Camacho (Programa de Pós-graduação em  
Educação – Universidade Federal do Espírito Santo)

---

Profa. Dra. Vânia Maria Manfroi (Programa de Pós-graduação em Política  
Social – Universidade Federal do Espírito Santo)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

**Vitória, Julho de 2006.**

## AGRADECIMENTOS

À Prefeitura Municipal de Vitória e à Secretaria de Educação que me liberaram para cursar o mestrado.

Ao Departamento de Serviço Social, que me acolheu e me propiciou momentos de grande aprendizado quando estava professora substituta;

Aos alunos do curso de Serviço Social, que me instigaram a aprender mais.

À coordenação do curso de Pós-Graduação em Política Social que, com muito trabalho, tem levado à frente esse desafio que é manter um mestrado num contexto de escassez de recursos nas Universidades Públicas deste País. Parabéns, Lúcia e Vânia!

Às professoras Vânia Manfroi e Luíza Mitiko Yashiguro Camacho, que na ocasião da Qualificação muito contribuíram com suas observações.

A todos os professores do curso de Pós-Graduação em Política Social, pelo auxílio intelectual, dedicação, maturidade e fonte de inspiração.

Ao Conselho Municipal de Educação do Município da Serra (CMES), pela grande acolhida. Espero poder agradecer com o mesmo afinho e compromisso com que têm sido desenvolvidas as atividades neste espaço.

À professora Jeane Andréia Ferraz que, muito solícita, tem me auxiliado no aprendizado da Política Social e, sobretudo, me motivado no trabalho sobre conselhos. Jeane, você é singular!

À professora Ana Maria Petroneto Serpa que, sempre solícita e “animada” com a vida e a política, me proporcionou momentos de grande aprendizado.

A Mauro Petersem Domingues, amante, companheiro e mestre. Obrigada por todos os momentos que passamos juntos! Não sei como você pôde suportar as minhas angústias!

À Isabela Alves Petersem, amor da minha vida! Obrigada pelos momentos em que me permitiste estudar.

À minha irmã, Tatiana Ferreira Alves, pela alegria e ajuda nas horas difíceis. Muuuuito obrigada, maninha!

À minha irmã, Laudicéia Ferreira Alves de Almeida, que, mesmo distante, sempre me incentivou com suas palavras doces e com livros de Lisboa.

À minha mãe que me deu vida e sempre esteve à disposição nas horas difíceis. Muito obrigada, mãezinha do meu coração.

À minha amiga, Rachel Franzan Fukuda, pelas conversas produtivas, pelo auxílio técnico, e à Regina pelo apoio, amizade e sensibilidade! O que eu faria sem vocês?

A Irajá Tenório, pela contribuição nos debates e aproximação do CMES. Valeu!

E, por fim, mas não menos importante, ao contrário, a Luiz Jorge Pessoa Vasconcelos de Mendonça, que cumpriu com a difícil tarefa de orientador. Principalmente nesta reta final, quando nós ficamos muito ansiosos. Obrigada pelos momentos de dedicação e aprendizado que me proporcionou!

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, propiciaram a construção deste trabalho, meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

A presente dissertação analisa a relação entre a participação da sociedade civil e a sua capacidade de influenciar políticas sociais por meio de um estudo de caso – o Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES). Procura-se avaliar se esses espaços representam um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, apontando para uma participação efetiva dos cidadãos, posto que, historicamente, essas estruturas estiveram fechadas à participação que não a dos agentes governamentais. Afirma-se que o processo ampliou o debate, ecoou em parte nos ouvidos da sociedade, permitiu uma maior *visibilidade* das ações das políticas educacionais, principalmente se for comparado aos períodos anteriores (até meados da década de 1990). A experiência vem possibilitando, ainda, um aprendizado técnico e político na área da política educacional em nível local. Conclui-se também que a participação da população em geral é muito limitada; quando muito ocorre, restringe-se às entidades com assento no conselho. Porém, o grau de comunicação e diálogo dessas entidades com suas bases é extremamente reduzido. A defesa dos interesses públicos também fica comprometida, na medida em que há uma superposição de interesses corporativos e privados.

Palavras-chave: Participação, Democracia, Conselho, Educação, Sociedade Civil.

## **ABSTRACT**

The present work analyses the relationship among civil society and his capability to influence social policies through a case study – the City Council of Education of Serra (CMES). It is looked to evaluate these spaces represent a new standard of relationship between State and Civil Society, leading to an effective participation of citizens since that the historical pattern had been a closed one, only admitting the participation of governmental agents. It argues that the process in course in the CMES have extended the debate, reverberating in the ears of society and, so, permitting a wide visibility of the educational policies, mainly if compared with the previous periods (until middle of the decade of 1990). The experience of CMES has made possible technical and political apprenticeship in educational policies at local level. In spite of these positive aspects, it concludes that political participation of citizens is quite limited and, in the most of the cases, restricted to few organizations that have assent in the Council. Since the low level of communication between these organizations and their members and the population in general, the defense of public interests is jeopardized for these are eclipsed by particular and corporative interests.

Key words: Participation, Democracy, Council, Education, Civil Society



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População Rural e Urbana – Estado do Espírito Santo	94
Tabela 2 - Crescimento da População do município da Serra .....	96
Tabela 3 - Prefeitos e famílias que os apoiaram no período de 1970 a 1993 .....	99
Tabela 4 - Total de alunos da rede municipal de ensino	113
Tabela 5 - Distribuição das matrículas do ensino fundamental na rede pública.....	115
Tabela 6 - Taxa de escolaridade segundo faixa etária – Serra/ES – 2000 .....	116

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Caracterização dos conselheiros por sexo .....	136
Gráfico 2 - Faixa Etária .....	137
Gráfico 4 - Renda Familiar .....	138
Gráfico 4 - Escolaridade .....	138
Gráfico 5 - Funções ocupadas na entidade.....	139
Gráfico 6 - Tempo de atuação na entidade .....	140
Gráfico 7 - Formas de indicação para o conselho .....	141
Gráfico 8 - Experiência de participação em movimentos sociais.....	142
Gráfico 9 - Participação em outros conselhos .....	143
Gráfico 10 - Participação em movimentos sociais.....	143
Gráfico 11 - Informações sobre acontecimentos político-sociais.....	144
Gráfico 12 - Participação em atividades de capacitação .....	144

## **LISTA DE SIGLAS**

AMO - Assembléia Municipal do Orçamento

Ases - Associação dos Empresários da Serra

Assopaes - Associação de Pais do Estado do Espírito Santo

Bandes - Banco de Desenvolvimento do Estado Espírito Santo

BM - Banco Mundial

CACS - Conselho de Alimentação Escolar

CEB's - Comunidades Eclesiais de base

CEF - Comissão de Ensino Fundamental

CEI - Comissão de Ensino Infantil

CFIN - Comissão de Finanças

Civit - Centro Industrial Metropolitano de Vitória

CME - Conselhos Municipais de Educação

CMES - Conselho Municipal de Educação da Serra

CNE - Conselho Nacional de Educação

Codes - Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo

CST - Companhia Siderúrgica Tubarão

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

FAMS - Federação das Associações de Moradores da Serra

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FMI - Fundo Monetário Internacional

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

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

Ibam - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

Ipea - Instituto de Pesquisa Aplicada

Ipes - Instituto de Pesquisa do Espírito Santo

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

OP - Orçamento Participativo

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PL - Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMS - Prefeitura Municipal da Serra

PPA - Plano Plurianual

PPS - Partido Popular Socialista

Pro-Une - Programa Universidade Para Todos

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

Saef - Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental

Sedu/Serra - Secretaria de Educação da Serra

Sindiupes - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública no Espírito Santo

Sinepe/ES - Sindicato das Escolas Particulares do Espírito Santo

Sinpro/ES - Sindicato dos Professores da Rede Privada do Estado do Espírito Santo

Suppin - Superintendência de Projetos de Polarização Industrial

Uces - União dos Conselhos de Escola

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2 A PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO</b> .....	26
2.1 DEMOCRACIA, ESTADO E PARTICIPAÇÃO .....	26
2.1.1 <b>A democracia como forma de transformação social</b> .....	28
2.1.2 <b>O conceito ampliado de Estado e a sociedade civil</b> .....	30
2.1.2.1 Sociedade civil – lócus da hegemonia .....	32
2.1.2.2 Sociedade civil – lócus da luta de classes .....	34
2.1.2.3 A relação Estado/sociedade civil a partir da metade do século XX.....	35
2.1.2.4 Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo .....	37
2.2 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA .....	41
2.2.1 <b>Participação segundo os paradigmas analíticos</b> .....	42
2.3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL.....	45
2.3.1 <b>Os processos de “revolução passiva” e “ocidentalização” no Brasil da Colônia à República</b> .....	46
2.3.2 <b>A crise do modelo autoritário e a transição à (re) democratização</b> .....	48
2.3.3 <b>Os anos 90 e a “Contra-reforma” do Estado</b> .....	55
2.3.3.1 Crise e conseqüências da “Contra-reforma” .....	57
2.4 PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL.....	59
2.4.1 <b>A participação na gestão pública</b> .....	59
2.4.2 <b>A participação como recurso gerencial</b> .....	60
2.4.3 <b>A descentralização</b> .....	62
2.4.4 <b>A sociedade civil</b> .....	62
2.5 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO.....	66
2.5.1 <b>A luta pela gestão democrática da educação</b> .....	67

2.5.2	<b>Gestão democrática da educação no contexto de “Contra-reforma” do Estado</b> .....	68
2.5.3	<b>A Educação Básica e os sistemas públicos de ensino no Brasil pós Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96</b> .....	73
2.5.4	<b>Municipalização, descentralização e gestão democrática: a focalização das políticas educacionais</b> .....	75
2.5.4.1	Autonomia municipal – a criação dos sistemas municipais de educação .....	76
2.5.5	<b>Os conselhos como forma de gestão pública</b> .....	83
2.5.5.1	Conselhos gestores dos anos 90 – novidade ou continuidade? .....	85
2.5.5.2	Os Conselhos de educação na legislação atual de ensino.....	87
2.5.5.3	Os Conselhos municipais de educação (CMEs) .....	88
<b>3</b>	<b>O MUNICÍPIO DA SERRA EM SEU CONTEXTO:</b>	
	<b>CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL</b> .....	91
3.1	CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA.....	91
3.2	OS MOVIMENTOS POPULARES DOS ANOS 70/80 E OS CONSELHOS GESTORES DOS ANOS 1990 .....	98
3.3	A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DA SERRA.....	112
3.4	O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA SERRA (CMES).....	116
<b>4</b>	<b>PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E A CAPACIDADE DE INFLUENCIAR POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DO CMES</b> .....	120
4.1	A INFLUÊNCIA DO CMES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DA SERRA .....	121
4.1.1	Tipologias dos conselhos quanto às suas funções potenciais.....	122
4.1.2	Estrutura e Funcionamento do CMES .....	124
4.1.3	Agenda de trabalho e implementação de projetos .....	126
4.2	CONSELHEIROS, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.....	134

<b>4.2.1 Perfil dos conselheiros do CMES .....</b>	<b>135</b>
<b>4.2.2 Cultura de Participação dos conselheiros do CMES .....</b>	<b>141</b>
<b>4.2.3 A relação dos conselheiros com os pais, alunos, professores, movimentos sociais, câmara de vereadores e secretaria de educação .....</b>	<b>145</b>
<b>4.2.4 Conselheiros, percepções e relação com a sociedade .....</b>	<b>148</b>
4.2.4.1 Possibilidades e Limites .....	151
<b>4.3 ENTIDADES, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>154</b>
<b>4.3.1 Composição dos conselhos municipais de educação: o processo de escolha das entidades .....</b>	<b>156</b>
4.3.1.1 Os Conselhos de escola: ausência e fragilidade.....	158
4.3.1.2 A questão da paridade.....	160
<b>4.3.2 Estrutura e funcionamentos das entidades e sua articulação com o CMES.....</b>	<b>164</b>
<b>4.3.3 A relação das entidades com os sindicatos, governo municipal, câmara de vereadores, associação de moradores e movimentos sociais .....</b>	<b>165</b>
<b>4.3.4 Papel exercido pelo conselheiro indicado pela entidade no relacionamento entre essa entidade e o CMES .....</b>	<b>166</b>
<b>4.4 COMO VEM SE PROCESSANDO A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CMES?.....</b>	<b>168</b>



<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>171</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>180</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>189</b>
<b>APÊNDICE A – Questionário da Pesquisa /Conselheiro .....</b>	<b>190</b>
<b>APÊNDICE B – Questionário da Pesquisa /Entidade .....</b>	<b>193</b>
<b>APÊNDICE C – Para subsidiar entrevista sobre o processo de implementação do CMES.....</b>	<b>194</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>195</b>
<b>ANEXO A – Roteiro de observações das sessões plenárias do CMES ..</b>	<b>196</b>
<b>ANEXO B – Roteiro Pesquisa Documental .....</b>	<b>197</b>

# 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o debate em torno das políticas sociais na perspectiva de sua democratização tem como marco histórico a década de 1980, numa conjuntura de crise econômica e ebulição dos movimentos sociais. A luta pela participação popular na gestão da coisa pública esteve incluída nas pautas de reivindicação dos movimentos sociais das diversas áreas, principalmente a partir dos anos 1970, constituindo-se no cenário de debate e de formulação da Constituição Federal, em seus artigos 10; 194 (inciso VII); 198 (inciso III); 204 (inciso II); e 206 (inciso VI) (BRASIL, 1988).

A promulgação de uma nova Constituição Federal inauguraria uma nova fase da história brasileira – a redemocratização após um longo período autoritário. Nesse documento, algumas reivindicações dos diversos movimentos e organizações foram contempladas, por exemplo, a autonomia da esfera municipal aliada a um aumento de sua participação na divisão dos tributos do país e, ao lado da descentralização e municipalização das políticas públicas, a participação da população no controle e gestão dessas políticas. Os estados e os municípios da federação brasileira elaboraram e/ou reelaboraram suas leis dentro dos novos princípios democráticos estabelecidos.

A incorporação do ideário municipalista na Constituição gerou, além de uma maior autonomia para os municípios, a abertura e a ampliação de espaços de participação social na gestão de políticas públicas. A forma conselhos, como estratégia política, foi absorvida nos de 1990 pela maioria dos planos e projetos governamentais, para viabilizar a questão da participação da população nos órgãos e políticas estatais. Daí se afirmar que houve uma ampliação dessa participação (em termos da composição desses órgãos) da sociedade civil nas políticas públicas por meio dos conselhos.

A temática dos conselhos se inscreve, pois, no debate das políticas de descentralização na qual a busca do fortalecimento da autonomia dos municípios aparece articulada à abertura dos canais que incorporam diferentes

segmentos sociais e à ampliação dos interesses representados no âmbito da cidade.

Há que se avaliar, portanto, se esses espaços representam um novo padrão de relacionamento entre Estado e Sociedade, apontando para uma participação efetiva dos cidadãos, já que, historicamente, essas estruturas estiveram fechadas à participação que não fosse a dos agentes governamentais.

As análises dos estudos de Behring (2001); Gohn (2003); Raichelis (1998); Santos (2000); Silva (2005) e Tatagiba (2002, 2003) sobre conselhos apontam que, se por um lado, há uma hegemonia do ideário da participação, por outro, esta participação assume significados diversos, tendo em vista as várias concepções em torno da reforma do Estado e da hegemonia do ideário neoliberal. Dentre as análises, pelo menos duas vertentes podem ser identificadas: uma de carácter instrumental, concebendo a participação como um meio eficaz para alcance de objetivos pré-estabelecidos (*democracia gerencial*); outra ampliada, que reconhece as desigualdades sociais e a presença de interesses e conflitos, ressaltando a dimensão política da participação.

Na primeira vertente, a idéia da participação está associada a uma concepção do Estado como espaço neutro. A relação entre Estado e Sociedade é concebida a partir de uma ótica de equilíbrio e não da mudança, o que torna a participação um instrumento que visa à eficiência e à eficácia da gestão do Estado, esvaziando-se de seu conteúdo político. Já na segunda vertente, a participação é vista de maneira ampliada, não objetiva eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes, bem como adotar normas e padrões para a sua administração. Dentro desta vertente, o Estado é visto como uma arena de luta de classes e de interesses, valorizando a dimensão do *espaço público*.

A concepção de *espaço público*, por nós adotada, baseia-se na idéia de que sua constituição situa-se dentro da ampliação do processo de democratização e do fortalecimento do Estado e da sociedade civil. Nesse sentido, os interesses da maioria estarão incluídos nos processos de decisão política e no

direito de todos à participação na vida pública. O desafio que tal perspectiva coloca é o de construir uma interlocução entre sujeitos sociais preocupados com a *publicização*<sup>1</sup> da sociedade política e da sociedade civil em busca da universalização dos direitos de cidadania.<sup>2</sup> Conforme Raichelis (2000, p. 62),

As acepções de *publicização* e *público* comportam variadas e divergentes leituras, com conseqüências teóricas e políticas ponderáveis que incidem no debate e nos projetos de reforma do Estado. Por exemplo, a noção de público não-estatal, que informa o projeto de reforma do Estado brasileiro elaborado por Bresser Pereira, reduz consideravelmente seu alcance e conteúdo quando deriva daí a necessidade de implantar no Brasil um Estado-gerencial. Para ele, a esfera pública não-estatal não se situa no campo da representação de interesses da sociedade, é composta pelas organizações sem fins lucrativos, definidas pelo autor como uma terceira forma de propriedade estratégica no capitalismo contemporâneo, ao lado da propriedade privada e estatal.

A edição da Carta 1988 coincide com o aprofundamento da chamada crise fiscal do Estado, da flexibilização nas relações de trabalho e, com ela, o desemprego estrutural, a intensificação do processo de globalização e a adoção e hegemonia do ideário Neoliberal. Este paradoxo – avanço na Carta e retrocesso na realidade – teve seus reflexos, na década de 1990, espelhados numa “*Contra-reforma*” do Estado, numa certa paralisia dos movimentos sociais e num aprofundamento da crise da sociedade brasileira em todos os aspectos (BEHRING, 2003).

Nesse contexto, emergem os Conselhos Municipais de Educação.<sup>3</sup> Um contexto que, do ponto de vista político, propugna um modelo de gestão democrática, mas que, do ponto de vista econômico (do modelo econômico

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, a concepção de *publicização* está sendo entendida no sentido de tornar público, tornar o recurso e a coisa pública mais transparentes, capaz de ser conhecida e entendida por todos; de uma esfera pública como espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia (RAICHELIS, 2000).

<sup>2</sup> Vera da Silva Telles aponta um paradoxo no modelo de cidadania brasileiro. Para a autora, o paradoxo apresenta-se quando proclama a justiça como dever do Estado, mas desfaz os efeitos igualitários dos direitos e repõe na esfera social, desigualdades, hierarquias e exclusões. Uma experiência de cidadania que não construiu um vínculo propriamente civil entre indivíduos, grupos e classes (TELLES, 1993, p. 11). Outra contribuição é a de Vanderlei Guilherme dos Santos na elaboração do conceito de cidadania regulada, “[...] cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei” (SANTOS, 1979, p. 75).

<sup>3</sup> Surge também a maioria dos conselhos municipais das diversas políticas e os conselhos de direito.

adotado), representa um retrocesso no avanço dos direitos sociais e políticos. Nesse sentido, até que ponto se pode afirmar que os conselhos são um avanço em direção ao aprofundamento da democracia brasileira, posto que pautam pelo princípio da gestão democrática? Em que medida esse mecanismo é uma expressão da democratização das funções do Estado? Uma vez que esse constitui um palco de disputa, como se tem dado a luta das classes subalternas na incorporação de seus interesses e na alocação dos recursos públicos? Em que medida a presença e a participação de segmentos da chamada sociedade civil organizada podem alterar o legado de órgão burocrático/autoritário do Estado (aparelho coercitivo) que os conselhos de educação vêm até então assumindo?

Partimos da idéia de que os conselhos, como mecanismos institucionalizados de participação na elaboração das políticas públicas, tanto podem servir para uma maior participação e um contraponto na defesa dos direitos, como podem servir para engessar, rotinizar e burocratizar a participação, contribuindo para um arrefecimento da participação social ou despolitização do processo.

Consideramos que o estudo sobre os conselhos municipais de educação é importante na medida em que nos permite avaliar as possibilidades da democratização da gestão municipal na sociedade brasileira e o do impacto dessa nova institucionalidade na construção e/ou ampliação do *espaço público*, pois conforme Teixeira (1996), os conselhos se constituíram num dos principais instrumentos de atuação dos movimentos organizados da sociedade civil. Assim, nos perguntamos: como vem ocorrendo a participação da sociedade civil nesses espaços?

A problemática que envolveu nosso objeto buscou compreender e analisar como vem ocorrendo a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas a partir de um estudo de caso – o Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES).

Nesse sentido, analisamos a participação através de um olhar sobre a influência que o CMES exerceu na elaboração das políticas educacionais do

município e, ao mesmo tempo, a direção dessa influência, ou seja, o CMES teve poder de deliberação sobre a política educacional do município? Até que ponto o poder de influência do CMES é o resultado da participação mais ampla da sociedade e de uma *publicização* do debate acerca da política educacional? Os conselheiros mantêm comunicação com as entidades que “representam”? Qual o grau de “representação” dessas entidades junto à sociedade em geral? Como anda a articulação/movimentação dessas entidades junto aos grupos por elas representadas? Elas se reúnem periodicamente, promovem eventos, têm visibilidade junto à população, estão voltadas para o debate público das questões, enfim, que elementos estão presentes em suas pautas de atuação que denotam tal caminho?

A partir de nosso objetivo geral – analisar a influência do CMES na democratização das políticas educacionais em nível local –, formulamos os seguintes objetivos específicos, que são identificar e analisar:

- a estrutura do CMES (composição);
- as atribuições legais do CMES;
- os recursos do CMES e suas destinações;
- a divisão do trabalho do CMES (estrutura de comando);
- o perfil dos componentes do CMES;
- as ações da Câmara Municipal, do secretário de Educação e outros;
- os eventos públicos como assembleias, encontros, congressos, audiências, cursos etc.;
- o funcionamento do CMES, ou seja, o desenvolvimento das suas funções normativa, deliberativa e fiscalizadora.

Nosso trabalho entende “Estudo de caso” como um método de pesquisa que se preocupa com a apresentação rigorosa dos dados empíricos. Por isso, requer o uso de uma ampla variedade de evidências advindas de diversas fontes (documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação, artefatos físicos, por exemplo). Seu objetivo é expandir e generalizar teorias, por isso, fazer uma análise “generalizante” e não “particularizante”. Assim, Yin (2005, p. 33) o define:

O estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si, mas uma estratégia de pesquisa abrangente.

Para realização desta pesquisa, utilizaremos as seguintes técnicas<sup>4</sup> de coleta de dados: análise bibliográfica, análise de documentos, observação simples,<sup>5</sup> questionário e entrevistas semi-estruturadas com os sujeitos que integram o espaço de interlocução no âmbito da Política Educacional representada pelo CMES.

Em relação à análise dos documentos do CMES, procuramos primeiramente, identificar suas atribuições legais em seguida, relacionar tais atribuições às práticas exercidas por esse colegiado e finalmente, responder em que medida estão presentes nas deliberações, resoluções e pareceres do CMES os conteúdos que denotem o grau de interferência do CMES no estabelecimento de políticas educacionais para o Município.

Procedemos a uma leitura e análise das primeiras Atas<sup>6</sup> do CMES referentes aos anos de 1996 (quando o conselho iniciou suas atividades) e 1997 e, também, dos anos de 2003 e 2004, posto que neste último ano deu-se a criação do Sistema Municipal de Ensino.

Foram analisados os Regimentos Internos do Conselho (dos anos de 1997 e 2004); as Resoluções publicadas a partir do ano de 2004 e 2005; os Pareceres dos anos de 1997 a 2005; e, ainda, as seguintes Leis: Lei nº 1.647, de 24 de novembro de 1992, que dispõe sobre a criação, organização e a estrutura do

---

<sup>4</sup> Técnica é todo conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos (MARCONI; LAKATOS, 2002, p. 62).

<sup>5</sup> Para Marconi e Lakatos (2002, p. 88), a observação pode ser definida como “[...] uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos e fenômenos que se deseja estudar”. De acordo com esses autores, a observação é simples quando o observador permanece alheio à comunidade, grupo ou situação que pretende estudar. É mais utilizada em estudos exploratórios e não precisa de planejamento ou controle anteriormente elaborados

<sup>6</sup> O que corresponde ao Livro de Atas do ano de 1996.

CMES; Lei nº 1.961, de 12 de março de 1997, que dispõe sobre alterações na Lei nº 1.647/92; Lei 2.719, de 19 de julho de 2004, que altera a Lei 1.647/92 que criou o CMES; Lei nº 2.665, de 30 de dezembro de 2003, que institui, cria e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município da Serra; Informativos semestrais, produzidos desde 2004, somando um total de 08 Informativos e Relatórios Anuais referentes aos anos de 2004 e 2005, também publicados a partir de 2004.

Conforme a literatura consultada – Abranches e Azevedo (2004); Assis (2005); Behring (2001); Carvalho (2001); Carvalho e Teixeira (2000); Cury (2001); Gohn (2000, 2001, 2003); Ibam/Ipea (1997); Leher (2005); Paz (2005); Raichelis (1998); Ribeiro (2004); Santos (2000); Silva (2005); Tatagiba (2002); Teixeira (2004); Vasconcelos (2003) –, os estudos produzidos sobre conselhos apresentam pontos em comum em relação a algumas questões, tais como: a democratização da gestão da política em questão e a ampliação de sua extensão/universalidade, englobando a dimensão da cidadania. Esses espaços são analisados como mediadores da relação Estado/sociedade. Em termos do debate teórico-metodológico, a maior parte deles situa-se, dentro destes temas: Estado, sociedade civil, Democracia, Gestão, Participação, Cultura Política e Esfera Pública, podendo variar conforme o enfoque dado a cada tema e a perspectiva teórica adotada nos trabalhos.

Do ponto de vista dos casos estudados, o balanço indica pontos abordados que aparecem com mais frequência. Um dos pontos mais frequentes refere-se à discussão sobre a composição dos conselhos. Nesse aspecto, ressaltam a necessidade da paridade entre governo e sociedade civil. Além da paridade, evidenciam a legitimidade da representação das entidades/associações com assento nos conselhos, o processo de escolha dos conselheiros em tais entidades e o nível de representação delas junto à sociedade em geral.

Junto à questão da composição, aparece o item funcionamento dos conselhos e seus mecanismos de viabilidade, como: estrutura física; a lei do conselho e assiduidade dos conselheiros; acesso às informações necessárias ao controle da política; perfil e capacitação técnica e política dos conselheiros,



principalmente dos representantes da sociedade civil; tempo para participar das atividades do conselho; conteúdo e visibilidade das ações do conselho; conteúdo das deliberações (atos, pareceres e resoluções); conteúdo das pautas de discussão; relação com o executivo; relação com outras organizações da sociedade; relação com o legislativo; autonomia; e poder de deliberação.

No Estado do Espírito Santo, inexistem estudos sobre a particularidade dos conselhos municipais de educação, principalmente, considerando a relação entre a participação da sociedade civil e a capacidade de deliberação da política educacional. Assim, este estudo procura contribuir com a ampliação da compreensão sobre os conselhos municipais de educação e a representação da sociedade civil, seus limites e desafios.

A presente dissertação está dividida em três grandes tópicos (2, 3 e 4, respectivamente), a saber: “A participação no Estado democrático”, “O município da Serra em seu contexto: caracterização socioeconômica e organização social”; e “Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do CMES”.

O tópico 2 busca resgatar alguns fundamentos da participação no Estado democrático assinalando a relação Estado/sociedade. Buscou-se dar ênfase à perspectiva crítica de transformação radical da sociedade – o marxismo, tendo como referência o conceito ampliado de Estado de Gramsci. Dentro desse referencial, a democracia não se limita a um método político ou uma série de arranjos institucionais, cujo elemento democrático característico é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. Ao contrário, a perspectiva crítica questiona a base sob a qual este modelo se assenta – a hegemonia burguesa. Por isso, a necessidade de compreensão do processo de construção da hegemonia sustentado na *sociedade civil* enquanto espaço da luta de classes. Essa abordagem foi fundamental para compreendermos a relação Estado/sociedade e desvendarmos os significados que a participação assumiu ao longo da década de 1990 no Brasil. Destacamos como a formação sócio-histórica brasileira foi construindo uma relação

Estado/sociedade baseada no conservadorismo, no autoritarismo, no clientelismo, no populismo e paternalismo. E, por fim, recuperamos alguns pontos relevantes da política educacional, a partir do conceito de gestão democrática, entendendo-o como resultado da dinâmica permanente da luta política pela ampliação e a consolidação de processos participativos e de deliberação coletiva pautados pelo respeito ao pluralismo de idéias, pelo respeito às diferenças, pela transparência, pela busca de autonomia da escola e pela alteração de suas estruturas de poder (MENDONÇA, 2000).

No item seguinte, procurou-se abordar alguns processos da formação social do município da Serra que nos possibilitassem compreender a particularidade da participação da sociedade civil na história deste município. O estudo do processo de desenvolvimento dos movimentos organizados em Serra nos auxiliou na reflexão acerca da conformação do Estado e da sociedade civil em nível local. Foi também importante para a compreensão e análise dos mecanismos de participação instituídos a partir dos anos 1990, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas.

E, por fim, no quarto tópico, analisa-se a participação da sociedade civil no CMES. Além disso, destaca-se a relação entre a participação da sociedade civil nos conselhos municipais de educação e a sua capacidade de deliberação sobre a política educacional em nível local a partir de um processo democrático. Revela-se, portanto, como vem ocorrendo a participação da sociedade civil no CMES e os desdobramentos dessa participação para a política educacional, bem como para o processo democrático em geral.

## 2 A PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO

Este tópico busca resgatar alguns fundamentos da participação no Estado democrático, assinalando a relação Estado/sociedade. Pretende-se obter uma maior compreensão da relação Estado/sociedade, bem como apontar os significados que a participação assumiu ao longo da década de 1990 no Brasil, destacando como a formação sócio-histórica brasileira foi construindo uma relação Estado/sociedade baseada no conservadorismo, no autoritarismo, no clientelismo, no populismo e no paternalismo. E, por fim, recuperamos alguns pontos relevantes da política educacional, a partir do conceito de gestão democrática.

### 2.1 DEMOCRACIA, ESTADO E PARTICIPAÇÃO

As principais marcas que nortearam a evolução política das nações capitalistas foram estabelecidas, principalmente do ponto de vista normativo, pelo pensamento dos séculos XVII e XVIII. A vertente que se tornou hegemônica afastou do exercício direto do poder o corpo de cidadãos e instituiu a representação política como forma privilegiada de mediar a relação entre governantes e governados (LIMA JÚNIOR, 1993).

Segundo Pateman (1992, p. 22), as teorias democráticas (*contemporâneas ou elitistas*) apresentadas estavam preocupadas em mostrar que espécie de teoria é necessária para se considerarem os fatos existentes em termos de atitudes e comportamentos políticos e, ao mesmo tempo, em não colocar em perigo os sistemas democráticos vigentes, ao criarem expectativas irreais e potencialmente desintegradoras.

Para Pateman (1992), nessa teoria, a “democracia” vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais em nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite)

pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. As eleições são cruciais para o método democrático, pois é, principalmente, por meio delas que a maioria pode exercer controle sobre os líderes. A “igualdade política”, na teoria, refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes.

Ressalta ainda, que apesar do sucesso da chamada teoria *democrática elitista* ou *democracia contemporânea*, alguns críticos ousaram combatê-la a partir de dois argumentos centrais: o primeiro refere-se à incompreensão desses teóricos sobre a teoria “clássica”; o segundo, aos ideais que ela contém e que foram substituídos por outros. Estes substitutos “[...] modificaram completamente o significado normativo da democracia” (PATEMAN, 1992, p. 26). Ao modificarem o significado normativo da democracia, produziram uma teoria “democrática” que, em muitos aspectos, exibe uma estranha semelhança com os argumentos antidemocráticos do século XIX.

Contudo, o fortalecimento do Parlamento que, de corpo consultivo passou a órgão deliberativo, permitiu a implantação do ideal liberal de representação, que está profundamente imbricado nas democracias representativas contemporâneas.

Assim, enquanto o pensamento contemporâneo encara com ceticismo o desempenho parlamentar, a complexidade dos sistemas políticos vem apontando para a necessidade de criação, no mínimo, de mecanismos adicionais de participação como complemento às atividades associadas à democracia representativa. Há vertentes, inclusive, que normativamente propõem o experimentalismo institucional como forma de superação dos problemas criados pela e na democracia representativa, recomendando a adoção de formas de exercício direto do poder (LIMA JÚNIOR, 1997, p. 14).

A retomada do debate democrático, com o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, torna ainda mais evidente porque a teoria hegemônica da democracia encontra-se em frente a um

conjunto de questões não resolvidas, obstruindo a democratização das decisões políticas e, por isso mesmo, remetem ao debate entre democracia representativa e participativa.

### **2.1.1 A democracia como forma de transformação social**

Na contramão do modelo hegemônico de democracia – burguesa, elitista e/ou liberal –, vários teóricos, já no século XIX, se empenharam na construção de uma teoria democrática que não se limitasse aos mecanismos formais de representação. Na verdade, o que essa corrente questionava não era o modelo de democracia em si, mais o sistema econômico e social marcado pela divisão de classes. Neste sistema, a democracia representa uma forma de domínio da classe dominante – os capitalistas – sobre a classe trabalhadora. Assim, não caberia discutir apenas os mecanismos formais da democracia, mas a estrutura social sob a qual ela estava sustentada. Dentro deste referencial, a idéia de transformação social era fundamental à construção de um “Estado” constituído a partir das massas, daí a idéia de democracia das massas. O pensamento de Marx foi o principal inspirador destas correntes.

Como herdeiro e sucessor de Marx, o pensamento de Gramsci trouxe grandes contribuições ao identificar o conceito de democracia com a idéia de “sociedade regulada” ou comunista. Gramsci propôs um conceito subjetivo de democracia em que o centro é a afirmação republicana do predomínio consensual (hegemônico) do público sobre o privado. Portanto, não pode existir socialismo sem democracia, tampouco, plena democracia sem socialismo (COUTINHO, 2003, p. 278).

Segundo Coutinho (2003, p. 272-277), a avaliação de Gramsci acerca da democracia remete aos clássicos da filosofia política – Hegel e Rousseau –, fazendo uma assimilação daquilo que há de mais válido e lúcido, além de superar os limites desses autores.

Gramsci recolhe de Hegel a idéia de que as vontades são determinadas já no nível dos interesses materiais e econômicos; e, ainda, que essas vontades passam objetivamente por um processo de universalização que leva à formação de sujeitos coletivos. Tais sujeitos são movidos por uma vontade cada vez mais universal (superam os interesses meramente econômico-corporativos e se orientam no sentido de uma consciência “ético-política” – “catarse”) (COUTINHO, 2003, p. 277; SEMERARO, 1999, p. 50).

Para Gramsci, a adesão a tais “aparelhos de hegemonia” se dá de forma consensual e os inclui no seio do próprio Estado ampliado ou os transforma no centro da futura “sociedade regulada”, o que “introduz uma clara dimensão contratual no coração da esfera pública, com que retoma a dimensão rousseauiana abandonada por Hegel” (COUTINHO, 2003, p. 277).

Gramsci retoma a idéia de “eticidade” de Hegel e a concepção política tal qual um contrato, como uma construção intersubjetiva de uma “vontade geral”, de Rousseau. Ao reintroduzir no seio do pensamento marxista a problemática do *contratualismo* (ROUSSEAU, 1978), Gramsci permitiu uma compreensão da política como esfera privilegiada de uma possível interação consensual intersubjetiva. Porém, adverte que a realização plena da dimensão contratual só se dará naquilo que ele chama de “sociedade regulada”. Mas, como defende a estratégia da “guerra de posição” na luta pelo socialismo, o que implica uma conquista progressiva de espaços, o processo de ampliação das esferas consensuais já tem lugar mesmo antes do pleno estabelecimento da sociedade regulada (COUTINHO, 2003, p. 277).

A sociedade regulada de Gramsci ou a democracia verdadeira de Marx trazem consigo o desaparecimento do Estado, mas não deixa de projetar uma forma estatal de vida. Um e outro reconhecem a possibilidade efetiva de dissolução, mas imaginam “o elemento Estado-coerção em processo de esgotamento à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil)” (GRAMSCI, apud NOGUEIRA, 2004). “Pensada como auto-emancipação do gênero humano, a ‘verdadeira

democracia', é uma espécie de 'Estado sem Estado'" (NOGUEIRA, 2004, p. 67).

### 2.1.2 O conceito ampliado de Estado e a sociedade civil

No debate teórico e político que gira em torno da democracia e da participação, é imprescindível a análise e reflexão acerca da relação Estado e sociedade, em que comparecem diferentes concepções.

Na perspectiva do pensamento liberal, a relação entre Estado e sociedade é compreendida a partir de uma relação dicotômica em que o Estado é entendido como aparato da administração pública, e a sociedade como um sistema estruturado de relações de pessoas privadas. A partir desta concepção, a democracia é vista como um instrumento de gestão, e a participação da sociedade é tomada como forma de reduzir os custos do Estado.

Já no pensamento crítico, principalmente a partir da contribuição de Gramsci, a concepção de Estado é dialética: Estado e sociedade são pensados como dois momentos de um mesmo processo.

Uma das grandes contribuições dentro do pensamento crítico para se pensar a relação entre Estado e sociedade foi produzida por Antônio Gramsci. Neste trabalho, seu pensamento será de grande relevância, pois nos ajuda a compreender o processo de constituição da democracia brasileira e o significado que assumiu a *participação* no Brasil hoje.

Para Gramsci, o Estado é um aparato de dominação. Condensa as relações sociais e age em conformidade com as classes que dominam a economia e que sustentam um projeto de hegemonia. Mas é também essencialmente um campo de disputas, no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização política têm papel decisivo (NOGUEIRA, 2004).

Ao deslocar a sociedade civil da infra-estrutura (como em Marx) para a superestrutura, Gramsci amplia o conceito de Estado, na medida em que adiciona elementos da sociedade civil e da sociedade política ao conceito de Estado. Em sua base, a do Estado ampliado, está uma relação dialética de identidade-distinção entre a *sociedade civil* e *sociedade política*: “[...] duas esferas da superestrutura, distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática” (SEMERARO, 2001, p. 74).

A *sociedade civil*, ao compreender os organismos privados e voluntários, como os partidos políticos, as diversas organizações sociais, os meios de comunicação, as escolas, as igrejas, as empresas, etc., “[...] se *caracteriza pela elaboração e difusão das ideologias e dos valores simbólicos que visam à ‘direção’*”. Já a sociedade política, ao compreender instituições mais públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc., se caracteriza pelo “[...] *conjunto dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a ‘dominação’*” (SEMERARO, 2001, p. 74, grifo nosso).

Assim, no que se refere à materialidade, a sociedade política tem seus portadores nos aparelhos repressivos de Estado e a sociedade civil os tem nos aparelhos privados de hegemonia (SEMERARO, 2001; COUTINHO, 2003).

Dentro dessa perspectiva, um grupo social manifesta sua supremacia e se mantém no domínio de duas maneiras: como “dominação” e como “direção intelectual” (COUTINHO, 1981; SEMERARO, 2001). O conceito de Estado de Gramsci pode ser considerado ampliado, pois,

[...] resulta da composição de elementos políticos e sociais; da força das instituições e da liberdade dos organismos privados; da inter-relação entre estrutura e superestrutura; da compenetração do aparelho estatal com a sociedade civil organizada. O Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas, também, consegue manter o consenso ativo dos governados (SEMERARO, 2001, p. 75).



Portanto, além do aparelho governamental, o Estado compreende o “aparelho privado” de hegemonia ou sociedade civil (COUTINHO, 1981).

Para Coutinho (1981, p. 93), segundo Gramsci, a distinção entre sociedade civil e sociedade política é *metodológica* e não uma distinção *orgânica*. Na realidade, “[...] sociedade civil e sociedade política se identificam”.

Coutinho (1981) e Semeraro (2001) indicam que há uma “evolução” do conceito de sociedade civil em Gramsci em função das transformações ocorridas na Itália, no mundo e no capitalismo de seu tempo, mas que também denotam sua ligação com a base da produção teórica de Marx – sua “[...] *ontologia materialista do ser social*”. Por isso Gramsci afirmou que, nas sociedades de capitalismo avançado, a ideologia ganhou uma autonomia material em relação ao Estado (em sentido restrito).

E é essa autonomia relativa assumida agora pela figura social da hegemonia – que funda ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de legalidade própria, e que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção (COUTINHO, 1981, p. 92-93, 2003, p. 129).

Ou seja, “[...] não há hegemonia sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil enquanto esfera do ser social” (COUTINHO, 2003, p. 129).

#### 2.1.2.1 Sociedade civil - lócus da hegemonia

Marx (1984) argumenta que a classe que detém os meios de produção material é também a classe detentora das forças intelectuais. O que Gramsci acrescentou a essa idéia – ao mesmo tempo transformando-a foi o conceito de hegemonia. Para ele, nem a força nem a lógica da produção capitalista podia explicar o consentimento de que goza essa produção entre as classes

subordinadas. Ao contrário, a explicação para esse consentimento reside no poder da consciência e da ideologia (CARNOY, 1994).

Para Carnoy (1994), o conceito gramsciano de hegemonia tem dois significados principais: o primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, por meio de sua liderança moral e intelectual, sobre suas frações aliadas da classe dominante. O segundo é a relação entre as classes dominantes e as dominadas. A hegemonia compreende as tentativas bem-sucedidas (da classe dominante) de usar sua liderança política, moral e intelectual, para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente, universal e para manter os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. Contudo, ela não é uma força coesiva, é plena de contradições e sujeita ao conflito.

A classe dominante conquista o consentimento para sua dominação social por meio da hegemonia na sociedade como um todo, porém exerce a dominação por intermédio do controle dos aparelhos coercitivos do Estado. Assim, a hegemonia não é um pólo de consentimento em contraste com outro pólo de coerção, mas é a síntese de consentimento e repressão (CARNOY, 1994, p. 94-95).

A sociedade civil enquanto momento do Estado é um terreno de disputa de projetos de classes diferentes em busca da hegemonia. Nesse espaço, trava-se a luta de classes, podendo-se construir a hegemonia das *classes subalternas*.<sup>7</sup> Isso significa que o *controle social* estaria rodeado pela contraditoriedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante, ora para as classes subalternas, de acordo com a correlação de forças entre umas e outras. Daí, a necessidade das classes subalternas ocupar, cada vez mais espaço na sociedade civil, para conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classe contra-hegemônico. Precisam também impor seus interesses e demandas ao Estado e este,

---

<sup>7</sup> Esta é uma categoria importante no pensamento de Gramsci. Tal categoria foi elaborada para se referir aos grupos intermediários, que não pertencem nem aos proprietários e nem aos proletários (MONAL, 2003).

dependendo da correlação de forças existentes, incorporá-los ou não (CORREIA, 2002, 2004).

A democratização das funções do Estado, segundo Gramsci, é essencial e imprescindível para a superação do Estado enquanto órgão de coerção e manutenção de privilégios e desigualdades (COUTINHO, 2003; CORREIA, 2004; DAGNINO, 2002; NOGUEIRA, 2004; SEMERARO, 2001).

É necessário, ainda, apontar que a concepção de Estado de Gramsci é ampliada, pois reflete sua historicidade, ou seja, o Estado do século XX. Para Liguori (2003), a novidade da relação entre o Estado e a sociedade do século XX deve-se principalmente a dois fatores: primeiro, há uma produção da sociedade pelo Estado. Com a crise de 1929, o Estado, naquele momento, responde com a política keynesiana (advento do Estado de bem-estar social); segundo, o Estado, como *esfera política*, redefine suas relações com a esfera econômica a partir da necessidade que tem o capital de superar sua própria crise.

Por isso, Gramsci, ao analisar o Estado, dispõe de um esquema “[...] triádico – economia – sociedade civil – Estado” (LIGUORI, 2003, p. 178). Tal esquema vale ser lembrado, porque algumas interpretações desconsideram o aspecto econômico em Gramsci, acusando-o de “politicista” e, em relação a Marx, suprimem-lhe o aspecto político, acusando-o de “economicista”. Mais uma vez, Gramsci não perde de vista o papel determinante da estrutura, ainda que o faça no interior de uma concepção dialética da relação entre estrutura e superestrutura.

#### 2.1.2.2 Sociedade civil – lócus da luta de classes

Desde a perspectiva até aqui esboçada, podemos aferir que a sociedade civil não é homogênea. Ao mesmo tempo em que ela comporta os trabalhadores assalariados, terceirizados, desempregados, subempregados, também

comporta os grandes latifundiários, imperialistas, multinacionais e empresários de diversos ramos.

A partir da intensificação do processo de globalização e de mundialização, observamos uma internacionalização da sociedade civil. Monal (2003) defende que essa internacionalização da sociedade civil poder ser observada pela presença de movimentos sociais que estão relacionados às questões do globo, como, por exemplo, os movimentos do Fórum Social Mundial, que têm como pauta principal a antiglobalização neoliberal. No pólo oposto, há movimentos de exploradores imperialistas imbuídos no desenvolvimento de ações públicas, que servem para tornar menos evidentes seus objetivos.

### 2.1.2.3 A relação Estado/sociedade civil a partir da metade do século XX

A compreensão dos sentidos atribuídos à sociedade civil passa principalmente pela conformação/reestruturação por que passou o Estado do final do primeiro terço do século XX. Desde o início até nos meados do século XX, o Estado foi o principal protagonista da relação com a sociedade; no final desse século e, principalmente no início do século XXI, o Estado tem sido marcado por seu próprio “esvaziamento” ou por sua “crise”.<sup>8</sup>

De acordo com Netto (2004), o Estado burguês do século XX experimentou pelo menos dois ponderáveis processos de reestruturação: o da grande crise de 1929 e o da recessão de 1975-1976. Este mesmo autor defende que a reestruturação só é compreensível a partir de condições concretas *na* sociedade civil em que consistem *o estágio de desenvolvimento das forças produtivas, a relação entre as classes sociais e o nível das lutas de classes.*

---

<sup>8</sup> Cf. MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995. Esta questão será abordada no próximo item deste tópico.

Isso, sem perder de vista que as configurações estatais foram marcadas pelas particularidades históricas dos contextos nacionais em que ela operou e pela correlação de forças na arena internacional.

No primeiro processo, o da crise de 1929, o Estado foi impelido a assumir “[...] a representação coletiva do capital monopolista como um todo e operar como seu legitimador” (NETTO, 2004, p. 69). O resultado desse processo foi a constituição de diferentes marcos políticos para a ação das classes sociais e também de instrumentos institucionais com efetivo poder de intervenção macroeconômica nacional e de regulação social sobre a dinâmica do capital.

Diferentemente do processo de reestruturação ocorrido no Estado a partir da crise de 1929, em 1975/76, esta reestruturação indicou o deslocamento dos instrumentos de intervenção macroeconômica para os Estados centrais e para as instâncias supranacionais por eles controladas para a redução da dimensão reguladora. Neste momento, o capitalismo caracterizado por Mandel como *capitalismo tardio*,<sup>9</sup> registra um nível novo e alto de desenvolvimento das forças produtivas (materiais e sociais). Esse desenvolvimento vem alterando substancialmente os processos de produção e a organização do trabalho, “[...] implicando novas modalidades de acumulação no marco de uma inteira *mundialização* dos circuitos do capital, este cada vez mais concentrado e centralizado” (NETTO, 2004, p. 70).

Se, por um lado, há um novo desenvolvimento das forças produtivas, por outro, há uma continuidade *no interior da ordem que opera comandada pelo capital*. Ou seja, essa diferença intensifica ainda mais as linhas de força que estavam presentes na reestruturação precedente. Linhas de forças estas, em duas fases: na primeira, por uma tendência à colonização do Executivo pelos

---

<sup>9</sup> Cf. BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998. A autora analisa a política social levando em consideração as etapas de desenvolvimento do capitalismo (expansão/estagnação). Aponta as nuances da política social e do Estado capitalista no contexto da dependência dos ciclos de expansão e estagnação do sistema capitalista, a partir das suas várias fases, conforme foi desenvolvido por Mandel.

agentes do grande capital, fundindo os aparatos privados do capital monopolista com os aparatos estatais; na segunda fase, tais linhas de força caracterizam-se pela impermeabilidade das decisões estatais em face das manifestações políticas cívico-formais. Tudo isso corrobora a idéia de que não há rupturas no sentido de colocar em cheque a dinâmica capitalista, ao contrário, há permanência de componentes de continuidade (BEHRING, 1998, 2003; NETTO, 2004).

#### 2.1.2.4 Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo

As tendências assinaladas no período de crise dos anos de 1975/76 apontadas por Netto (2004) seguiram nos anos 1980 por uma reação burguesa caracterizada, principalmente, por uma ofensiva *revolução tecnológica e organizacional da produção*, pela *mundialização da economia*, pelo *ajuste neoliberal* e por um *novo padrão da relação Estado/Sociedade civil* (BEHRING, 2003, p. 33-34). Para Behring (2003), a refuncionalização do Estado capitalista nos anos 1980 e 1990 está articulada a uma reação burguesa à crise do capital (queda das taxas de lucro) que se iniciou nos anos de 1970, mas se desenvolveu desde o final dos anos 1960 e veio até os dias de hoje. Essa reação, segundo a autora, deu suporte à “contra-reforma” do Estado nos anos 1990.

Apesar de não haver um consenso nas análises feitas acerca das transformações ocorridas no final do século XX, algumas delas poderiam ser enumeradas sem incorrerem no risco das armadilhas ditas “pós-modernas ou pós-industriais”.

Uma mudança bastante significativa diz respeito às alterações ocorridas no mundo da produção e do trabalho, caracterizadas, sobretudo, pela passagem

do modelo *fordista* ao modelo japonês, o *toyotismo*. Esta passagem aponta para uma assimilação, uma penetração ou mescla do toyotismo até uma substituição do modelo fordista (ANTUNES, 1995, p. 16).

[...] entendemos o fordismo *fundamentalmente* como a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo deste século, cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro fordista e produção em série taylorista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril (ANTUNES, 1995, p. 17).

A “*especialização flexível*” teria possibilitado o advento de uma nova forma produtiva que articula, de um lado, um significativo desenvolvimento tecnológico e, de outro, uma desconcentração produtiva baseada em empresas médias e pequenas.

Esta simbiose, na medida em que se expande e se generaliza, supera o padrão fordista até então dominante; [...] um modelo produtivo que recusa a produção em massa, típico da grande indústria fordista, e recupera uma concepção de trabalho que, sendo mais flexível, estaria isenta da alienação do trabalho intrínseca à acumulação de base fordista (ANTUNES, 1995, p. 17).

Por ser o modelo toyotista baseado em tecnologias intensivas e poupadoras de mão-de-obra, os efeitos sobre a força de trabalho têm sido caracterizados por um processo de *heterogeneização, fragmentação e complexificação da classe trabalhadora*. As conseqüências desse processo são: aprofundamento do desemprego estrutural, rápida destruição e recomposição de habilidades; perda salarial; retrocesso do poder sindical. Para Antunes (1995), essas mudanças configuram uma “*sociedade dual*” marcada por uma paradoxal combinação entre a desproletarização do trabalho industrial fabril e uma subproletarização, aumentando o assalariamento. Por isso, levam a duas tendências paralelas: à qualificação e intelectualização dos trabalhadores centrais e, simultaneamente, à *desespecialização* e desqualificação do *subproletariado* moderno.

Do exposto acima, podemos verificar que as transformações ocorridas no mundo da produção e do trabalho têm provocado conseqüências desastrosas na vida dos trabalhadores, principalmente na *classe-que-vive-para-o-trabalho* e, ainda, instaurado mudanças nas formas de sua organização política. Os baixos índices de sindicalização, os problemas de organização dos trabalhadores e, sobretudo, do subproletariado, as dificuldades em tecer alianças entre os segmentos centrais, os precarizados e os subcontratados, as tendências neocorporativas e individualistas tudo isso são indícios dos principais obstáculos à constituição de uma *consciência de classe para si* e, também do enfrentamento e da resistência à reestruturação produtiva. A crise desse sujeito político (os trabalhadores) implica, portanto, limites para a formulação e condução de uma alternativa na direção contrária (BEHRING, 1998; ANTUNES, 1985).

E, como se não bastasse, a reestruturação produtiva vem sendo conduzida em combinação com o *ajuste neoliberal*. Isso nos conduziu a um quadro em que os imperativos da lógica do capital no estágio contemporâneo do capitalismo tornaram-se: destrutivos; passíveis de terem sua dinâmica e suas formas politicamente determinadas; e aptos a liquidar, nos espaços nacionais, instituições político-sociais, “[...] cuja finalidade precípua fora a *universalização, a totalização das demandas das massas trabalhadoras*, em especial da classe operária” (NETTO, 2004, p. 72). A operacionalização da destruição destas instituições se deu tanto de maneira repressiva como, e principalmente, pela via de “[...] um processo de corrupção em que o Estado e grandes capitais integraram direções sindicais e partidárias naquilo que foi designado como ‘*cultura da crise*’, numa ofensiva política e ideológica desfechada ao longo dos anos 70 e 80 do século passado” (NETTO, 2004, p. 73).

A adoção desse modelo trouxe conseqüências em todos os espaços nacionais nos níveis econômico, político, social e cultural. Dentre as principais e mais visíveis conseqüências, podemos citar a hipertrofia da concentração de renda acompanhada do aumento do processo de pauperização no mundo.



Diante da reestruturação do Estado, caracterizada pela *hipertrofia da sua função de garantidor da acumulação capitalista simultânea à sua atrofia como legitimador* (NETTO, 2004) desta e, ainda, entendendo-o como único regulador societal legítimo e eficiente o mercado, emergem formas de agências de representação de interesses particulares (grupos sociais específicos), expressando a ressignificação do associativismo cívico num momento de crise das instituições, que tendiam a universalizar e totalizar as demandas. Assim, as chamadas redes de associações primárias conquistaram um novo protagonismo, passando a constituir saliente papel na expressão das demandas resultantes do processo de empobrecimento crescente.

A ativação de tais formas e agências não diz respeito unicamente à classe trabalhadora, mas expressa também novas modalidades de ação de segmentos capitalistas. Segundo Netto (2004, p. 74), esses segmentos põem-se interessados em agregar, por meio de instrumentos privados, outros interesses sociais e direcioná-los para seus fins, “[...] numa clara intencionalidade de hegemonia”. Para isso, conservaram algumas formas tradicionais de associação capitalista direta e/ou a difusão ideológica já sedimentada, além da constituição de um novo associativismo<sup>10</sup> dirigido para rebater sobre setores e categorias determinadas.

Cabe observar que o processo de reestruturação produtiva e do Estado vem sendo acompanhado pela *globalização* da economia. Marcada pela formação de um mercado unificado com campanhas mundializadas, a globalização vem se mostrando um processo contraditório, desigual e assimétrico. Este processo tem-se intensificado à medida que se somam: a revolução tecnológica, a horizontalização das empresas e sua ligação pela rede informática; a adoção do ideário neoliberal, colaborando no afastamento dos obstáculos legais e políticos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro (BEHRING, 1998).

---

<sup>10</sup> Cf. MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

O processo de globalização vem trazendo também algumas conseqüências aos Estados nacionais. Estes, por sua vez, vêm demonstrando dificuldades em desenvolver políticas industriais, restringindo-se a tornar os territórios nacionais mais atrativos às inversões estrangeiras. Os Estados periféricos, ao serem orientados pelos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI) a direcionarem a parte mais competitiva da economia às exportações (em alguns casos significa a desindustrialização e a volta a certas “vocações naturais”), reforçam ainda mais a perda de substância dos Estados nacionais. Assim, além de conterem o mercado interno, bloqueiam o crescimento dos salários e dos direitos sociais, encontrando dificuldades para desempenhar suas funções de regulação econômico-sociais internas. Aponta-se, ainda, uma diminuição do controle democrático, principalmente nos governos dos países latino-americanos (BEHRING, 1998, 2003; BORON, 1994; NETTO, 2004).

## 2.2 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

O debate teórico-conceitual que gira em torno do tema da participação tem uma longa tradição de estudos e análises, particularmente na ciência política, comportando diferentes conceitos e definições. Soma-se a isso o fato de que, na contemporaneidade, as possibilidades de ampliação e fortalecimento da democracia parecem vislumbrar uma direção comum: a participação de atores sociais múltiplos na tomada de decisões políticas (GOHN, 2001; NOGUEIRA, 2004).

Nesse sentido, ao se falar em participação, é imprescindível explicitar as diferenças que o termo comporta. Essas diferenças se acentuam ainda mais ao se discutir o significado que lhes é atribuído não só a partir de concepções teóricas, mas, também, da época e da conjuntura histórica em que se apresentam. Como assinala Tatagiba (2003, p. 16), os princípios da

participação ganham contornos muito diferenciados, dependendo dos estilos de gestão dos governos aos quais estão subordinadas as experiências participativas.

A participação pode ainda expressar os diferentes “[...] graus de consciência política coletiva, a depender do maior ou menor grau de maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais” (GRAMSCI, apud NOGUEIRA, 2004, p. 130).

### **2.2.1 Participação segundo os paradigmas analíticos**

As diversas formas de se interpretar a participação deram origem, expressa-o Gohn (2001), aos seguintes paradigmas analíticos: liberal (comunitária e corporativa), autoritário (de direita e de esquerda), revolucionário (gradual ou por ato de força) e o democrático radical.

Nesse momento, consideramos importante recuperar tais paradigmas para, mais adiante, avançarmos na análise dos discursos e das práticas de participação no Brasil.

De maneira bem sucinta, poderíamos dizer que na *interpretação liberal* a participação, em função de sua base nos princípios do liberalismo, tem como objetivos principais a reforma da estrutura da democracia representativa e a melhoria da qualidade desta nos marcos das relações capitalistas. Dentro desse princípio de democracia, todos os membros da sociedade são iguais e a participação seria o meio, o instrumento de busca de satisfação dessas necessidades (GOHN, 2001).

Já a concepção *corporativa* de participação é entendida como um movimento espontâneo dos indivíduos, um do fruto espírito. Há um sentimento de concordância com uma certa ordem social que cria algo superior chamado

“bem comum”. “Esse bem comum é o núcleo articulador dos indivíduos”. Tal concepção busca articular o processo participativo com a existência de organizações na sociedade, supondo que as organizações existem apenas quando as pessoas participam (GOHN, 2001, p. 1207).

O paradigma *comunitária* é caracterizado por uma forma institucionalizada, pois concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. Resulta que os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal, de forma que as esferas do público e do privado se fundem (GOHN, 2001).

A forma *autoritária* tem como princípios a integração e o controle social e político. Essa forma pode ocorrer tanto em regimes políticos autoritários de massa, fascismo, e em regimes democráticos representativos. Neste último caso, a participação é de natureza cooptativa e a arena participativa associa-se às políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visem a apenas diluir os conflitos sociais (GOHN, 2001).

E, por fim, temos as formas de conceber a participação democrática: as revolucionárias e a democrática radical. Esta representa a fusão das duas formas anteriores. Nesse modelo democrático, a

[...] soberania popular é seu princípio regulador: a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas da sociedade como no plano institucional – as instituições formais políticas (GOHN, 2001, p.1207-1208).

Como o sistema representativo – via processo eleitoral – é o critério supremo de organização dos indivíduos nas formas de representação institucionalizadas, alguns vícios na concepção liberal se fazem também presentes na concepção democrática. Por exemplo, o caso das redes clientelistas movidas pelo poderio econômico ou pelo prestígio político. O princípio básico é o da delegação de um poder de representação, não importando a forma como foi constituída esta representação.

Nas formas *revolucionárias*, a participação se estrutura em coletivos organizados em lutas contrárias às relações de dominação e favoráveis à divisão do poder político. Essa luta pode utilizar diferentes canais, o que depende da conjuntura política. Pode manifestar-se nos marcos do ordenamento jurídico em vigor ou em canais paralelos ou ainda num misto dos dois, utilizando-se dos canais existentes para reconstruí-los, sendo que a luta tem diferentes arenas: no sistema político, especialmente o parlamento e os aparelhos burocráticos do Estado (GOHN, 2001, p. 1208).

A autora destaca que o sistema partidário é um ator fundamental na concepção revolucionária, pois ele tem como missão formar quadros para uma participação qualificada nos espaços citados (GOHN, 2001, p. 1208).

A concepção *democrática-radical* sobre a participação procura fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma transformação social. Assim, buscam superar e/ou minimizar as injustiças, as exclusões, as desigualdades, as discriminações, etc. Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como “sujeitos sociais”. A participação articula-se com o tema da cidadania, e os indivíduos são considerados como cidadãos. Participar é visto como uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva (GOHN, 2001, p. 1208).

Como dissemos, o debate teórico-conceitual sobre participação é bastante diverso. A exposição acima privilegiou um tratamento desta categoria a partir de pólos e antinomias do tipo “liberal/ radical”. Vale destacar que existem autores que preferem utilizar tipologias que tratam dos graus de participação. Além disso, a participação deve ser compreendida também pelos e nos espaços e processos históricos que as comportam. Nesse sentido, o item que segue tem como objetivo compreender o fenômeno da participação no Brasil a partir da emergência do processo de redemocratização da sociedade brasileira.

### 2.3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada das decisões só aparece nos anos 1980, em propostas associadas aos movimentos populares ensejados, principalmente, a partir dos anos 70 (GOHN, 2001). Entretanto, a história nos mostra que, apesar da pouca organização e desenvolvimento da chamada “sociedade civil” de tipo “oriental”, vários momentos de lutas marcaram a vida social da população brasileira no campo e na cidade.

Conforme apontam alguns estudiosos da formação social brasileira (COUTINHO, 2003; VIANNA, 1997), todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil (desde a Independência política ao Golpe Militar de 1964, passando pela Proclamação da República) foram realizadas a partir de soluções elitistas e antipopulares, ou seja, uma solução “pelo alto” – de “revolução passiva”.<sup>11</sup>

O conceito de “revolução passiva” nos permite compreender o processo de transição brasileiro para a modernidade capitalista até a sua fase mais recente – o capitalismo monopolista de Estado. Neste processo, o Estado (sociedade política) desempenhou o papel de principal protagonista (COUTINHO, 2003, p. 197; VIANNA, 1997, p. 15).

Na teoria gramsciana do conceito de “revolução passiva”, derivam duas “causas e efeitos”: uma que segue em direção ao fortalecimento do Estado (coerção) em detrimento da sociedade civil (hegemonia); a outra que se refere à prática do “transformismo” (assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo dos setores das classes subalternas), implicando a exclusão das massas populares no processo de transformação da sociedade (COUTINHO, 2003, p. 203).

---

<sup>11</sup> O conceito de “revolução passiva” pode ser entendido como uma estratégia, por meio da qual a classe dominante reage para se manter no poder e garantir sua hegemonia. Esta reação pode ser compreendida em dois momentos: o da “restauração, marcada pela reação à possibilidade de uma efetiva e radical transformação de “baixo para cima”; e o da renovação, quando algumas demandas populares são estimuladas e atendidas pelas velhas camadas dominantes” (COUTINHO, 2003).

É preciso ressaltar, ainda, que há uma relação orgânica entre “transformismo” e “revolução passiva”. Assim, a estratégia é de uma incorporação de alguns políticos da oposição e assimilação pelo Estado de um grande número de intelectuais que representam real, ou potencialmente, os valores das classes subalternas, freqüentemente cooptados para a burocracia estatal.

Aos conceitos de “transformismo” e “revolução” passiva acrescentem-se os de “ocidente” e “oriental”. Tais conceitos não podem ser compreendidos de maneira estática. O ocidental e/o oriental numa sociedade configuram-se num processo histórico.

No oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, entre Estado e sociedade civil havia uma justa relação e, quando se dava um abalo do Estado, percebia-se uma robusta estrutura da sociedade civil (GRAMSCI, apud COUTINHO, 2003, p. 208).

Quando Gramsci se refere ao “oriental”, pensa, sobretudo, a Rússia (e não exclusivamente) anterior à Revolução de 1917.

### **2.3.1 Os processos de “revolução passiva” e “ocidentalização” no Brasil da Colônia à República**

Analisando a história brasileira, Coutinho (2003, p. 212) aponta que em função dos processos de revolução passiva, percebe-se um longo período, que compreende toda a fase imperial e uma parte da república, no qual a sociedade brasileira apresentava fortes traços típicos do modelo “oriental”, no que se refere à relação entre Estado e sociedade civil.

Tal como a independência, também a República foi resultado de uma ‘ação pelo alto’, de um golpe, o que impediu a participação ativa das massas populares. O bloco no poder na primeira República foi tão oligárquico quanto o que o procedeu no Império (COUTINHO, 2003, p. 213).

A abolição da escravidão e o processo de industrialização fizeram do início dos anos de 1920 um marco em termos do avanço do capitalismo no Brasil. Naquele momento, o Brasil tinha como modo de produção predominante o capitalismo e, junto com ele, o aumento e formação das camadas médias, da classe operária e dos seus sindicatos. Estes grupos, apesar das repressões, iniciaram um processo de organização, luta e reivindicação por uma maior participação na vida política do País. Isso provocou uma reação dos setores mais modernos da oligarquia, aliados da ala mais moderada das camadas médias, os tenentes. Iniciou-se, dessa maneira mais um processo de “revolução passiva”, dessa vez, a propósito da chamada Revolução de 1930.

Em consequência disso, houve uma redução nas tendências “ocidentalizantes” que vinham sendo desenvolvidas com a expansão da sociedade civil. Essa tendência foi freada a partir dos anos de 1945, quando se deu um retorno à democracia ou período não autoritário no país. Esse período seguiu seu curso até os anos de 1964 e foi novamente freado pelo Golpe Militar deflagrado naquele ano, dando início a mais longa ditadura da história brasileira.

O processo de “modernização” da economia brasileira, a partir do regime ditatorial, foi fruto da combinação simultânea de grupos dominantes mais atrasados, porém, com o grande capital monopolista, promovendo uma rápida e desigual modernização. Colocou em prática uma política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis, favoreceu as grandes empresas nacionais e estrangeiras, capitalizou e reprivatizou a economia, reduziu salários e estimulou um verdadeiro “inchaço” do sistema financeiro. Por tudo isso, a “modernização” do Brasil cobrou de sua população um elevado custo social (NOGUEIRA, 2004).

Em muitas regiões do País, o passado colonial se manteve bastante vivo. Os índices de mortalidade infantil, insalubridade e analfabetismo permaneceram absurdos. A desigualdade social e a injustiça na distribuição da renda cresceram na mesma proporção em que a economia capitalista se fortaleceu.



Vale lembrar, ainda, que o período acima destacado foi marcado pela expansão das forças produtivas, estatização, internacionalização da economia e pela dinamização da agricultura e da indústria. A sociedade urbanizou-se. Um numeroso proletariado pôs-se ao lado de extensas camadas médias e de um empresariado com melhor conformação.<sup>12</sup>

Ao final, podemos fazer um balanço e afirmar que o regime ditatorial, em sua primeira fase, conseguiu obter consensos entre o empresariado e as camadas médias, posto que atendia algumas de suas reivindicações e expectativas. Regra geral, entretanto, não manteve sintonia com a nação e atuou para desmobilizar a sociedade em vez de tentar mobilizá-la em seu favor.

### **2.3.2 A crise do modelo autoritário e a transição à (re) democratização**

A situação política derivada do golpe e de sua radicalização em 1968 logo chegaria a um beco sem saída. Primeiro foi a falência do “milagre brasileiro”. O ciclo expansivo dos anos de 1968 a 1973 não teve como se sustentar e jogou o Brasil numa grave crise de caráter recessivo. A crise, por sua vez, fracionou o bloco de sustentação do regime, generalizou o descontentamento das camadas médias e do operariado, fazendo vir à tona as novas energias e os novos sujeitos produzidos pela modernização do País (NOGUEIRA, 2004).

Como analisa Sallum Júnior (1995, p. 138, 148), a transição<sup>13</sup> não pode ser mais entendida apenas como uma mudança do regime autoritário, mas, também, como uma alteração no tipo de Estado a ele associado – a crise do

---

<sup>12</sup> O setor agrário respondia em 1960 por 22% do Produto Interno e o setor industrial por 25%. Em 1980, as cifras passam para 13% e 24%. A população de 70 milhões de pessoas em 1960 transformou-se em 120 milhões em 1980. Já a população rural sofreu um decréscimo de 23% (NOGUEIRA, 2004).

<sup>13</sup> Existem vários trabalhos que tratam sobre a transição do período autoritário para a redemocratização do País no final dos anos 1980. Este trabalho destaca apenas alguns autores que considera mais relevantes para a análise da relação Estado/Sociedade e sua interface com o tema da participação.

Estado é nuclear na explicação do processo de democratização do regime autoritário. O processo de democratização ocorrido a partir de fins de 1982 tem como componentes explicativos essenciais as rupturas ocorridas na esfera do Estado.

Para este mesmo autor, havia uma crise do Estado na raiz da instabilidade econômica dos anos 80 e 90 que explicava as dificuldades de o Brasil se fixar num regime político estável. A crise que atingiu o Estado teria duas fontes básicas, já atuantes desde 1970: as pressões que o sistema capitalista internacional de várias formas desencadeou sobre a economia nacional e a complexidade cada vez maior da sociedade que restringiu a capacidade do Estado controlá-la. Tais crises constituíram-se em processos que, ao longo do tempo, assumiram diferentes formas ou foram mudando de aspecto no decorrer dos anos.

No entanto, há um consenso de que o estrangulamento das fontes externas de financiamento da economia brasileira foi o fator final de precipitação da crise do início dos anos 1980. Na síntese formulada por Sallum Júnior (1995, p. 161):

[...] a partir de 1983 instaura-se no Brasil aquilo que Gramsci denominava de crise de hegemonia. O núcleo governamental não consegue mais dirigir a aliança desenvolvimentista e a sociedade como um todo. Os representantes dissociam-se dos representados, que se fracionam e polarizam em torno de interesses e idéias distintos. A desagregação no interior do bloco dominante – que não suportou a reversão do ciclo econômico, acentuada pelo aumento das pressões vindas das finanças internacionais, dos centros de poder do sistema capitalista mundial e da política governamental – apenas dramaticamente um processo de desajuste diverso, mas complementar entre poder político e sociedade [...].

A sociedade civil ganhou nova articulação. As oposições conseguiram seus primeiros êxitos eleitorais e ampliaram sua base social. O movimento sindical (especialmente aquele referenciado pelo cinturão industrial paulista, o ABC) recebeu alento e legitimação e às voltas com indisciplinas em seu próprio interior, o regime foi forçado a pôr em prática um projeto de abertura controlada que garantisse sua auto-reforma e sua reprodução. Apesar disso, conforme

lembra Sallum Júnior (1995), a manifestação mais típica da incapacidade do velho Estado controlar a nova sociedade que surgia do desenvolvimento capitalista recente decorreu-se das sucessivas derrotas eleitorais sofridas pelo governo militar e sua facção política a partir de 1974.

Conforme analisa Nogueira (2004), os sucessivos governos militares reproduziram os traços mais perversos da história nacional e criaram muitas outras mazelas. Suas escolhas estimularam a corporativização da sociedade, fracionando-a em compartimentos estanques, presos a interesses particularistas e desejosos de um diálogo direto com o Estado, sem a mediação de partidos ou de instituições representativas.

Assim, o período que seguiu a partir do Golpe de 1964 foi marcado por uma série de medidas voltadas para a redução dos organismos autônomos da sociedade civil e para o crescimento do Estado por meio dos aparelhos repressivos e de seus organismos tecnocráticos de intervenção na economia. Tais medidas contribuíram para o desequilíbrio da relação entre o Estado e a sociedade civil (Estado mais desenvolvido em termos dos aparelhos coercitivos), bem como para a aparência de uma sociedade civil pouco “ocidental” (COUTINHO, 2004).

Nesse sentido, muito contribui a análise de Netto (2004, p. 75) ao lembrar que devemos ser cautelosos ao afirmarmos com tanta ênfase sobre a fragilidade da sociedade civil brasileira nesse período. Prova disso foi a derrubada do governo Goulart, em março-abril de 1964, com a ativa intervenção de agências da sociedade civil. Assim, não existia no Brasil uma “sociedade civil” fraca, “[...] e sim uma sociedade civil na qual as classes subalternas, alvos da histórica e sistemática repressão, enfrentavam enormes dificuldades para organizar-se autonomamente”.

Apesar das tendências apontarem para uma redução da sociedade civil, esta conseguiu manter-se com alguma margem de autonomia e a partir dos anos de 1970 cresceu e se diversificou. Esse crescimento se deu principalmente em

função de um forte movimento no sentido da organização, envolvendo operários, camponeses, mulheres, jovens, camadas médias, intelectuais e alguns setores da burguesia.

Mas é preciso ter claro que a reconfiguração da sociedade e do Estado brasileiros não se deu na dimensão do fortalecimento *da* sociedade civil, mas sim na dimensão da emergência e do fortalecimento, *na* sociedade civil, de agências e formas de intervenção das classes subalternas, em especial da classe operária (NETTO, 2004, p. 76, grifo nosso). Tal processo pode ser vislumbrado tanto na crise da ditadura quanto ao longo da chamada transição democrática no período.

Netto (2004) nos acrescenta ainda que a emergência da sociedade civil no pós-ditadura, que se explica pelas substantivas modificações operadas em nossa estrutura econômica, constitui um dado novo, principalmente porque esses “novos sujeitos” conjugaram um associativismo de base e instrumentos capazes de universalizar os interesses que nele expressava, colocando a possibilidade da constituição de um marco democrático capaz de incidir com efetividade em processos de transformação econômico-social.

Assim, não se tratava de “novas formas de participação da sociedade civil”, mas da participação de classes e camadas da sociedade civil que até então não tinham conseguido articular e viabilizar instrumentos de participação política.

Além disso, como assinala Coutinho (2003), os sujeitos políticos no final dos anos 1970 e início dos 1980, desenvolveram sua ação numa transição que se materializou em rupturas parciais e progressistas, “negociadas”. Apesar da ruptura com a ditadura de 1964, essas ações não superaram os traços autoritários e excludentes que caracterizam o modo tradicional de se fazer política no Brasil, típicos do tradicional modo “prussiano” e “passivo” nem romperam com esses traços.

Assim,

[...] os aparelhos da sociedade civil puderam de novo voltar à luz, hegemônicos agora por um amplo arco de forças antiditatoriais, que ia da esquerda socialista aos conservadores 'esclarecidos'. [...] sob a égide de uma 'revolução-restauração', o Brasil ingressou na fase do capitalismo monopolista de Estado (COUTINHO, 2003, p. 217).

O balanço feito por Coutinho (2000, p. 93) é o de que a transição “fraca”, autotitulada de “Nova República”, acabou por dar a seguinte conformação à relação entre Estado e sociedade:

1) um *Executivo* forte em detrimento do Parlamento, ou de modo mais geral, a tendência a desequilibrar, em favor do Estado, a relação entre esse e a sociedade civil; 2) *mecanismos transformistas*, ou seja, a tentativa permanente de obter apoio por meio da cooptação e dos favores clientelistas; 3) *formas de populismo*, isto é, de representação política por intermédio do vínculo direto entre líder e massa atomizada, sem a mediação da sociedade civil [...]; 4) *a tutela militar* [...].

Conforme assinala Nogueira (2004), embora ganhando força e diversificação, a sociedade civil não era capaz de estabelecer maiores vínculos orgânicos com a sociedade política. Porém, avançava a consciência democrática e ampliava-se a participação sem que existissem instâncias capazes de agregar e organizar, em nível superior (político-estatal), os múltiplos interesses sociais e, especialmente, de dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares.

Contudo, ainda que se possa afirmar a fraqueza do poder organizativo, nele foram forjados os instrumentos com que se pôde impulsionar a continuidade da abertura. Foi nesse espaço que se fortaleceu o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e, depois, no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – o projeto de organizar um partido com boa base parlamentar – fundado na convivência de um largo espectro político e ideológico. Foi também nesse momento de consolidação do poder de organizar-se que se fortaleceram algumas instituições: o Partido dos trabalhadores (PT), a igreja católica e os movimentos populares. O PT experimentou uma estruturação a partir “de baixo”, isto é, dos sindicatos e dos movimentos populares. Uma igreja católica mais forte cresceu, aprofundando suas relações com os setores populares e possibilitando elaborações teórico e política. Os movimentos populares emergiram, sustentando uma nova disposição participativa, autônoma em

relação ao Estado e aberta à invenção no plano da mobilização e da organização (NOGUEIRA, 2004).

O Brasil vivenciou, a partir dos anos 1980, um processo de democratização política, superando o regime ditatorial instaurado em 1964, mas também enfrentou uma profunda crise econômica, expressa no baixo desempenho do crescimento econômico, no aumento da recessão, do desemprego e da inflação agravada pela subordinação às exigências do mercado financeiro internacional.

Como reação à crise econômica e pela opção adotada, a classe dominante se empenhou na constituição de um projeto hegemônico,<sup>14</sup> que se consolidou mediante a construção de uma cultura da crise que procurava trabalhar o consentimento ativo das classes trabalhadoras (MOTA, 2005).

Mota (2005, p. 101) destaca que se formou uma cultura política que procurava disseminar isto: a crise afetava igualmente toda a sociedade, independentemente da condição de classe dos sujeitos sociais, de maneira que a “saída” dessa crise exigia consensos e sacrifícios de todos. Para tanto, a burguesia “[...] tenta obter o consenso ativo das classes subalternas, baseado em questões que afetam o cotidiano das classes trabalhadoras, considerando-as como situações decorrentes da crise”.

Naquele momento, poderíamos afirmar, iniciou-se um processo de ruptura com a ordem tutelada que presidiu as relações entre Estado e sociedade no processo de modernização capitalista. Pressionada pelo avanço da organização autônoma do operariado e das camadas médias, a burguesia começou, paulatinamente, a assumir a forma da responsabilidade política, intelectual e moral de organização da relação Estado/sociedade civil, bem como das relações entre capital e trabalho. Esforçou-se, ainda, por achar

---

<sup>14</sup> Segundo Nogueira (2004, p. 35), “[...] o ator hegemônico é aquele que consegue sair de si, ir aos demais e construir consensos, qualificando-se para governar com metas transformadoras fortes. Ele age para agregar e articular apoios, mas, também, trabalha com idéias e busca apresentar soluções positivas para os diversos problemas com que se defronta. Faz a crítica do existente, mas também apresenta projeto para toda a sociedade”.

novas formas de inserção na sociedade civil, “[...] passando a expressar os interesses dos vários capitais singulares, procurando imprimir nova dinâmica aos conflitos intercapitalistas e às relações com a burguesia estatal” (NEVES, apud MOTA, 2005, p. 103).

Trata-se de um projeto que foi ao encontro da construção de um novo conformismo baseado na fragmentação da vontade coletiva e na construção da vontade corporativa. Anderson (apud MOTA, 2005) alerta que, em níveis mais desenvolvidos, essa vontade corporativa pode configurar-se como uma renúncia da hegemonia do coletivo dos trabalhadores, ou seja, “[...] a perda da consciência atuante da necessidade histórica, como protagonista de um drama histórico real e efetivo” (GRAMSCI, apud MOTA, 2005, p. 109): a perda de seu papel histórico na luta de classe.

Assim, a burguesia industrial e financeira, além de classe dominante, se tornaria classe dirigente, obtendo o consentimento ativo dos segmentos subalternos em torno do núcleo mais duro de seu projeto: o Estado mínimo subordinado ao mercado máximo (MOTA, 2005, p. 115). O Marco desse projeto é o “[...] pensamento neoliberal, que favorece a implementação de novas estratégias econômicas e políticas do grande capital [...]” (MOTA, 2005, p. 108).

Foi, pois, dentro do “novo” projeto de hegemonia burguesa bem como das transformações sociais ocorridas no País, já na década de 1990, que a ofensiva neoliberal iniciada por Collor e empreendida pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso encontrou solo fértil.

Para Behring (2003), o Brasil adentrou nos anos 90 num período marcado por uma nova ofensiva burguesa, adaptando-se mais uma vez às requisições do capitalismo mundial, só que a condição que Netto (1996) o denomina de tardo-burguesa periférica.

### **2.3.3 Os anos 90 e a “Contra-Reforma” do Estado**

A América Latina nos anos 1990 assistiu, na maioria de seus países, à adesão de uma concepção reformadora e fortemente concentrada na diminuição do Estado e na valorização do mercado – aquilo que se denominou pensamento único (BEHERING, 2003; NOGUEIRA, 2004).

Para Behring (2003, p. 247, 281-282), o Brasil não editou uma reforma, mas uma contra-reforma do Estado, pois esta se

[...] compõe de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, e que são também antinacionais e antidemocráticas. Em vez de ‘saltos para adiante’, tem-se um salto para trás, sem o sentido da ampliação das possibilidades de autonomia ou de inclusão de segmentos no circuito ‘moderno’ [...].

Para a compreensão crítica do processo de contra-reforma do Estado, Behring (2003, p. 197) destaca quatro aspectos da sua implementação no Brasil. O primeiro deles refere-se à *explicação da crise contemporânea do (ou localizada) no Estado*. Para autora, a origem da crise relaciona-se ao processo de “[...] reação do capital ao ciclo depressivo aberto no início dos anos 70 [...] que pressiona por refuncionalização do Estado”. Behring (2003) identifica uma incongruência entre o discurso da chamada reforma e a política econômica. Enquanto a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado por meio de uma inserção internacional, o País é deixado à mercê dos especuladores do mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução dos custos escoia do mercado financeiro pelo ralo do crescimento da dívida interna e externa.

O segundo aspecto refere-se ao programa de *publicização*, em que a produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado é realizada por intermédio do estabelecimento de parcerias com as chamadas organizações públicas não-estatais, as organizações sociais, para o financiamento e controle social de sua execução.



Em consonância com o segundo, o terceiro aspecto a ser destacado no programa de “reforma” do Estado é a *separação entre formulação e execução das políticas sociais*. Nesta concepção, o núcleo duro do Estado formulava e as agências autônomas implementavam. Como consequência dessa separação, Diniz (apud BEHERING, 2003, p. 256) alerta que

[...] a ênfase na capacidade técnica concentrada nos altos escalões burocráticos e o reforço do núcleo duro acentuariam o divórcio com a política, percebida crescentemente como fonte de distorções e de irracionalidade ou, ainda, como foco de práticas predatórias, a exemplo do o clientelismo e da defesa de privilégios corporativos.

E, por fim, o último aspecto refere-se à prática da reforma e à consolidação democrática. Apesar de se poder visualizar no País um processo de consolidação e organização institucional, seu compromisso com o regime democrático, nesse período, não se edificou num sistema político efetivamente democrático. Tampouco houve modificações substantivas dos hábitos democráticos. Na avaliação de Nogueira (2004, p. 39), o sistema político evoluiu como uma democracia sem sociedade e sem Estado que, configurado pelo reformismo predominante, “[...] não possibilitou a origem de nenhum dinamismo superior com o qual pudessem ser alteradas as estruturas de poder, as práticas políticas e as escolhas governamentais”.

Os princípios da reforma foram aceitos e cristalizados pela opinião pública. Eles se pautaram no argumento de que o País precisava de um ajuste econômico para a nova competitividade internacional, recuperando o que se havia perdido nas décadas anteriores “[...] em função de um Estado gigante, ineficiente e perdulário” (NOGUEIRA, 2004, p. 38). A agenda reformista voltou-se, pois, à dimensão fiscal, financeira e patrimonial (terceirização, privatização, e parceria público-privado) do Estado, bem como para uma desvalorização da política, o que não fez avançar o processo democrático sugerido para esta década.

No nível da gestão, estabeleceu-se um modelo de modernização administrativa entendida como inovação dos métodos de gestão. Nogueira (2004) avalia que sob o peso de uma supervalorização da administração empresarial e de uma

entrega do Estado ao mercado ajudou a criar focos de atualização do modelo burocrático, aumento do controle social e incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais.

Entretanto, esta agenda cumpriu com o compromisso democrático no sentido de uma democracia mais formal que substantiva, cortada pela ineficiência carente de vínculos sociais e de instituições socialmente sedimentadas. Isso propiciou o crescimento de “Formas do não Estado”, como: o terceiro setor, a criminalidade, o tráfico, a lavagem de dinheiro, corrupção, dentre outros (NOGUEIRA, 2004, p. 41).

Na conclusão de Behring (2003, p. 213), o processo de contra-reforma se concretizou a partir da perda da soberania – com aprofundamento da heteronomia e da vulnerabilidade externa e do reforço deliberado da incapacidade do Estado para impulsionar uma política econômica. E, por fim, avalia, constando “[...] que estamos diante de um processo que parece desconsiderar mesmo os mecanismos mais elementares da democracia burguesa, a exemplo da independência e do equilíbrio entre os poderes republicanos”.

Para Nogueira (2004), ao promover a desconstrução do Estado realmente existente – mediante a utilização intensiva de mecanismos de privatização, descentralização, cortes e redução funcional –, o processo desorganizou o aparelho estatal e diminuiu a força e organicidade dos sistemas de desenvolvimentos. Como resultado, o País padeceu a ausência de um projeto de desenvolvimento, baseado num vigoroso sistema de ciência e tecnologia.

### 2.3.3.1 Crise e conseqüências da “Contra-Reforma”

O reformismo realizou uma combinação eclética e ambígua de suas propostas, o que contribuiu para que o projeto de reforma não fosse implementado em sua

totalidade, chegando ao final do segundo governo de FHC sem a mesma adesão com que foi inaugurado. De maneira bem sintética, “[...] o reformismo ao combinar cortes e incentivos, ajuste fiscal e criação institucional, desconstrução e reconfiguração, proibiria o sucesso operacional das reformas e impulsionaria, por fim, sua desativação” (NOGUEIRA, 2004).

Dessa combinação desastrosa acima referida, resultou um saldo negativo para o País que, de maneira bem esquemática, poderíamos expressar nestes tópicos:

- dificuldade para que os atores políticos alcançassem uma idéia de pacto político ou projeto nacional;
- despojamento do sistema político de uma referência ética e política, a partir da qual fosse possível renovar a contratação social;
- aumento da natureza errática e ‘fisiológica’ dos partidos e da classe política como um todo;
- projetos de poder desvinculados de projetos de sociedade;
- deserção dos movimentos sociais em relação ao referencial político, a fim de forjar uma ‘legalidade’ e uma ‘institucionalidade’ próprias, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia, abertos à sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais;
- aumento da pressão social, sem produzir efeitos virtuosos;
- criação de *zonas de contestação* e de atrito com os governos, mas não de *forças hegemônicas* (NOGUEIRA, 2004, p. 31).

O Estado no final do processo de reformas tornou-se desvalorizado aos olhos dos cidadãos e seu aparato técnico e administrativo, desorganizado.

O imaginário coletivo parou de incluir o Estado e o sistema político em seus cálculos a respeito da felicidade do presente e do futuro. A vida coletiva passou a ser pensada como se estivesse na dependência exclusiva do acaso ou do esforço pessoal [...] (NOGUEIRA, 2004, p. 48).

Para Nogueira (2004, p. 49), nisso consiste a crise do reformismo: não fazia sentido concentrar todas as fichas na racionalização do aparelho administrativo e na melhoria da gestão sem se preocupar em fortalecer o Estado como ambiente democrático de mediação política, pactuação e integração social. Ou seja, para ele, os reformistas ruíram a sua base de sustentação – o Estado.

Enfim, o movimento reformista não procurou articular sua dinâmica racional-legal com uma dinâmica “[...] emancipatória, aberta para a democracia política,

a promoção social e a cidadania [...] (face técnica + face ética, consenso + coerção) para montagem de pactos sociais ativos e sustentáveis” [...] (NOGUEIRA, 2004, p. 52).

Esta não é uma avaliação definitiva da crise do padrão reformista dos anos 1990. Defendemos a idéia de que tal como foi projetado, o modelo não foi capaz de ser colocado em prática em sua totalidade. Seria importante verificar em que medida o padrão reformador dos anos 90 continua a influenciar o pensamento referente à Reforma do Estado e da Administração pública no Brasil e na América Latina. Afirmamos ainda que, apesar de o governo Lula não desenvolver uma agenda de rupturas com as propostas reformistas e neoliberais, não seria possível afirmar que o projeto alcançou o ano de 2006 com o mesmo vigor do início da década. Mas deixou profundas conseqüências e talvez não tenha se esgotado.

## 2.4 PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL

### 2.4.1 A Participação na gestão pública

O final do século XX constituiu o momento da afirmação categórica da participação na gestão pública na maioria dos países da América Latina. Junto com a idéia de participação, várias experiências de participação foram divulgadas e implementadas no campo da gestão pública. Tal afirmação relaciona-se, por um lado, com o avanço da democratização e da diferenciação social e, por outro, com a progressiva valorização da democracia participativa. Entretanto, a concepção da participação teve nuances diversas entre os segmentos responsáveis pelos programas de reforma do Estado e os técnicos/estudiosos do assunto (NOGUEIRA, 2004). Este será o nosso objetivo nesta parte do estudo: analisar o processo de participação a partir da “Contra-

Reforma” do Estado dos 90 e a sua relação com a democracia e a sociedade civil.

Esta adesão à idéia da participação na gestão pública foi de encontro à ideologia disseminada no período anterior em que os processos participativos eram vistos como desfavoráveis ao crescimento econômico, na medida em que dificultariam a tomada rápida de decisões. Aos poucos, esta idéia foi cedendo espaço à idéia de que “[...] a participação conteria um valor em si, como também seria relevante para o fornecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento” (NOGUEIRA, 2004, p. 131).

Conforme analisou Nogueira (2004), apesar da evolução apresentada na idéia de participação como uma prática ética e política, sobretudo, como um meio de se fazer presente no conjunto da vida coletiva, de disputar seu governo e de postular a hegemonia, a direção intelectual e moral da sociedade (GRAMSCI, apud NOGUEIRA, 2004, p. 140) nem sempre produziu o resultado de maior participação no sentido explicitado.

No desenrolar do processo de disputas pelo poder e dada a atual fase marcada pela diferenciação e complexificação das sociedades modernas (ampliação dos direitos, fragmentação e diversificação dos interesses, constituição de sociedades sempre mais plurais, crise do Estado e os problemas da representação), a participação e a sua se ampliem. Entretanto, o caminho tomado seguiu em outra direção, favorecendo a chamada *democracia gerencial*.

#### **2.4.2 A participação como recurso gerencial**

Nogueira (2004, p. 142) define a participação gerencial como sendo um conjunto de práticas e de ações,

[...] que se orientam por uma idéia de política como troca entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos

governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações [...].

A idéia de que a participação deve ser incorporada ativamente aos processos de governo e de implementação foi aceita e generalizada por todo o espectro político e ideológico pelas agências internacionais de financiamento e pelas distintas correntes teóricas que se dedicam aos temas da democracia e da gestão pública (NOGUEIRA, 2004; TATAGIBA, 2003).

Dentro desse contexto, a participação se converteu num instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para comparar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Com isso, pode tornar-se uma atividade que substituiria o Estado na implementação de determinadas políticas públicas (NOGUEIRA, 2004).

A avaliação feita por vários autores (TATAGIBA, 2003; NOGUEIRA, 2004, SILVA, 2005) indica o seguinte resultado: baseando-se nos princípios do liberalismo caracterizado pela redução do escopo da ação política –, confundindo-a com o território exclusivo das questões de Estado –, esse tipo de participação contribuiria para uma despolitização do processo. O modelo gerencial reinterpreta essa exclusão e negação da política, associando-a a participação. A abertura dos canais institucionalizados de participação é um dos mecanismos pelos quais se realiza essa despolitização do debate público (TATAGIBA, 2003, p. 43).

Para os reformistas, a introdução da participação na gestão pública não decorre de uma mera opção programática ou preferência ideológica, mas de uma imposição da realidade. As estruturas e processos da “sociedade global de risco” – reformas institucionais, novos atores e reformulações organizacionais – tornam-se decisivas nas agendas com que se pretende governar as sociedades. Portanto, era preciso adaptar o léxico democrático à cultura mercantil e à hegemonia neoliberal. Não se poderia ter uma participação qualquer ou uma “autêntica” cidadania num quadro determinado

pelo mercado. Era preciso, assim, “[...] despolitizar o processo de abertura do Estado para a sociedade” (NOGUEIRA, 2004, p. 55).

### **2.4.3 A descentralização**

Dentro do modelo adotado de reforma, a descentralização foi fortemente aproximada da idéia de democratização, a ponto de se confundir com ela. Converteu-se em imperativo democrático e em caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais e a elevação da *performance* gerencial do setor público.

Conforme avalia Martins (1994), a descentralização que perde de vista a revitalização democrática do todo em nome da autorização caótica das partes não é descentralização, mas “centrifugação”, um descaminho fatal que inviabiliza a democracia e a própria convivência, uma vez que implica a recusa do viver em sociedade. Apesar de descentralização não ser sinônimo de democratização, a segunda é requisito imprescindível para a existência da primeira.

Do modo como foi operado pela “contra-reforma”, o processo de descentralização veio acompanhado, quase sempre, pela ausência do Estado, pela transferência de responsabilidade para outro ente da federação ou para a “sociedade civil”. Ora, de modo algum a descentralização pode implicar desestatização, ao contrário, ela requer reestatização, “[...] ‘purificação do poder’, reconquista dos territórios invadidos e a reafirmação da singularíssima posição do Estado em frente à vida dos homens em sociedade” (MARTINS, 1994, p. 310).

### **2.4.4 A sociedade civil**

A idéia de descentralização trouxe consigo uma específica recuperação das idéias de participação, cidadania e sociedade civil. Assim, o discurso da descentralização aproximou essas noções da imagem de associações e indivíduos mais cooperativos que conflituosos, ou seja, que colaboram, empreendem e realizam.

Dentro dessa perspectiva, a sociedade civil como lócus de cidadãos organizados passaria a ser um ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses e/ou de colaboração governamental. Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e vínculo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição de poder, “[...] mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações” (NOGUEIRA, 2004, p. 57).

Para Gohn (2001), as novas formas de participação devem ser compreendidas nos marcos das novas estruturas de representação que atuam em redes e se constituem como atores coletivos (entidades de classe, pequenas empresas organizadas sob a forma de cooperativas, federações, fundações, etc). Na realidade, são atores que já estiveram presentes nos anos 80 nas políticas dos conselhos. Porém, hoje, tais formas se encontram articuladas, seus objetivos, constituição jurídica, dinâmica de trabalho, papel na relação sociedade-estado, é totalmente distinta.

Será dentro deste contexto favorável à disseminação do voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social que a chamada filantropia moderna acrescentará uma dose a mais de despolitização no imaginário coletivo. A filantropia moderna, que incentiva a solidariedade e ao mesmo tempo celebra o indivíduo empreendedor e elogia a comunidade capaz de resolver seus próprios problemas, emergirá como parte de um projeto de hegemonia que busca a entronização da idéia de sociedade civil (NOGUEIRA, 2004, p. 57-58).



Montaño (2002) também enfatiza que o terceiro setor que, aparentemente, pode parecer um espaço de participação da sociedade, representa a fragmentação das políticas sociais, e, por conseguinte, das lutas dos movimentos sociais. Neste sentido, na “reforma” do Estado levada a cabo por Bresser Pereira, o “terceiro setor” é colocado no patamar de “co-responsabilização” da questão social junto ao Estado, propiciando a sua desresponsabilização com o eufemismo da publicização. Para o autor, essa é uma lógica gerencial ou gestão controlada de recursos comunitários para as respostas concretas a demandas pontuais e individualizadas em que

[...] a mobilização da população é tanto em parceria com o Estado, com clara direção de política governamental, como uma mobilização como resultado da ação do governo; este descentraliza, repassa dinheiro público, define qual a organização ‘parceira’ pra executar a ação social, e só então a comunidade se mobiliza e participa em ações já estabelecidas pelo poder instituído [...] (MONTAÑO, 2002, p. 277).

Além disso, como observa Gohn (2001), há um completo esvaziamento do conteúdo político da mobilização e a sua transfiguração em processo para atingir resultados.

Conforme analisa vários autores (GOHN, 2001; NOGUEIRA, 2004; NETTO, 2004; MONTAÑO, 2002), os movimentos sociais na década de 90 irão se dirigir muito mais para a gestão de políticas do que para a oposição política. O discurso por eles referenciado repercutirá a situação se mostrando mais técnico e operacional, tendendo a abordar a luta num terreno político-estatal para se concentrar na defesa de valores e direitos em escala mundial.

A década de 90 assistiu a uma espécie de “[...] entronização da idéia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado”. São muitos os discursos, os projetos e os conceitos de sociedade civil, e nem sempre se sabe a que é que os diferentes interlocutores se referem quando falam desse “novo espaço social”. Da forma como foi colocada no discurso da reforma, a sociedade civil ficou reduzida a recurso gerencial, interesses. Grupos, indivíduos e comunidades deveriam se organizar autonomamente para transferir sustentabilidade e recursos às políticas públicas; trata-se de uma organização

subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”; a sociedade civil seria cooperativa, parceira, não um campo de lutas ou oposições.

Tratou ainda de valorizar a contribuição da sociedade civil na gestão e implementação de políticas. Assim, concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele, mas seguramente ‘estranho’ a ele, um ambiente imune a regulações e parâmetros institucionais públicos – um lugar, em suma, dependente bem mais de empreendedorismo, disposição cívica e ética do que de perspectiva política, organização política e vínculos estatais (NOGUEIRA, 2004; MONTAÑO, 2002).

Montaño (2002) aponta a importância do papel ideológico que o “terceiro setor” cumpre na implementação das políticas neoliberais e sua sintonia com o processo de reestruturação produtiva do capital pós 1970, ou seja, flexibilização das relações de trabalho, afastamento do Estado das responsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho. Nesse aspecto, o “terceiro setor” é um fenômeno real, cuja função social é a resposta à questão social, segundo os valores de solidariedade local, da auto-ajuda e da ajuda mútua.

Ainda segundo Nogueira (2003, 2004), o discurso alternativo, por sua vez, espelhou a operação semântica oficial. Abandonou a fronteira do Estado como campo de lutas de emancipação para se concentrar numa idéia de Estado como espaço de regulação, elaboração e implementação de políticas. “Haverá menos antagonismo e mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática” (NOGUEIRA, 2004, p. 59).

Tanto o discurso reformista quanto o discurso alternativo, segundo Nogueira (2004, p. 59), se reportaram à sociedade civil como um decisivo recurso explicativo e de combate. Apesar da disputa e atrito entre eles, prevaleceu o diálogo e a interpolação de sentidos entre eles, ambos padeceram de uma definição semântica.

A sociedade civil não é a extensão mecânica da cidadania política ou da vida democrática, como aparece hoje. Está permeada por interesses de classes, que disputam projetos também diferenciados. Nas palavras de Nogueira (2003, p. 195),

[...] a sociedade civil não é 'uma área social organizada exclusivamente por bons valores ou pelos interesses mais justos, mas um terreno que também abriga interesses escusos, idéias perversas e valores egoísticos, no qual podem se desenvolver muitas atitudes e condutas civis [...].

Mesmo considerando as características heterogêneas e multifacetadas da sociedade civil, pode-se, a partir dela e de sua interface com o Estado, buscar o alargamento da participação nos processos decisórios e o bloqueio das estratégias de destruição dos direitos sociais e dos institutos de representação coletiva. O desafio está posto num contexto extremamente desfavorável à classe trabalhadora.

Nesse sentido, como afirma Coutinho (2003), ainda resta um longo caminho a percorrer na luta para ampliar a socialização da política, para construir um efetivo protagonismo das massas capaz de consolidar definitivamente a sociedade civil brasileira como protagonista de nossa esfera pública.

## 2.5 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A educação no Brasil se constituiu como um setor que se tornou alvo de políticas públicas, em estreita articulação com as características que moldaram o processo de modernização e desenvolvimento do país. Daí, somente a partir dos anos 30 até a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 4.024/61 foram estabelecidos os dispositivos legais e as normas básicas que permitiram a regulação do Estado, em nível nacional, sobre o setor educação. Isso em consonância com os processos de

centralização e complexificação do aparelho estatal, segundo os parâmetros que assumiria a modernização brasileira.

Por isso, a idéia da educação como um bem público, um direito de cidadania resulta de um processo histórico tardio. As culturas política autoritária e patrimonialista que predominaram no Brasil deixaram marcas profundas na forma como as políticas sociais se implantaram ao longo de sua história, conduzidas por um Estado tutelador. Nesse cenário, a educação brasileira chegou ao século XXI, empunhando bandeiras há muito superadas em países de tradição democrática.

Até a Lei 5.692/71, o direito à educação pública e gratuita e, conseqüentemente, a obrigação do Estado em ofertá-la, restringia-se a quatro anos de escolaridade. O direito à educação pública foi paulatinamente ampliado entre os anos 70 e 80, quando o direito à educação pública estava condicionado à idade.

Somente a partir da década de 70 que o direito à educação será ampliado para oito anos de escolaridade, entretanto, com o limite de idade, ou seja, a obrigação do Estado era com os indivíduos entre 7 e 14 anos. Assim, mesmo os indivíduos que tinham acesso à educação acabavam por não obter o certificado de conclusão do ensino primário na idade prevista.

A luta social e política de setores organizados da sociedade brasileira, em especial dos educadores em suas entidades sindicais e acadêmico-científicas em torno da democratização da educação, forjou uma nova compreensão para conceitos ligados à administração da educação como o de gestão democrática, “[...] emprenhando seu conteúdo com a significação dessa luta” (MENDONÇA, 2000).

Já no contexto de crise do regime militar, a luta pela democratização da escola é entendida, por alguns, como mera oferta de vagas e, por outros, como democratização do acesso, permanência e gestão, o que implica a intensificação da luta em defesa da escola pública. Essa luta desembocou nos

anos 80 como reivindicação da democratização das políticas educacionais que são rearticuladas em defesa de escola pública, gratuita e de qualidade. Prova disso, foi a presença da reivindicação de escolas e, principalmente, de creches nas pautas dos movimentos sociais dos anos 70 e 80.<sup>15</sup>

### 2.5.1 A luta pela gestão democrática da educação

O processo que envolveu os setores organizados da sociedade na luta pela qualidade do ensino público veio, logo a seguir, acompanhado de intensos movimentos pela participação nos processos de gestão, compreendendo que a alteração nas estruturas de poder no interior das escolas e dos sistemas de ensino poderia constituir-se instrumento de conquista dessa qualidade.

Experiências de administrações municipais participativas ocorridas entre os anos de 1977 e 1987, além de inúmeros exemplos de administrações escolares democráticas em diversos sistemas municipais e estaduais corroboraram a consolidação do princípio da Gestão Democrática.

Nessa fase, o princípio da indicação política como forma praticamente única de provimento de direções escolares no país fez com que as eleições de diretores passassem a ser a principal bandeira de luta da gestão democrática do ensino público. Essa nova maneira de escolha, tendo contado cada vez mais com a ampliação da participação dos segmentos que compõem a comunidade escolar, ajudou a colocar em xeque a lógica da administração empresarial adaptada e aplicada à realidade da escola. As eleições diretas para diretor contribuíram para a compreensão de que o exercício da função de diretor de uma escola possui uma dimensão política a ser considerada para além do componente técnico (CUNHA, 1999; MENDONÇA, 2000).

---

<sup>15</sup> Cf. Maria da Glória Gohn. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 2001.

### **2.5.2 Gestão democrática da educação no contexto da “Contra-reforma do Estado”**

Os artigos 206 (incisos VI e VII), 208 (§1º) e 211 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceram respectivamente os seguintes preceitos e princípios para a educação: *gestão democrática do ensino público e garantia de padrão de qualidade, afirmação da educação como direito subjetivo e a descentralização administrativa do ensino.*

De acordo com Oliveira (2000, 2001), a luta pela democratização da educação básica sempre mobilizou as camadas mais populares e revestiu-se de um aspecto de indissociabilidade entre educação e trabalho, ou escola e emprego. Tal luta misturou-se muitas vezes com a defesa da sobrevivência e da obtenção de padrões mínimos de satisfação das necessidades vitais. A luta pela educação básica trouxe desde sua origem a concepção de democratização como acesso universal, como um imperativo, o que resultou na priorização no âmbito das políticas públicas, pelo menos por determinado tempo, dos aspectos quantitativos em detrimento dos aspectos qualitativos.

Diante das pressões populares pela democratização, sobretudo da educação básica nos anos 90 – implicando a exigência de seu acesso, mas, também, a qualidade de seus serviços –, o Estado procurou atender de forma ambivalente essa demanda. Por um lado, dispôs de medidas que pretenderam dar respostas imediatas às manifestações sociais mais patentes e, por outro, tentaram compatibilizar o atendimento das demandas com uma política de contenção dos gastos públicos sem, contudo, abrir mão da direção do processo de mudanças.

A tentativa por parte do Estado de capitanear o processo de mudanças na educação, que ocorreu na década de 90, foi fundada no discurso da técnica e na agilidade administrativa. A lógica assumida pelas reformas estruturais que a educação pública viveu no Brasil em todos os âmbitos (administrativo, financeiro, pedagógico) e níveis (básico e superior) tem um mesmo vetor. Os

conceitos de *produtividade, eficácia, excelência e eficiência* foram importados das teorias administrativas para as teorias pedagógicas (OLIVEIRA, 2001, p. 95-96). As teorias administrativas foram utilizadas como teorias políticas. Em alguns momentos, essa inversão foi utilizada com o objetivo de eliminar a luta política no interior das escolas, insistindo no caráter neutro da técnica e na necessária assepsia política na educação.

O raciocínio eficientista incorporado às reformas educacionais dos anos 90, no que se refere à educação básica, teve suas origens nas crises de legitimidade que o Estado e o setor educacional enfrentaram a partir de meados da década de 80, quando não conseguiram responder nem quantitativa nem qualitativamente às pressões sociais em torno da educação pública. A crise foi detectada inicialmente por uma descompensação existente entre o número de vagas nos estabelecimentos públicos de ensino e a população que demandava escola (OLIVEIRA, 2001, p. 96).

Para os gestores da educação pública, contudo, a questão se apresentou como um problema econômico, de ordem administrativa. Num contexto favorável à reforma dos serviços públicos e ao enxugamento da máquina burocrática, os argumentos em favor da racionalização administrativa levaram ao estudo de soluções para o problema em que a contenção dos gastos e a otimização dos recursos passam a ser o principal alvo. A questão começou a aparecer, portanto, para tais gestores, como um problema de ineficiência das redes públicas, que não conseguiam cumprir seus objetivos com os recursos de que dispunham. A situação foi, assim, percebida como um problema administrativo ou mesmo de ordem econômica, devendo, o Estado, para tanto, investir na racionalização administrativa do setor educacional para solucioná-lo.

Apesar de ter sido diagnosticada desde os anos 80, a crise acima descrita, só passou a compor a agenda de reformas dos governos a partir dos anos 90. O contexto da reforma do Estado foi favorável à adoção da racionalidade administrativa como paradigma para as mudanças na gestão da educação pública (OLIVEIRA, 2001).

Os anos 90 refletiram um contexto em que a luta pela democratização do ensino assumiu, no âmbito da educação básica, o caráter da qualidade, da busca da permanência e da conclusão da escolaridade como um direito social. Ao mesmo tempo, o Estado procurou imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e otimizar seus recursos, adotando em muitos casos o planejamento por objetivos e metas (OLIVEIRA, 2001).

Vale ressaltar que o uso que se fez e faz de alguns conceitos empregados no processo de reforma do Estado e da educação, apresentaram um descompasso entre o significado original e o que passaram a assumir no contexto em que se inseriam. Termos como eficiência, produtividade, efetividade e descentralização, entre outros, são empregados de forma indiscriminada nas atuais políticas públicas para a educação, chegando muitos deles a perder seu real significado. Além disso, o uso desses conceitos revela contradições impressas nas orientações gerais das reformas em curso.

Um exemplo bastante elucidativo é o conceito de equidade, tomado como princípio orientador das reformas educacionais dos anos 90. O uso que se tem feito desse conceito é incompatível com a lógica de redução dos gastos públicos e a prioridade conferida aos segmentos menos favorecidos socialmente pela reforma do Estado. Ao priorizarem os muito pobres diante da aparente impossibilidade de generalizar o acesso a serviços sociais em patamares elevados, essas reformas correm o risco de precarizarem ainda mais as condições de oferta dos serviços mínimos a que os pobres tinham acesso. Assim, opera-se uma inversão no conceito de equidade social, que passa a “[...] significar apenas a possibilidade de distribuir o mínimo para os que nada têm, o que também é incompatível com a defesa da propalada qualidade” (OLIVEIRA, 2001, p. 104-105).

Como salienta Corragio (1998, p. 78) “[...] as políticas sociais – seja por razão de equidade de cálculo político – estão direcionadas para compensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização”. Em síntese, trata-se de pensar a educação no



sentido que esta contribua com o desenvolvimento econômico, preparando os sujeitos sociais para o cumprimento dessa tarefa (BONETI, 2001, p. 235).

A lógica do custo versus benefício do Banco Mundial (BM) é uma das mais divulgadas e assimiladas pelos países da América Latina, principalmente. É com esta lógica que o BM intervém nos países bem mais no nível das idéias que diretamente centralizando as atividades na gestão na formação dos professores e na educação infantil. Nessa lógica, entram a participação da comunidade na gestão e financiamento da escola, a participação das empresas na gestão e o financiamento das universidades etc. Trata-se, portanto, de investir na eficácia.

O discurso do BM é muito bem decodificado pelas elites nacionais. Aqui no Brasil, o fundamento das políticas educacionais está sob a lógica do discurso das instituições econômicas mundiais. Assim, para as próximas décadas, são apontados quatro pontos básicos para a educação:

- a) elevação do nível de escolaridade geral e, particularmente do da População Economicamente Ativa – PEA. Por isso é essencial que se evolua da universalização dos oito primeiros anos de escolarização, o ensino fundamental, até a universalização do ensino médio;
- b) excelência da educação em bases internacionais modernas, que nos prepare para os desafios do século XXI;
- c) eficiência na educação, isso implica mudança no modelo de gestão do atual modelo burocrático para um padrão gerencial flexível, voltado para o controle de custos etc; e
- d) educação com valores – preparação para a vida ativa num contexto filosófico global (BONETI, 2001, p. 236).

Portanto, existe uma tendência das Políticas Educacionais, mesmo no nível nacional, de atender ao projeto econômico internacional e afinar-se como o discurso das instituições que representam o capitalismo internacional, como é o caso do BM, Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização Mundial do Comércio (OMC) etc. Mesmo assim, não se pode entender que as instituições financeiras internacionais exerçam um papel de “rolo compressor” sobre as políticas educacionais nacionais. É preciso considerar, ainda, o papel dos agentes locais e nacionais, a correlação de forças que se estabelece em torno

da elaboração e da gestão das políticas públicas nacionais (BONETI, 2001, p. 237).

Diante do exposto, concordamos com Mendonça (2000), quando lembra que não é possível afirmar que o conceito de gestão democrática esteja definitivamente constituído, uma vez que continua sendo resultado da dinâmica permanente da luta política pela ampliação e a consolidação de processos participativos e de deliberação coletiva pautados pelo respeito ao pluralismo de idéias, pelo respeito às diferenças, pela transparência, pela busca de autonomia da escola e pela alteração de suas estruturas de poder.

Assim, no âmago da concepção de gestão democrática está inserida a idéia de educação como bem público, direito de todos os cidadãos, e dever do Estado. A gestão democrática da educação, nesse sentido, tem por princípio a radicalização da democracia que se materializa no caráter público e gratuito da educação e na busca permanente de uma qualidade de ensino socialmente referenciada, capaz de agir decisivamente na conquista da transformação das estruturas da escola e da própria sociedade.

### **2.5.3 A Educação básica e os sistemas públicos de ensino no Brasil pós-Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -- LDB 9.394/96**

A análise da bibliografia – Afonso (2003); Azevedo (2001); Cury (2002); Davies (1999, 2000); Dourado (1999, 2001); Duarte (2002); Oliveira (2000, 2001); Silva Júnior (2003); Siqueira (2004) e de Souza (2004) –, que trata o tema, aponta que a educação básica no Brasil vem sofrendo grandes mudanças desde a promulgação da Constituição de 1988 e, mais precisamente, nos anos de 1994 a 2002. Consideramos relevante pensar a educação na sua totalidade, articulando seus vários níveis, pois, da maneira como está percebida na legislação atual e em sua execução por parte dos governos, apesar de considerar os três níveis (educação infantil, ensino fundamental e médio) como

partes integrantes da educação básica, tem prevalecido uma política focalizada e segmentada, privilegiando um nível em detrimento dos demais.

De acordo com Cury (2002, p. 168), a análise da política educacional no período assinalado acima implica considerar determinadas preliminares como o pacto federativo, a desigualdade social, as ligações internacionais e a própria noção de educação básica.

Esse mesmo autor chama a atenção para o fato de que não se pode ignorar o que é a situação do Brasil em matéria econômica, ou seja, deve ser feita uma análise que leve em consideração a dialética Educação/Sociedade.

O conceito de educação básica está definido no art. 21 da Constituição Federal de 1988, como um nível da educação nacional que congrega, articuladamente, as três etapas colocadas sob este conceito: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Etimologicamente o termo *base* apresenta uma “[...] acepção de conceitos e etapas conjugadas sob um só todo”. Partindo desse suposto, “[...] a educação infantil é a base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento”(CURY, 2002, p. 170).

A educação básica torna-se, dentro do art. 4º da LDB nº 9.394, de 20 de dezembro 1996, um direito do cidadão à educação que o Estado tem o dever de atendê-lo mediante oferta qualificada. Daí resulta a necessidade da ação responsável do Estado e suas obrigações correspondentes de oferecer a educação como serviço público (e não uma mercadoria) da cidadania.

Porém, em vez de criar um sistema nacional de educação, a Constituição opta por *pluralizar* os sistemas de ensino (art. 211), cuja articulação depende da organização de uma engenharia articulada às normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas concorrentes e comuns (CURY, 2002, p. 173).

Há um outro aspecto relevante – o reconhecimento, na Constituição de 1988, do Brasil como uma República Federativa. Desde esse modelo, verifica-se uma insistência na cooperação, na divisão de atribuições, assinalação de objetivos

comuns com normas nacionais gerais que indiquem onde a acepção de sistema dá-se como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito.

Em consonância com tais orientações, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nomeou essa gama de sistemas plurais de Sistema de Organização da Educação Nacional (Título IV). É dessa acepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (art. 212 da Constituição Federal), “[...] que seja ao mesmo tempo, racional nas metas e nos meios, e efetivo nos seus fins” (CURY, 2002, p. 173).

Vale lembrar que a idéia de sistemas autônomos, mas, ao mesmo tempo, interligados e de forma cooperativa, vai de encontro à nossa tradição centralizadora e ao caráter vertical das decisões dos poderes executivos.

#### **2.5.4 Municipalização, descentralização e gestão democrática: a focalização das políticas educacionais**

Ao firmar o município como ente federativo autônomo, a Constituição, em seu art. 211, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão os seus sistemas de ensino, definindo como competência desses últimos, a atuação no ensino fundamental e pré-escolar (BRASIL, 1988).

A LDB (BRASIL, 1996), ao atender tais preceitos, estabelece, no art.11, parágrafo único, que os municípios incumbir-se-ão de constituir seus sistemas de ensino, podendo ainda “[...] optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Nesse contexto, diferentes orientações têm sido formuladas pelos governos estaduais, a partir das secretarias de educação ou dos conselhos estaduais de

educação, no que diz respeito ao processo de municipalização<sup>16</sup> do ensino, constituição dos sistemas municipais de ensino e criação dos conselhos municipais de educação (TEIXEIRA, 2004, p. 701).

#### 2.5.4.1 Autonomia Municipal - a criação dos sistemas municipais de ensino

Para Duarte (2002, p. 305), no Brasil, as relações entre os entes federados intervêm na capacidade de formulação e implementação de projetos político-pedagógicos dos sistemas locais de ensino. Desse modo, embora nem sempre concepções de descentralização político-administrativa contenham em si soluções democráticas, parte-se da premissa de que a autonomia política dos governos locais é importante para o desenvolvimento da democracia. Parece-nos importante, nesse momento, refletirmos sobre a natureza da autonomia dos sistemas municipais de ensino que foi engendrada pós-1996.

Nesse sentido, Cury (2002) e Duarte (2002) defendem que a configuração do sistema nacional de educação, com a aprovação da emenda constitucional nº 14/96, tem como referência o movimento de descentralização/rescentralização ocorrido a partir dos anos 90 e as possibilidades de autonomia político-pedagógicas dos sistemas municipais. No entanto, as sistemáticas de financiamento público, a capacidade de decidir e implementar políticas pelos governos locais concretizam relações intergovernamentais, que estruturam o funcionamento do sistema educacional público do País (DUARTE, 2002, p. 306).

---

<sup>16</sup> Cf. Ferreira e Costa (2003). A partir da implementação da Lei do Fundef em 1997, observou-se que os municípios aumentaram suas matrículas no ensino fundamental, podendo significar um avanço em relação à municipalização e, conseqüentemente, com a criação de seus sistemas municipais de ensino, bem como a criação dos seus conselhos. Os conselhos são responsáveis pela normalização do sistema municipal de ensino, por isso, ele deve ser criado previamente. Em alguns municípios, existe conselho sem que o sistema municipal esteja constituído, o que deixa o conselho municipal de educação submetido ao conselho estadual. Sobre o papel redistributivo da municipalização, ver Rezende e Oliveira (2003).

Conforme a atual legislação do ensino, LDB/96, os sistemas estaduais e municipais de ensino dispõem de autonomia normativa e político-administrativa, para estabelecer prioridades, definir procedimentos e alocar recursos. Essa autonomia, no entanto, vem se construindo sobre a herança político-administrativa expressa na Lei 5.692/71. “Trata-se de um alto grau de *desigualdade* material e institucional existente entre os sistemas de ensino *vis à vis* com uma *homogeneidade* de organização pedagógico-curricular das unidades escolares regulares (DUARTE, 2002, p. 307)”.

Omissa em relação à necessidade de elaboração de políticas e planos locais de educação, a LDB ressalta a integração entre os sistemas locais, Estaduais e a União mediante regime de colaboração. Mas atribui apenas à União e aos Estados a possibilidade de elaborar políticas e planos educacionais, em seu art. 9º (inciso I) e art. 10 (inciso III) (BRASIL, 1996).

A LDB, acima referida, prevê a elaboração de uma proposta pedagógica, no art. 12 (inciso I), com a participação dos docentes, em seu art. 13 (inciso II) e art. 14 (inciso I). No entanto, é negligente quanto à existência de um plano educacional e/ou projeto pedagógico dos sistemas municipais de ensino, capaz de articular as diretrizes pedagógicas dos sistemas escolares e o governo local.

A LDB destinou, ainda, para os governos locais, a elaboração de normas complementares ao seu sistema de ensino e relativas à gestão democrática, no art. 11 (inciso III) e art. 14 (inciso III). Liberdade de organização e normalização dos procedimentos de gestão constituem competências institucionais que conferem a Estados e Municípios maior autonomia política no campo da educação escolar, podendo reforçar instituições democráticas mais pluralistas (DUARTE, 2002).

E, por fim, a ênfase político-ideológica nas virtudes da descentralização e a maior autonomia constitucional dos municípios como entes federados presentes no início de sua tramitação defrontam-se, na segunda metade da década de 90, com uma série de medidas marcadas pelo “[...] reenquadramento dos governos locais pelo poder central” (DUARTE, 2002, p. 308). Assim, a LDB contribui para um duplo movimento impulsionado pelos

processos de reconstrução de democratização e mundialização: *descentralizador* e multiplicador dos sistemas locais de ensino com maior autonomia e diversidade, e *recentralizador*, voltado para a integração dos sistemas de ensino numa proposta nacional, fortalecendo a hegemonia de um projeto educacional para o País. Esses movimentos, por sua vez, encontram suporte numa sociabilidade política e administrativa autoritária e nas lutas e ideários em prol da redução de desigualdades regionais, econômicas e sociais (DUARTE, 2002).

Na área educacional, promovem maior autonomia administrativa e financeira das escolas, simultaneamente à adoção de estratégias governamentais de (re) centralização curricular (DUARTE, 2002, p. 313).

Ações implementadas pelo MEC, como a realização de exames únicos nacionais de verificação do desempenho dos alunos (a exemplo do ENEM e do Provão) e, conseqüentemente, das escolas, têm sido acompanhadas por um intenso programa de divulgação e implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Estes, mais o conteúdo dos exames nacionais de desempenho, contêm uma proposta político-educativa de governo, que se pretende nacional. Efetuou-se desse modo, um movimento de recentralização e maior uniformização dos processos educativos. Os programas de incentivo ao uso dos PCNs vêm acompanhados da transferência voluntária de recursos. Essa sistemática de financiamento contrapõe-se à elaboração de propostas político-pedagógicas mais autônomas, pois associa o repasse de recursos à realização de programas federais além de possibilitar a homogeneização da gestão educativa e administrativa dos mais diferentes sistemas (DUARTE, 2002, p. 313- 314; CURY, 2002, p. 179).

É essa busca de homogeneização, de estabelecimento de modelo único para o País, malgrado a defesa da tese da descentralização progressiva e da autonomia paulatina que, vem caracterizando também as ações do MEC/FNDE para o repasse de recursos da quota federal do salário-educação às escolas (DUARTE, 2002, p. 316).

Desse modo, a sistemática de convênios possibilita recentralizar a formulação de diretrizes nacionais e assegurar sua implementação nos municípios conveniados. E, ainda, a celebração de convênios possibilita à União reiterar uma relação de subordinação político-administrativa dos governos locais (DUARTE, 2002).

Na ausência de um sentido explícito e conseqüente do pacto federativo por cooperação recíproca, até por omissão do congresso nacional, a descentralização nas mãos de um governo central poderoso ganha um sentido de centralização de concepção e descentralização da execução nos níveis subnacionais de governo. O modo como têm sido implementadas as políticas de descentralização, sobretudo quando acompanhadas do atual modo vigente do pacto federativo, significam um repasse de responsabilidade dos escalões nacionais para os subnacionais (CURY, 2002).

Para Cury (2002), é complicado falar em política de privatização no âmbito da educação básica, dado os “amortecedores” do financiamento vinculado e o princípio da gratuidade associada ao “[...] direito do cidadão e dever do Estado”. Contudo, o repasse de responsabilidades entre os escalões de poderes públicos sem o devido sustentáculo financeiro acaba por significar a redução na capacidade de atendimento da demanda (CURY, 2002).

No âmbito da educação básica há sérios comprometimentos no interior da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Esses comprometimentos conduzem a que “[...] espaços que deveriam ser ocupados, por dever, pelo Poder Público, tornem-se apropriados pelo setor privado, especialmente por meio de parcerias, convênios ou terceirizações” (CURY, 2002, p. 197).

Outro elemento que deve ser acrescido à análise é o papel determinante da União no estabelecimento de políticas públicas. E alguns pontos devem ser analisados. O primeiro a ser destacado é a manutenção de vínculos orçamentários constitucionais, pois representa uma conquista importante para uma política social voltada para a educação. Mas, ao mesmo tempo, um verdadeiro amortecedor de impactos quando as palavras de ordem são: “[...] a



retirada do Estado, o recuo deste das políticas públicas e a interface do Estado com órgãos internacionais” (CURY, 2002, p. 174).

A contrapartida desse ponto é a focalização da política educacional no ensino fundamental gratuito, obrigatório, presencial, na faixa etária de 7 a 14 anos. A focalização é um modo de priorizar uma etapa do ensino, cujo foco pode significar o “[...] recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação por meio de recursos suficientes” (CURY, 2002, p. 175).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>17</sup> foi o modelo encontrado para que a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental fosse o foco das políticas com o envolvimento das três esferas federadas e a prioridade dessa etapa atribuída aos municípios (CURY, 2002).

Ao otimizar e racionalizar os modelos de financiamento para o ensino fundamental, houve uma mudança na sustentação das outras etapas e uma redistribuição dos recursos que, sem novas fontes, ficam em dificuldades para atender a demandas outras que, hoje, são importantes quanto ao ensino fundamental.

Se a qualidade da educação básica, portanto, não for exclusiva ou privativa de nenhuma de suas etapas e/ou modalidades, então o caráter indispensável articulado à cidadania e ao trabalho será próprio de toda a educação básica.

Contudo, o Fundef acabou por focalizar o ensino fundamental que é a etapa ‘intermediária’ da educação básica. E as etapas de ‘defesa’ (educação infantil) e de ‘ataque’ (ensino médio)? (CURY, 2002, p. 179).

---

<sup>17</sup> O Fundef, também chamado de Fundão do ensino, foi regulamentado pela lei 9.424, em dezembro de 1996, e prevê que no mínimo 15% (60% de 25%) de todos os impostos devem ser aplicados no ensino fundamental pelos Estados e Municípios. Esses recursos, uma vez reunidos num Fundo de âmbito estadual, devem ser repassados ao governo estadual e prefeituras em função destes critérios: 1) número de matrículas no ensino fundamental (de acordo com a Emenda Constitucional-EC 14) ou ensino fundamental regular presencial (segundo a Lei 9.424) no ano anterior; 2) estimativas de matrículas para o ano seguinte; 3) custos diferenciados do aluno (1ª a 4ª, 5ª a 8ª, escola rural, educação especial). Cabe lembrar que os critérios 2 e 3 não constam da EC 14, mas apenas da Lei 9.424.

Vê-se, pois, que o ensino fundamental é objeto de uma *política de focalização*. Os indicadores nacionais apontam que, atualmente, das crianças em idade escolar, 3,6% ainda não estão matriculadas. Entre aquelas que estão na escola, 21,7% estão repetindo a mesma série e apenas 51% concluirão do Ensino Fundamental, fazendo-o em 10,2 anos em média. Acrescente-se que em torno de 2,8 milhões de crianças de 7 a 14 anos estão trabalhando, sendo que 800 mil estão envolvidas em formas degradantes de trabalho, inclusive a prostituição infantil (BRASIL, 2002).

Assim, apesar dos resultados do ponto de vista da melhoria da qualidade da educação não serem muito satisfatórios, observa-se que o governo federal conseguiu, nesse período, amortecer e mascarar a realidade da educação básica, mesmo com uma política de focalização voltada para o ensino fundamental.

Alguns fatores, se considerados correlacionados, podem explicar tal situação. Houve, efetivamente nesse período, um aumento significativo das matrículas no ensino fundamental, chegando à sua quase universalização. Para isso, o governo federal lançou mão de um mecanismo de indução eficiente (desde esse ponto de vista), o chamado Fundef.

Primeiramente, podemos destacar que o ensino fundamental é considerado uma etapa importante na formação das camadas populares num contexto em que o mercado de trabalho vem exigindo maior qualificação. Além disso, serve de acesso às camadas populares aos serviços públicos urbanos, atendendo a necessidade de escola para as mães que precisam trabalhar. Na escola, os filhos são “educados” e, principalmente, recebem o alimento que não têm em casa. Dessa forma, fica mais que legitimada a propaganda do governo – “toda criança na escola”.

Além desses fatores, outros programas sociais foram associados à educação. É o caso, por exemplo, do “Bolsa Escola”, hoje é “Bolsa Família”.

Um dos pré-requisitos destes programas é a exigência da matrícula e a frequência dos filhos na escola, ou seja, garantia de acesso e permanência. Entretanto, as estatísticas oficiais mostram que o grau de retenção dessas crianças e adolescentes, principalmente na série final ainda é muito elevado, o que demonstra, em parte, a dificuldade na manutenção dos demais níveis de ensino (BRASIL, 2002).

Neste trabalho, não contemplamos de modo satisfatório a política educacional do governo Lula, devido ao período de realização desta política e a elaboração da dissertação, além da dificuldade de dados disponíveis. Nesse sentido, alguns aspectos abordados sofreram uma ou outra interferência. Podemos apenas citar alguns programas e projetos como o “Ensino Fundamental de Nove anos”, a alteração do Fundef para Fundeb,<sup>18</sup> a criação de bolsas para Universidade (ProUni), ampliação do debate e da implementação de cotas para negros nas universidades públicas e outros projetos. Reafirmamos, assim, a necessidade de uma avaliação mais consistente da política gerenciada no período de 2003 a 2006.

Conforme avalia Duarte (2002), o fortalecimento de marcos democráticos mais substantivos de descentralização em nível local acha-se condicionado pelo grau de congruência entre capacidade real de decidir e capacidade de implementar do poder público local, assim,

[...] pelas relações entre os municípios e os cidadãos, potenciando formas de controle público sobre as ações desenvolvidas; pela redução da dependência dos municípios em relação à adoção de programas e projetos elaborados pelo governo central via capacitação técnico-administrativa; pela diversificação de formas de atendimento e operação dos serviços educacionais (DUARTE, 2002, p. 317).

Isso propõe que a capacidade de decisão dos sistemas municipais de ensino pode ser aferida pela elaboração de sua proposta político-pedagógica, e sua capacidade de implementar novos projetos educativos acha-se relacionada à capacidade de atendimento. Identifica-se uma tendência constante do aumento

---

<sup>18</sup> Aprovado pela emenda constitucional (PEC) em dezembro de 2005, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb) tem como objetivo o financiamento da Educação Básica (Educação Infantil, inclusive creche, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos). O Fundeb é composto por uma cesta de 20% de impostos provenientes de Estados e Municípios e de uma parcela de complementação da União. Segundo projeto de criação, este atenderá 47,2 milhões de alunos da educação básica. Sua vigência está prevista para acontecer de 2006 a 2019. (BRASIL, 2002).

das despesas com educação nos municípios das capitais. Essa correlação entre aumento das despesas e elaboração de propostas político-pedagógicas pode constituir um *indicador* importante de descentralização com deslocamento da capacidade de implementar políticas por governos locais,<sup>19</sup> segundo Almeida (apud Duarte, 2002, p. 314).

A consolidação da experiência descentralizadora tem como desencadeador, nas políticas educacionais, os Conselhos Municipais de Educação – CME. Esses conselhos são desafiados a articular e mobilizar as questões que vão da gestão democrática da educação à garantia dos direitos da população à escola e à educação.

### **2.5.5 Os Conselhos como forma de gestão pública**

Maria da Glória Gohn (2000) defende a idéia de que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional. Já os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação.

Além disso, é importante destacar algumas diferenças no que se refere ao conteúdo do debate sobre os Conselhos. Entre os setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes), os conselhos são concebidos como instrumento de exercício da democracia. Porém, entre os primeiros, os conselhos são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e para os segundos, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder.

---

<sup>19</sup> De acordo com levantamento realizado sobre os programas educacionais dos municípios das capitais nos últimos anos, identifica-se uma dinâmica de apropriação/ressignificação de programas e propostas desenvolvidas pelo poder central (DUARTE, 2002, p. 314).

No Brasil, temos as seguintes experiências de colegiados sob a forma de Conselhos: os Conselhos comunitários criados para atuarem junto à administração municipal ao final dos anos 70; os conselhos populares no final dos anos 70 e parte dos anos 80, e os Conselhos gestores institucionalizados dos anos 1990 (GOHN, 2001).

Nas palavras de Gohn (2001), os Conselhos populares (final dos anos 70 e 80) foram propostos por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou com os papéis de organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporados a ele, no sentido de que esses organismos assumissem tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução.

A autora supracitada defende que a discussão sobre os conselhos populares nos anos 80 tinha como núcleo central a questão da participação popular. Foi reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, e que havia vários entendimentos sobre o seu significado.

Naquele momento, a participação popular na gestão da cidade consistia num elemento central da luta pelo acesso e a melhoria da qualidade da infraestrutura dos serviços urbanos, por melhores condições de vida e, portanto, pelo direito à cidade. E consistia ainda, nos marcos da luta pela democratização da gestão e dos negócios públicos.

Entretanto, na avaliação dessa autora, esta luta não poderia ser confundida com a luta pela participação, do ponto de vista do controle popular, com a construção de situações de estabelecimento de um poder paralelo ao poder burguês (duplo poder). Também não poderia ser entendida como uma estratégia de alargamento da democratização do Estado até a conquista do

socialismo. Tampouco significava a conquista do poder municipal pelos trabalhadores.

Já nos anos de 1990, os conselhos gestores apresentaram um caráter interinstitucional, pois tinham o papel de instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estavam inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país. Tendo adotado como princípio geral a cidadania, a Constituição previu instrumentos concretos para seu exercício, via democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil.

Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas<sup>20</sup> passou a ser exigência constitucional em diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal). Muitas dessas estruturas já foram criadas, a exemplo dos Conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura), aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural) e aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como, crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc.

#### 2.5.5.1 Conselhos Gestores dos anos 90 – novidade ou continuidade?

Alguns autores têm defendido que os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade, principalmente porque são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do País. Os

---

<sup>20</sup> Em São Paulo, durante a gestão da ex-prefeita Luíza Erundina (1989-92), criaram-se vários conselhos consultivos como o Conselho Tarifário, para a área dos transportes; Conselho Municipal de Saúde, que teve o poder de definir a política de saúde, além dos conselhos na área da educação e do idoso. O Conselho da Mulher e o Conselho do Negro existiam desde os anos 80.

Conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.

As novas estruturas de conselhos inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se aos órgãos públicos vinculados ao poder executivo voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo (GOHN, 2000).

A partir da análise de Gohn (2000), verificamos que os Conselhos gestores são diferentes dos Conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não-governamentais, porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público. Os Conselhos gestores são diferentes também dos Conselhos de "notáveis" que, já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas.

Apesar de o crescimento do número de Conselhos explicar-se parcialmente pelo fato de serem esses Conselhos exigência da Constituição Nacional, suas implementações dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas, essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação.

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus Conselhos. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data (em 1998, dos 1.167 Conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305, entre 1994-96; e, apenas 73, antes de 1991). Nos municípios, as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente. Na esfera municipal, devem ter caráter deliberativo.

Na contramão da legislação que incluiu os Conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, constituindo-os 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.

#### 2.5.5.2 Os Conselhos de Educação na Legislação atual de Ensino

Os artigos 206 (inciso VI e VII), 208 (§1º) e 211 da Constituição (BRASIL, 1988) estabeleceram respectivamente os seguintes preceitos e princípios para a educação: *gestão democrática do ensino público e garantia de padrão de qualidade, afirmação da educação como direito subjetivo e a descentralização administrativa do ensino*. Apesar de suscitar a presença de órgãos colegiados mais representativos, a Carta de 1988 não faz menção explicitamente aos conselhos de educação.

Enquanto a nova LDB, ainda em tramitação no Congresso, não era promulgada, foi criada a Lei 9.131, de 24 de novembro de 1996, que introduziu alterações nos artigos 6º, 7º, 8º e 9º da LDB de 1961 e criou um novo Conselho Nacional de Educação (CNE). O CNE foi constituído como órgão normativo, deliberativo, e de assessoramento do Ministério da Educação e do Desporto. A Lei ressaltou a necessidade de assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da Educação nacional (Lei 9.131/96, art. 7º). Assim, pela primeira vez na história será prevista a participação da sociedade na composição desse órgão (TEIXEIRA, 2002).

A nova LDB de 1996 define a existência de um CNE criado por lei, com funções normativas e de supervisão (art. 9º, § 1º). Sem nomear outros tipos de conselhos, faz referência, ao longo de seu texto, ao estabelecimento de



normas próprias de cada sistema de ensino, o que pressupõe a existência de conselhos de educação como órgãos normativos desses sistemas.

Na avaliação de Teixeira (2002), o CNE passou a contar com a participação da sociedade civil, mas teve sua função deliberativa restringida. Já nos âmbitos estaduais, em sua maior parte os conselhos são tratados como órgãos colegiados, aos quais compete estabelecer a relação entre a sociedade e o Estado, pressupondo uma relação entre Estado e Sociedade mais democrática.

### 2.5.5.3 Os Conselhos Municipais de Educação (CMEs)

Previstos desde a LDB de 1971, os Conselhos Municipais de educação (CME) apresentam situação bem diversa, mantendo-se submissos aos respectivos Conselhos Estaduais de Educação no exercício de competências que lhes foram por estes delegadas (TEIXEIRA, 2002). Esta situação pode ser alterada a partir da criação dos sistemas municipais de educação e seus respectivos Conselhos pelos municípios. Este tem sido o caminho percorrido pela maioria dos Municípios do País, principalmente pelos que possuem mais recursos e uma rede de ensino mais ampla, tanto no que se refere ao número de unidades escolares quanto ao número de alunos.

Nesse sentido, tem aumentado o número de Conselhos em nível municipal. A lei preconiza três Conselhos de gestão no nível do poder municipal, todos com caracteres consultivos e ligados ao poder executivo, a saber: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), do Fundef. Temos ainda, os Conselhos de escola, de classe e de série, no interior das unidades escolares, mas são de outra natureza.

Os Conselhos municipais são regulamentados por leis estaduais e federais, mas devem ser criados por lei municipal, sendo definidos como “[...] órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino”, criado e

instalado por iniciativa do Poder Executivo Municipal. São compostos por representantes do Poder Executivo e por representantes dos vários segmentos da sociedade civil local. O Conselho Municipal compõe, em conjunto com os outros dois conselhos, a rede das escolas propriamente dita; a Secretaria Municipal de Educação (órgão executivo), o Sistema Municipal de Ensino.

Conforme Gohn (2000, p. 196), os conselhos “[...] são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos – reivindicado pelos próprios movimentos sociais nos anos 1980, quando lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais”. Fazem parte de um novo modelo de gestão que está sendo implementado em todo o mundo – gestão pública estatal via parceria com a sociedade civil organizada. Representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão – a co-gestão.

Dentro da interpretação acerca do processo de descentralização da educação e da criação dos conselhos municipais de educação, identificamos pelo menos duas correntes que apontam para direções opostas.

Uma que vê a criação dos Conselhos Municipais de Educação, ainda em curso, como parte da estratégia da transferência da responsabilidade pela gestão administrativa do ensino fundamental e da educação infantil. Aponta-se, a partir dessa linha de argumentação, que há por trás de um discurso de descentralização e democratização da gestão uma estratégia da responsabilização dos municípios pela escolarização mínima de sua população. Enquanto isso, a União teria seu orçamento “livre” para o pagamento de juros da dívida externa e outros compromissos. Outro argumento utilizado por esta perspectiva ressalta que o modelo da política educacional tem uma aparência descentralizadora, porém esconde uma realidade em que estados e municípios ficam “amarrados” pela estrutura traçada no âmbito federal. Assim, os Conselhos Municipais de Educação, nessa etapa de implementação dos sistemas municipais de ensino, têm uma função muito mais normativa e propícia à burocratização do que as demais funções.

A outra interpretação vê, a partir da sua novidade e, diferentemente dos demais Conselhos de educação até então criados, como positiva a presença da sociedade civil na composição destes conselhos.

A partir do debate travado em torno deste processo, bem como da realização destas experiências, nos colocamos a seguinte questão: em que medida a presença e a participação de segmentos da chamada sociedade civil organizada podem alterar o legado de órgão burocrático/autoritário do Estado (aparelho coercitivo) que os conselhos de educação vêm até então assumindo? Gohn (2001) defende que nos Municípios sem tradição organizativo-associativa, os Conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Nessa direção, o tópico a seguir, item 3 deste trabalho, tem como objetivo abordar alguns processos da formação social do município de Serra, visando a uma maior compreensão da participação da sociedade civil em sua história. Nossa abordagem privilegiará o processo de transformação social por que passou o Município principalmente a partir da década de 1970. Dará ênfase, ainda, aos movimentos organizativos caracterizados, sobretudo, pelas associações de bairro, emersos nessa fase em função da necessidade de integração num período de alteração do padrão social (economia, cultura, política) até então vigente. Será o Conselho um espaço de participação da sociedade civil? Se o for, em que medida este mecanismo constitui uma expressão da democratização das funções do Estado? No papel de espaço de disputa, como se tem dado à luta das classes subalternas na incorporação de seus interesses e na alocação dos recursos públicos?



### **3 O MUNICÍPIO DA SERRA EM SEU CONTEXTO: CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E ORGANIZAÇÃO SOCIAL**

Não é nosso objetivo contar a história de Serra, mas abordar alguns processos de sua formação social que nos possibilitem compreender a particularidade da participação da sociedade civil na história deste município. Para entender essa particularidade, pareceu-nos necessário considerar as condições objetivas do município: a industrialização, a urbanização via formação de periferias e a omissão do Estado como provedor de serviços públicos.

Nossa abordagem terá como marco principal o processo de transformação social por que passou o município, principalmente a partir da década de 1970. Dará ênfase, ainda, aos movimentos organizativos, caracterizados, sobretudo, pelas associações de bairro, emersos nessa fase, em função da necessidade de integração num período de alteração do padrão social (economia, cultura, política) até então vigente.

O estudo do processo de desenvolvimento dos movimentos organizados na Serra nos auxiliará na reflexão acerca da conformação do Estado e da sociedade civil em nível local. Este estudo será importante ainda para a compreensão e análise dos mecanismos de participação instituídos a partir dos anos 1990, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas.

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA**

Em 1860, a população do município de Serra atingia o número de duas mil pessoas; já em 1900, contava com 9.200 habitantes, sem contar os escravos. Porém, em 1960, a população sofreu um significativo decréscimo em decorrência de um intenso êxodo de seus moradores, causado por uma crise no comércio, sua principal fonte de renda.

No final da década de 1960 e início da década de 1970, três fatores contribuíram, direta ou indiretamente, para o crescimento da cidade da Serra. O primeiro deles diz respeito às ações postas em prática no sentido de transformar o Espírito Santo de um estado agrícola numa unidade federativa industrial. O segundo acontecimento foi o grande movimento migratório ocorrido dentro do Estado em consequência da decisão federal de tentar melhorar os preços e a qualidade do café. O terceiro, o investimento de recursos federais, realizado, por meio de empresas estatais, para a implementação dos chamados grandes projetos econômicos.<sup>21</sup>

No plano estadual, desde o governo de Jones dos Santos Neves, o Espírito Santo foi preparado para substituir seu modelo econômico calcado na monocultura por um outro, com perspectiva industrializante. Nesse sentido, foram implementadas, ao longo dos governos, várias ações administrativas,<sup>22</sup> a fim de que a economia capixaba fosse incluída no processo de industrialização que já se instalara no Centro-Sul do País.

A partir do segundo quartel do século XX, o Espírito Santo foi palco de transformações que afetaram radicalmente o modo de produzir e de viver das populações urbanas e rurais. O marco desse processo foi a crise de superprodução e de preços do café e as conseqüentes medidas adotadas para superá-la.

O Estado foi um ator decisivo nesse processo, pois sua recuperação não viria pelo livre jogo das forças do mercado nem pela ação das elites locais, que eram pouco organizadas. E o seriam ainda menos no momento seguinte de modernização do capitalismo sob a hegemonia do grande capital. Assim, o

---

<sup>21</sup> Cabe assinalar que a implantação dos grandes projetos industriais no Estado se deu a partir da conjugação do capital estatal mais o capital privado estrangeiro.

<sup>22</sup> Conforme Pereira (1998), dentre as ações destaca-se a criação da Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo (CODES), sucedida posteriormente pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), tendo suas funções definidas em seu estatuto social como financiador de capital fixo e de movimento para elaboração de projetos industriais ou rurais que visassem ao aumento da produtividade; à participação no capital social de outras empresas; e a prestação de garantias em empréstimos contraídos no País e no exterior. (PEREIRA, Guilherme Henrique. **Política industrial e localização de investimentos**: e o caso do Espírito Santo. Vitória: EDUFES, 1998).

Espírito Santo tornou-se um aliado no sentido de prover infra-estrutura, difundir oportunidades de investimento e de emprego.

Dentro dessa perspectiva, deu-se início ao processo de instalação das grandes plantas industriais no Estado, quais sejam: a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), iniciada em 1979 e posta em operação em 1983; a Usina de Pellets da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), inaugurada em 1973; a Aracruz Florestal e a Aracruz Celulose, com operação iniciada em 1979, além de outras. O parque industrial modernizou-se e diversificou-se. A indústria gerou, em 1970, 26% da renda interna estadual e, em 1984, aproximadamente 40%.<sup>23</sup>

Apesar desse crescimento, a capacidade de geração de receitas para o setor público foi e tem sido pequena devido à política fiscal que isenta de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM)<sup>24</sup> os produtos manufaturados para exportação. Isso dificulta a realização de investimentos públicos em infra-estrutura urbana e nos chamados serviços sociais, colocando um enorme ônus para os municípios. Profundas transformações ocorreram a partir da adoção desse modelo industrial. A concentração fundiária se intensificou. Fez desaparecer 13.435 pequenas propriedades no período de 1970/80; assalariou ex-pequenos proprietários de terra, intensificou, também, a migração, com o deslocamento de 72,86% da população para as cidades, e de 39,55% para a Grande Vitória (LEITE, apud SERPA, 1990, p. 22). Como podemos observar na Tabela 1, a população rural que representava 71,55% da população do Estado se reduziu na década seguinte para 28,44%.

---

<sup>23</sup> Cf. ROCHA, Haroldo; BUFFON, José Antônio. O boom industrial. **Revista do IJSN**, Vitória, ano 5, n. 3, jul./set. 1986.

<sup>24</sup> Para uma melhor compreensão desse tema, cf. Pereira (1998). O autor mostra o comportamento do Estado diante de incentivos para as grandes empresas, principalmente via mecanismos criados a partir do Fundo Nacional de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap).

**TABELA 1 - POPULAÇÃO RURAL E URBANA – ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

	População Rural	População Urbana
<b>1960</b>	71,55%	28,44%
<b>1970</b>	54,49%	45,51%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Serpa (1990, p. 19).

Os grandes projetos não foram capazes de gerar os empregos prometidos; muito dos recém chegados à cidade, sequer foram absorvidas na fase de construção das indústrias. Todos foram relegados à difícil condição de biscateiros, autônomos, trabalhadores na construção civil e moradores de bairros periféricos que foram se agregando às franjas da cidade e que, pela inexistência de infra-estrutura urbana, vivem em condições de extrema insalubridade (SIQUEIRA, 1984, 1991; CARLOS, 2003; PEREIRA, 1998).

Conforme descrito na primeira parte, item 2 desta pesquisa, o processo de “modernização” da economia brasileira, a partir do regime ditatorial, foi fruto da combinação simultânea de grupos dominantes mais atrasados, contudo, detentores do grande capital monopolista, promovendo uma rápida e desigual modernização. Esses grupos colocaram em prática uma política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis. Com isso, favoreceram as grandes empresas nacionais e estrangeiras; capitalizaram e reprivatizaram a economia; reduziram salários e estimularam um verdadeiro “inchaço” do sistema financeiro. Por tudo isso, a “modernização” do País cobrou de sua população um elevado custo social (NOGUEIRA, 2004).

Como se vê, a industrialização nos modelos em que ocorreu no Espírito Santo e no Brasil representou crescimento econômico e geração de riqueza, mas não significou melhoria das condições de vida e redução das desigualdades sociais. Significou, sim, um empobrecimento da população, com as seguintes características agravantes:

[...] internacionalização produtiva da economia; a intervenção de um Estado competente na distribuição de incentivos à acumulação privada e na arbitragem entre os blocos de capital doméstico e



forâneos; a incorporação restrita das massas às normas 'modernas' de produção e de consumo; e a completa exclusão política dos mais fracos e menos favorecidos (BELLUZZO, apud SERPA, 1990, p. 25).

Nesse sentido, observamos uma complexificação da *questão social* no Espírito Santo: “[...] a urbanização desenfreada sem a devida intervenção do Estado, o aumento da violência, da pobreza, do desemprego e outros” (SILVA, 2005, p. 98).

O processo de transformação por que passou o Espírito Santo atingiu de forma bastante significativa o município da Serra, sendo uma das cidades que mais recebeu pessoas desse movimento migratório. Essa capacidade de atração deveu-se principalmente às iniciativas tomadas pela Superintendência de Projetos de Polarização Industrial (SUPPIN), com a instalação dos Centros Industriais Metropolitanos de Vitória (Civit I e Civit II),<sup>25</sup> que fizeram da cidade um pólo de desenvolvimento industrial em condições de receber novas instalações industriais, comerciais e de prestadores de serviços, além dos grandes projetos que se instalaram na região. Conforme dados do IBGE, instalaram-se no município, do início da década de 1980 a meados da década de 1990, 1937 empresas.

O Município, que até 1960 tinha aproximadamente 9.200 habitantes distribuídos nos seus vários distritos e em duas vilas principais, a sede do município e Nova Almeida, vivendo isoladamente da capital do Estado e entre si, atingiu, em 1970, a soma de 17.286 habitantes. Vinte anos após, em 1990, esse número passou para 221.573 habitantes. A tendência de crescimento populacional acompanhou a Serra ao longo da década de 1990. No período de 1991 a 2000, a cidade recebeu um contingente de migrantes que atingiu um total de 43.029 pessoas, ou seja, 16% de sua população em 1996. De uma

---

<sup>25</sup> O Civit foi iniciado na administração do então governador Christiano Dias Lopes, dentro das diretrizes traçadas pela SUPPIN e pelo BANDES, com o objetivo de atrair empresas que ali quisessem construir galpões industriais ou de serviços. Para tanto, a essas empresas eram oferecidos módulos a preços subsidiados e com ótimas condições de pagamento, além de crédito facilitado pelos organismos financeiros (estadual e federal) e isenção de impostos por um período determinado. Esse empreendimento ocupa hoje uma área total de 6.650.250m<sup>2</sup> distribuídos em dois setores, tendo o setor I uma área de 1.750.000m<sup>2</sup>, composto de módulos com cerca de 2.700m<sup>2</sup>, e o setor II, com uma área de 4.950.250m<sup>2</sup> também composta de módulos que variam de 1.000 a 10.000m<sup>2</sup>, todos com infra-estrutura completa (BORGES, 1998, p. 201).

população predominantemente rural (53,83%) na década de 1970, a Serra chegou aos anos de 1980 com uma população urbana de 97,25% (Tabela 2).

**TABELA 2 - CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DA SERRA**

<b>Anos</b>	<b>População</b>	<b>Taxas anuais de crescimento</b>
<b>1960</b>	9.200	-
<b>1970</b>	17.286	-
<b>1980</b>	82.581	16,09%
<b>1991</b>	222.158	9,00%
<b>1996</b>	270.373	3,93%
<b>2000</b>	307.559	2,27%

Fonte: IBGE (2006).

A Serra atualmente é essencialmente urbana, pois 99% de sua população estão situados em meio urbano, sendo sua base econômica também essencialmente urbana. Em tamanho absoluto, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal é o segundo maior dentre os municípios capixabas, com índice de 17,3%, sendo superado apenas por Vitória (23,9%).<sup>26</sup> A composição setorial do PIB evidencia que o setor industrial representa 67,9% da renda gerada no município e o setor terciário (comércio e serviços) 32%, sendo inexpressiva (0,1%) a participação do setor agropecuário.

A Serra viveu um processo de industrialização acelerado que provocou um rápido crescimento de sua população sem as condições básicas de sua sobrevivência, tais como: saneamento básico, água, energia elétrica, moradia, educação, saúde, infra-estrutura de serviços urbanos, transporte e outros. Além desses problemas e/ ou também como consequência destes problemas, outros se somaram, como o aumento dos índices de violência urbana (de todos os tipos), desemprego, altos índices de mortalidade infantil etc.

A saída em termos de moradia para os vários “novos” habitantes do município foi a ocupação de “áreas verdes”, em locais sem iluminação, água encanada, esgoto tratado, nas regiões periféricas do município, como assinala Daniel (1988, p. 31)

<sup>26</sup> Conforme dados do IPEA referentes ao ano de 1998.

[...] a lógica da produção e apropriação do espaço urbano no capitalismo tende a segregar espacialmente segmentos sociais de acordo, sobretudo, com seu nível de renda familiar, pois este define a possibilidade de pagar mais ou menos pelo preço da terra.

Por outro lado, a Serra, que tinha o desafio de dar conta dessas demandas provocadas pelo aumento populacional em consequência do acelerado processo de industrialização e urbanização, não estava preparada nem política nem economicamente para fazê-lo. Apesar do significativo aumento na participação dos recursos tributários dos municípios a partir dos anos 1980, esse crescimento não foi suficiente para dar conta da nova demanda por obras e serviços públicos, tampouco para fugir da regulação monopolista no Brasil, caracterizada pela relação de exclusão entre o econômico e o social (DANIEL, 1988, p. 26).

O poder político local é caracterizado como uma esfera do Estado capitalista com sua autonomia relativa. O cumprimento pelo poder político local das funções de acumulação e legitimação é contraditório, sendo estas contradições manifestadas na forma de crises fiscais e/ou de legitimação local além da irracionalidade no uso dos recursos municipais.

Além da escassez de recursos públicos, o seu uso era administrado de maneira irracional. Os recursos públicos eram utilizados para atender os interesses privados da elite política que dominara o município neste período. Havia uma grande quantidade de funcionários recebendo sem prestar conta do serviço oferecido à comunidade local. Estes funcionários eram contratados na maioria das vezes a partir da lógica do favor e do apadrinhamento e não pela competência e necessidade dos cargos ocupados.

O período retratado no município da Serra, portanto, foi marcado pela passagem de uma sociedade agrária para a uma sociedade urbana e industrial. A emergência do município no processo de modernização da economia exigiu, junto com ele, no plano político, a ascensão de uma nova elite política condizente com este novo modelo. Portanto, deu-se neste período a falência do modelo anterior; entrou em crise o Estado que se degrada fiscal e moralmente, favorecendo o enriquecimento de poucos.

O contexto em que vivia o município da Serra no final da década de 1980 e início da década de 1990 foi marcado por uma crise econômica, política e social provocada pelas mudanças no padrão de acumulação capitalista. Tais mudanças se associam às transformações por que passou o capitalismo em nível mundial e que, por sua vez, interferiram na economia nacional. Como vimos, adotadas no Espírito Santo, esses impuseram um novo papel ao município da Serra na dinâmica econômica do próprio município e da Região Metropolitana da Grande Vitória.

### 3.2 OS MOVIMENTOS POPULARES DOS ANOS 70/80 E OS CONSELHOS GESTORES DOS ANOS 90

Até aqui esboçamos as principais características do município da Serra no que se referem a seus aspectos físicos, econômicos e populacionais. Nosso esforço agora será no sentido de recuperar e, ao mesmo tempo, estabelecer um diálogo a partir dos processos políticos envolvidos na história da Serra. Para tanto, tomaremos como marco o período que antecedeu a introdução e emergência dos "Grandes Projetos Econômicos". Esse período foi caracterizado pela predominância de relações baseadas nas práticas do favor e da tutela, até as eleições dos anos 1990. A partir daí, aponta-se para um modelo de gestão mais progressista apoiado pelos movimentos populares e partidos de esquerda.

Conforme Miranda (1990), o município da Serra foi dominado pela família Castelo desde o século XIX. A partir do ano de 1910, essa família teve que dividir esse controle com a família Miguel.<sup>27</sup> Essas duas famílias se revezavam

---

<sup>27</sup> A família Miguel, descendente de João Miguel, abastado comerciante, que fez quatro prefeitos. A família Castelo, que descende de Belmiro Geraldo Castelo, também alto comerciante e influente político antes mesmo da família Miguel surgir no cenário, fez dois prefeitos e uma deputada estadual por seguidas legislaturas (MIRANDA, 1984).

no poder ora através do executivo, ora pelo legislativo (câmara), utilizando-se de práticas e princípios baseados no Patrimonialismo<sup>28</sup> e Clientelismo.<sup>29</sup>

Esta poderosa oligarquia, que dominou politicamente o município por mais de três décadas e estendeu seus lastros até os fins dos anos 1990, disputou acirradamente a autoria de benefícios e criou toda a sorte de dificuldades para que se implantassem projetos de modernização no município (SERPA, 1990).

Ainda, conforme Miranda (1990, p. 29), a alternância das duas famílias no poder municipal se processou desde longa data. No entanto, resgataremos rapidamente suas práticas a partir dos anos de 1970, até fins dos anos 1990, quando, finalmente foi quebrada a continuidade desta oligarquia no poder (Tabela 3).

**TABELA 3 - PREFEITOS E AS FAMÍLIAS QUE OS APOIARAM NO PERÍODO DE 1970 A 1993**

Ano	Prefeito	Família
1970	Erix Guimarães	Castelo
1972	Aldair Nunes	Castelo
1976	José Maria Miguel Feu Rosa	Miguel
1983	João Batista Motta	Castelo + Miguel
1988	José Maria Miguel Feu Rosa	Miguel
1993	João Batista Motta	Miguel

Fonte: Herkenhoff, Andrade e Santos (1998).

No caso da Serra, veremos que o movimento popular, e em particular o movimento das associações de moradores, a emergência de partidos de esquerda mais afinados com o projeto de luta das classes populares e um conjunto de mediações tiveram um importante papel na mudança e no rumo que o poder local assumiu no município no final da década de 1990.

<sup>28</sup> Para Vianna (apud MAINWARING, 2001), o *patrimonialismo* diz respeito a uma situação em que os governantes tratam o Estado como propriedade deles. Assim, nos sistemas patrimonialistas, os políticos não fazem uma distinção clara entre o que é privado e o que é público. Distribuem recursos não por critérios universalistas, mas de acordo com relações pessoais, concedendo favores aos amigos, à família e à parentela. Cf. MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias** – o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

<sup>29</sup> Conforme Mainwaring (2001, p. 226), o *clientelismo* é entendido como “[...] restrito a relações patrão-cliente que se caracterizam por quatro aspectos: desigualdade, reciprocidade assimétrica, natureza não institucionalizada e relação face a face. As relações clientelistas se dão entre pessoas de *status* e poder desigual: um parceiro é mais poderoso do que o outro, e o mais fraco geralmente o é em relação ao poderoso, o qual controla o acesso do primeiro aos benefícios que este deseja obter”.

De acordo com Carlos (2003), o debate sobre a história dos movimentos populares do município da Serra é imprescindível para a compreensão de seu atual nível de organização e coesão. Ali se desenvolveu um movimento popular que, mesmo envolto num ambiente de forças políticas adversas, conseguiu sobreviver, fortalecendo-se com os obstáculos e operando como ator na construção de um novo cenário político na região. Esta análise é relevante na medida em que nos aponta a influência que o movimento popular concedeu ao processo de implementação de mecanismos de gestão democráticos como os Conselhos Gestores, orçamento participativo e outros.

Cabe ressaltar que a análise sobre os movimentos populares e/ou sociais é bastante ampla. No município da Serra, os movimentos populares foram caracterizados principalmente pelo movimento das associações de moradores que, mais tarde, deu origem à Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), um dos mais importantes atores desse processo. Além disso, os estudos produzidos<sup>30</sup> sobre os movimentos sociais na Serra dão destaque a essa modalidade de organização social.

Na avaliação de Serpa (1990), o processo de autonomia dos movimentos populares ocorrido em finais dos anos 1970 e início dos anos 1980 não pode ser explicado apenas a partir da urbanização acelerada porque passou o município, conforme descrevemos na parte anterior.

Sua inteligibilidade exige o recurso a outras mediações, tais como a abertura política e a revalorização da sociedade civil, essencial à construção da democracia no país, a atuação da igreja popular no Brasil e no município, e as características da administração municipal no período. Superar o autoritarismo e conquistar a liberdade implicava fortalecer a sociedade civil; inventá-la, se não existisse; engrandecê-la, se fosse pequena. Era preciso, portanto, socializar a política, organizar a democracia pela base, multiplicando os espaços de organização e de participação popular nos bairros, nas fábricas, nas igrejas, nas escolas etc (SERPA, 1990, p. 41-42).

O movimento popular da Serra viveu diferentes momentos em sua trajetória. Houve um momento do confronto direto e intenso com o prefeito, em que o movimento se articulou em torno da federação para enfrentar o “Estado

---

<sup>30</sup> Foram consultadas as dissertações de mestrado das autoras Serpa (1990); Carlos (2003); Siqueira (1992).

autoritário e inimigo”. Foram experiências diferentes, incompatíveis, em certo sentido, mas nenhuma delas permitiu uma participação mais profunda no poder local. Este processo se constituiu de inúmeras e pequenas experiências nos bairros, dando origem a um conjunto de significados, “[...] a um saber que está na base da ação coletiva” (SERPA, 1990, p. 110).

O crescimento rápido e desordenado da Serra, a partir dos anos 70, impulsionado pela implantação dos Grandes Projetos Industriais, exigiu dos movimentos organizados a adição de novos instrumentos de luta para enfrentamento dos problemas sociais emergentes. As exigências por saúde, educação, transporte e saneamento mantidas pelas associações de bairro e pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) ganharam força com a criação da FAMS em 1984.

Com a criação da FAMS, o movimento popular na Serra ganhou força, organização e inaugurou uma nova fase que deixou de ser apenas reivindicatória, passando a ser também propositiva. Essa fase, em consonância com as análises sobre os movimentos populares ocorridos no Brasil ao longo dos anos 70, aponta para uma mudança qualitativa nos movimentos populares, em que pouco a pouco, no interior de suas práticas cotidianas, elaboraram valores, cujo significado consistiu, em última análise, na inscrição das carências no plano dos direitos.

Trata-se de um processo de construção coletiva de uma nova cidadania, definida por um conjunto de direitos, tomados como auto-evidentes, que é pressuposto da atuação política e fundamento de avaliação da legitimidade do poder (DURHAN, apud DANIEL, 1988, p. 32).

Assim, as propostas de participação social e popular, descentralização e transparência administrativa ganharam fôlego junto ao movimento popular na Serra. Tais propostas foram também encabeçadas pelo recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT).

O prefeito eleito para o pleito de 1982-86, João Batista da Motta (PMDB), representava uma novidade no cenário político, pois, além de significar a

transição do regime autoritário para o democrático, elegeu-se com um discurso de esquerda, de implantar o orçamento participativo, de ouvir as lideranças populares e os movimentos de bairro. No entanto, seu governo foi marcado pela cooptação de lideranças e pelo clientelismo.<sup>31</sup>

As eleições municipais de 1988 ainda não garantiriam a ascensão de um candidato apoiado pelos movimentos populares. Elegeu-se para o mandato 1989-92 José Maria Miguel Feu Rosa, político remanescente das oligarquias locais, membro do Partido Democrático Social (ex-Arena) e identificado com o projeto político do regime autoritário. Na sua gestão frente à prefeitura no mandato de 1977 a 1982, não reconheceu as associações de moradores e manteve com elas uma relação ora de repressão, ora de cooptação e ora de desconhecimento. Não recebia as lideranças, não participava das reuniões nos bairros, mas buscava uma relação direta com os moradores através de programas assistenciais e filantrópicos, reforçando características de dependência e de dispersão dos moradores mais pobres e constituindo uma enorme “clientela” nas periferias que o reelegeram nas eleições municipais de 1988 (CARLOS, 2003; SERPA, 1990; SIQUEIRA, 1992).

Assim, a gestão de 1982-89 foi marcada pela continuidade de um gestor de perfil extremamente populista. Após seu assassinato em 1990, assumiu o seu vice, que deu prosseguimento à sua gestão. Para os movimentos populares, mais uma vez, esta administração não possibilitou qualquer diálogo entre governo e sociedade, o que, no entanto, não impediu que paralelamente as

---

<sup>31</sup> Mainwaring (2001, p. 227) defende que o clientelismo no Brasil não é um fenômeno estático e que, para entender sua natureza mutável, é preciso distinguir suas variantes tradicional e moderna. O clientelismo tradicional se assentava numa sociedade agrária em que os direitos de cidadania se aplicavam a uns poucos. Agindo em consonância com as autoridades governamentais, os grandes fazendeiros eram os chefes do sistema político. Comportavam-se como padrinhos para seus arrendatários e não precisavam distribuir recursos materiais de monta para sustentar uma clientela local. O clientelismo implicava a troca de favores entre pessoas que mantinham intenso contato pessoal. Este mesmo autor ressalta que embora o clientelismo moderno também se baseie nos laços pessoais entre patrões e clientes, frequentemente inclui intermediários e se fundamenta numa sociedade predominantemente urbanizada e formada de uma cidadania adulta e universal. O controle pessoal que predominava na sociedade rural tradicional somente persiste hoje nas regiões mais remotas do país. As trocas clientelistas com as classes populares urbanas são menos marcadas por afetividade e deferência, e menos baseadas na obediência pessoal a um empregador.



reuniões das comunidades ocorressem (CARLOS, 2003; SERPA, 1990; SIQUEIRA, 1992).

A permanência de gestores com o perfil acima descrito favorecia a prática de atos autoritários da nossa cultura, o que freava o avanço da incipiente democracia no Brasil. Denota, ainda, a permanência de práticas clientelistas. Tais práticas, não contribuem com a construção de “sujeitos” portadores de direitos, mas de “beneficiários” de um político determinado. As situações de carência e de escassez favorecem o clientelismo, sobretudo se elas se somarem falta de informação e de canais de participação com baixo grau de sindicalização. Sem essas condições, fica difícil perceber a possibilidade de interferir no processo político e de alterar o estado das coisas (MAINWORING, 2001; DANIEL, 1988).

Nesse sentido, a Serra apresentava um quadro favorável às práticas clientelistas, sobretudo nos bairros periféricos para onde se dirigiam os migrantes empobrecidos que vieram em busca de trabalho, de casa para morar e escola – “[...] este lugar que iria redimir o filho da privação” (SERPA, 1990, p. 51). Não encontrando tais condições na cidade, isoladas e sem conhecidos a quem recorrer na necessidade, era natural que essas populações buscassem a ajuda do prefeito, de vereadores, e de outros mais que, dispondo de condições, pudessem ajudá-las.

Conforme analisa Mainwaring (2001), tais práticas podem ser associadas ao que ele denomina clientelismo moderno. Nessa versão, os políticos e os intermediários controlam uma ampla gama de bens públicos. As nomeações para cargos burocráticos são atribuições dos políticos e não dos partidos. Os cidadãos e os interesses organizados procuram os políticos individualmente atrás de favores, mas, mesmo que esses grupos e pessoas sejam fiéis a um político, o político não é necessariamente fiel a seu partido o que oferece mais opções ao cliente que no modelo tradicional. A versão moderna se realiza, pois, num mercado político, especialmente nas democracias. Os líderes comunitários, os prefeitos e pessoas carentes dispõem de alternativas para troca de lealdades.

Mas, conforme assinala Daniel (1988, p. 32), na medida em que a participação no movimento significou assumir uma luta pelo direito, há uma tendência ao enfraquecimento de concepções clientelistas ou populistas. E isto porque as diferentes modalidades de poder social, referidas à elaboração, “[...] no plano simbólico, de culturas políticas correspondentes, instauram formas específicas de legitimação do poder político local”. A relação clientelista não possui uma eficácia simbólica comparável às outras modalidades de poder social, porque é construída sob a base da relação individualizada, portanto, dificilmente amplificável. Já a cultura dos direitos, apresentaria maior penetração onde se constituíram e floresceram os “chamados novos movimentos sociais”.

E mais uma vez, João Batista Motta, agora do PSDB, foi reeleito para o pleito de 1993-96. Em meio a este processo, algumas entidades<sup>32</sup> se mobilizaram, principalmente encabeçadas pela FAMS, contando ainda com a participação da Câmara Municipal e com a Associação dos Empresários da Serra (ASES) na perspectiva de diálogo e abertura da máquina pública. Um dos principais projetos levantados foi a Lei do Orçamento Popular. Após a conquista do espaço de discussão, foi aprovada, em agosto de 1994 a Lei nº 1.788 que instituiu Assembléia Municipal do Orçamento (AMO).

Apesar disso, o prefeito acima referido reagiu criando associações paralelas, investindo na eleição de diretorias de sua confiança, colocando as lideranças dos bairros contra a federação, empregando lideranças combativas, seus parentes (SERPA, 1990).

A aprovação da Lei da AMO dá um novo vigor aos movimentos populares da Serra e inaugura uma nova fase em sua história, “[...] aquela em que a participação popular se aproxima cada vez mais da gestão dos recursos

---

<sup>32</sup> Merece destaque a mudança de orientação de boa parte da Igreja Católica acerca das reivindicações populares a partir do crescimento da Teologia da Libertação e das “Conferências de Puebla” que orientam boa parte de seus quadros para o trabalho de organização desses grupos, dando origem a novas organizações e lideranças. Na Serra, foi relevante a participação dos segmentos progressistas da igreja católica nesse processo. Este segmento pode ser caracterizado pela organização das Comunidades Eclesiais de Base – CEB’s em todo o Brasil e também na Serra.

públicos” (CARLOS, 2003, p. 58) . Mas não ficou apenas nisso. É preciso destacar ainda, que a FAMS aprovou, já no I Congresso dos Movimentos Populares da Serra realizado em 1986, um plano de lutas que englobou desde o apoio a lutas mais amplas dos trabalhadores, até propostas mais específicas ligadas à sua relação com a área de saúde, educação, transporte e habitação do Município (SERPA, 1999).

Porém, segundo Carlos (2003, p. 91), a institucionalização da elaboração participativa por meio da AMO não foi suficiente para a efetivação do processo, pois o movimento popular se reunia, deliberava sobre o Orçamento Municipal, mas este não era cumprido pelo executivo local.

Carlos (2003) defende que na Serra foi imprescindível para o avanço da participação popular na gestão da coisa pública o papel do executivo em frente a esses movimentos, ou seja, os prefeitos com perfis mais democráticos possibilitaram avanços nos arranjos institucionais, dando espaço à participação popular. E isso, segundo a autora, só foi possível com a eleição do Prefeito Antônio Sérgio Alves Vidigal, do PDT, para a administração de 1997 a 2000.

O Orçamento Participativo na Serra tornou-se uma política de governo apenas a partir da primeira gestão do prefeito Antônio Sérgio Vidigal, em 1997. Ele foi eleito por intermédio da coligação Frente Popular da Serra, que congregou os partidos PDT, PSB, PPS e PTB, tendo se estendido até os dias atuais, com a eleição de seu sucessor Audifax Barcelos.

Além da ascensão de um novo grupo político no município da Serra, caracterizado por um perfil mais moderno de gestão, é importante lembrar que esse período foi marcado por uma tendência a novos modelos de gestão, principalmente em nível local em todo o Brasil, sobretudo a partir do final dos anos 1980. De acordo com a Fundação Getúlio Vargas (FGV, EBAPE),<sup>33</sup> os governos locais nesse período acabaram por assumir uma postura diferenciada

---

<sup>33</sup> O estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas mostra que houve um grande número de publicações associando o tema da gestão ao tema da cidadania neste período.

em função da crise econômica e do “avanço democrático” (período da redemocratização do País).

Nesse sentido, mesmo os governos mais conservadores buscaram certa “autonomia local” e a redefinição das relações público-privadas assim como algum tipo de compromisso popular. Tornava-se imprescindível a realização de iniciativas criativas e inovadoras que substituíssem as relações de poder autoritárias por uma nova cultura democrática. Tratava-se da perspectiva de conjugar desenvolvimento econômico e promoção da cidadania, o que poderia ser um indicativo da ampliação da agenda democrática nos anos 90 no Brasil.

A partir desta nova perspectiva de gestão, o País foi palco, em alguns Municípios, de várias experiências “inovadoras” de gestão, como o Orçamento Participativo, O Plano Estratégico da Cidade ou Agenda 21 e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.<sup>34</sup>

Como foi mencionado, a administração de 1997 a 2000 seguida de sua reeleição para o mandato de 2001-2004 será marcada pela ênfase na criação e aprimoramento dos mecanismos participativos de gestão, o OP e a AMO serão os principais mecanismos utilizados nesse período. Em 2000, o município com a participação de vários segmentos organizados (FAMS, ASES, Câmara Municipal), elabora o Plano Estratégico da Cidade – “Serra 21”.<sup>35</sup>

A elaboração do “Serra 21” contou, ainda, com a participação de uma equipe de consultores, principalmente provenientes da Universidade Federal do Espírito Santo, profissionais ligados às diversas áreas e políticas.

---

<sup>34</sup> Nesse período (1997-2000), também será criada e/ou posta em funcionamento a maior parte dos Conselhos Municipais na Serra.

<sup>35</sup> O Plano Estratégico das cidades é considerado um instrumento de gestão moderno e democrático, porque foi elaborado com a participação da sociedade. No caso da Serra, esse documento tem sido uma referência no cumprimento das metas estabelecidas e suas respectivas datas previstas. Entretanto, neste trabalho não foi nosso objetivo realizar uma avaliação do conteúdo e cumprimento desse documento, mas assinalar que o Plano Estratégico das Cidades representou e representa um importante documento e um instrumento da gestão municipal.

Assim, poderíamos afirmar que se iniciou um processo de mediação política que, por um lado, buscou legitimar as ações de governo e, por outro, procurou estabelecer um “[...] consenso em torno do atendimento às necessidades da população” (CARLOS, 2003, p. 92). Poderíamos ainda mostrar que esse processo aponta para a construção de um espaço público no Município, segundo as palavras de Gohn (2002) “[...] a capacidade de intervir e construir uma esfera pública foi um dos grandes saldos do período” –, haja vista todos os avanços e mudanças introduzidos na relação entre Estado e sociedade. Relação esta que, era então pautada em práticas privatistas e personalistas, em que o favor e a tutela eram os mediadores dessa relação. Isso indica, ainda, o avanço de uma sociedade civil mais próxima a de tipo “ocidental”.

Entretanto, como analisa Gohn (2002), apesar dos movimentos sociais terem criado nos anos 1980, um paradigma de ação social que conferia legitimidade a si próprios enquanto portadores de direitos legítimos não conseguiu manter estas posições nos anos 1990 diante da voracidade das políticas neoliberais. A autora constata que, com as mudanças, as bases dos movimentos refluíram e se vive uma grande contradição:

[...] a de ter uma sociedade política construída a duras penas pelos movimentos e lutas sociais, com ganhos expressivos para a redemocratização do país, e a *inércia* desmobilizadora, alimentada por dois elementos: de um lado, o *formato das novas ações coletivas*, que, assim como o sistema produtivo moderno, priorizam *poucos e bem capacitados* militantes, entrincheirados em aguerridas organizações; por outro lado, a *conjuntura política* do país, de incertezas, medo da violência exacerbada e descrença em alguns valores, como o da participação (GOHN, 2002, p. 318 -319, grifo nosso).

As duas gestões do prefeito eleito em 1996 (1997 a 2000 e 2001 a 2004) foram marcadas pela adoção de um modelo administrativo que buscou modernizar o aparelho de Estado/Município, ajustar as finanças públicas,<sup>36</sup> promover iniciativas no sentido de aumentar a arrecadação municipal, realizar concursos

---

<sup>36</sup> Dados referentes ao exercício fiscal do ano de 1996, o total das despesas (90.461 x 1000) era superior ao da receita (81.413 x1000), conforme IBGE (1999).

públicos, investir em saneamento básico,<sup>37</sup> saúde e educação. Contribuiu ainda, como se assinalou anteriormente, para a participação popular nos processos decisórios, democratização das informações e acesso aos bens públicos, resgate da autonomia e identidade local, o que Moura (apud GOHN, 2002) denominou “ativismo democrático”.

Passados aproximadamente dez anos dessa nova experiência de gestão – introdução de mecanismo de participação na gestão pública –, algumas questões nos instigam.

Parece-nos que as gestões (1997 a 2000 e 2001 a 2004) e a sua sucessão (2005/2006) foram também eficientes no sentido de trazer para dentro da máquina pública (Município) algumas lideranças que mantinham o contraponto com o governo local. Se, por um lado, pode-se afirmar que ocupar estes cargos é uma conquista do movimento popular e, ao mesmo tempo, representa um novo momento histórico de sua atuação onde diferentes estratégias de ação (papel propositivo e instituinte) são requeridas (BAIARLE, 1994, p. 15), por outro, é também questionável a possibilidade de maior autonomia destas lideranças, já que se encontram ocupando cargos no executivo. Portanto, até que ponto essa estratégia não serve muito mais para a construção de um consenso, que não questiona as ações do executivo e, assim, mantém a estabilidade de um determinado grupo político?

Mais uma vez Gohn (2002) nos auxilia ao analisar a propalada crise dos movimentos sociais brasileiros nos anos 1990, permitindo-nos compreender o processo ocorrido na Serra. Nesse sentido, alguns pontos já devem ser esclarecidos. Os autores brasileiros, diz a autora, se referem a um tipo particular de crise – a crise dos movimentos populares urbanos, sendo que o tipo e análise dessa crise são vistos diferentemente por tais autores. Assim, algumas explicações foram formuladas e merecem ser recuperadas.

---

<sup>37</sup> Vale destacar que o município tinha grande parte de sua área urbana desprovida de saneamento básico até a década de 1990.

A primeira explicação afirma ser o perfil aparelhista dos movimentos o responsável por sua crise; a segunda declara que os movimentos sociais não conseguiram encontrar o seu lugar posto que ficaram presos à lógica leninista; e, por fim, os movimentos reproduziram as contradições que buscaram superar.

Já Maria da Glória Gohn elabora outra explicação para a crise dos movimentos sociais nos anos 1990. Segundo Gohn (2002, p. 321-322), trata-se de crise *interna* e *externa*. A *interna* reflete as mudanças que vêm ocorrendo na geração de militantes que sustentaram as mobilizações nos anos 70/80.<sup>38</sup> A *externa* se refere às mudanças “[...] ocorridas no cenário tanto nacional como internacional em termos de correlações de forças políticas, atos e interlocutores privilegiados nos fóruns de discussões e agendas das políticas públicas”.

Ainda de acordo com essa autora, os movimentos que entraram em crise não apenas de mobilização, mas de estruturação, objetivos e capacidade de intervir na esfera pública, foram alguns movimentos populares demandatários de bens e serviços para suprir carências materiais básicas que na nossa avaliação é o caso do município da Serra. E isso se deu num período em que a “[...] crise econômica gerou grandes contingentes de excluídos socioeconomicamente, hordas de miseráveis que perambulam pelas ruas das cidades e pelos campos do país” (GOHN, 2002, p. 322).

Francisco de Oliveira (apud GOHN, 2002), explica isso pelo viés oposto, não há crise nos movimentos, mas alteração na sua forma de interlocução o Estado. Isso faz com que não apareçam mais na mídia ou no imaginário das pessoas como interlocutores diretos do Estado.

Entretanto, concordamos com Gohn (2002) ao afirmar que os militantes, assessores, lideranças sentem e falam diretamente da crise, de forma explícita. No caso da Serra, as lideranças do movimento popular presentes nos conselhos e nas secretarias confirmam esse sentimento de crise e, ao mesmo

---

<sup>38</sup> Cf. Gohn (2002), capítulo IX, para uma melhor compreensão desse aspecto.

tempo, reconhecem que, apesar dos avanços apontados, falta maior autonomia e mobilização. Hoje nos questionamos sobre a necessidade de avaliar a atuação e a maior mobilização dos movimentos sociais. O grande desafio é fazê-lo para além dos interesses eleitoreiros presentes na democracia brasileira. De mais a mais, adicionamos os problemas referentes à questão das instituições representativas e políticas: o legislativo e os partidos políticos.<sup>39</sup>

As dificuldades, segundo Gohn (2002, p. 323), vão além da mobilização. Situam-se no plano dos interesses. Os vícios, males e as conseqüências do corporativismo não foram superados, “[...] porque muitos movimentos estão entrincheirados em si próprios, donos de verdades, não permeáveis a críticas, ou seja, há muitos problemas internos em muitos movimentos populares”. Compartilhamos com a idéia de que as questões destacadas seriam normais em regimes plenos de democracia, entretanto, se tornaram problemáticos no contexto brasileiro onde vigora uma “[...] cultura política que não se transformou o suficiente para o pleno exercício do jogo democrático, que convive com regras do fisiologismo e de práticas do tradicionalismo, mas fala em nome da modernidade”.

Como veremos mais adiante, no item 4 desta pesquisa, identificamos a presença de lideranças oriundas dos movimentos populares tanto nos conselhos como nas secretarias do município. Na nossa avaliação, o problema é que a participação nesses espaços está muito limitada a essas lideranças e, ao mesmo tempo, parece que perderam o contato e a capacidade de mobilização de suas bases de maneira que agora é a prefeitura quem coordena e chama à participação. Conforme o diz Gohn (2002, p. 234), o risco

---

<sup>39</sup> Na avaliação de Mainwaring (2001, p. 225), a política partidária no Brasil funciona mais pela lógica dos políticos individuais do que pela lógica das organizações partidárias. Ao utilizarem os recursos da máquina pública para controlar a organização interna dos partidos nos níveis municipal e estadual, os políticos transformam os partidos em apêndices daqueles que controlam o Estado. Os vários líderes e facções usam a patronagem para induzir os eleitores ao ingresso no partido e à participação nas convenções. A patronagem também é usada para o apoio dos delegados do partido e o político que tem o maior número de delegados controla o partido. No caso das convenções municipais e seus delegados, há um impacto decisivo na determinação de quem comanda o partido. “O termo patronagem é usado na acepção da linguagem cotidiana para aludir ao uso ou distribuição de recursos do Estado em bases não meritocráticas, com a finalidade de obter vantagens políticas [...] ‘uma moeda política para comprar iniciativas e ações políticas [...] abrange empregos e verbas do setor público’”.



é o de que a institucionalização dos conflitos sociais tenha sido a principal estratégia da sociedade política para responder aos movimentos sociais. A cada onda de movimentos, surgem uma série de leis e novos órgãos públicos para cuidar de seus problemas.

Mas a institucionalização jurídica — por suas características de rigidez, normatizações e tratamentos supostamente igualitários —, não captando a especificidade dos problemas segundo as camadas sociais envolvidas, não tem resolvido os problemas e apenas contribui para aumentar a descrença popular no poder do Estado como instância supostamente promotora do bem comum [...].

Observamos na Serra na gestão<sup>40</sup> de 1997 a 2004 e, mais recentemente, a partir de 2005, algumas contradições no processo de abertura e gestão da máquina pública. Se, por um lado, ocorreram mudanças no sentido de permitir a participação popular nos processos decisórios e na democratização das informações, por outro, o modelo adotado, ao dar ênfase na modernização da máquina pública e no planejamento técnico eficiente, tendeu a usar a participação como forma de apaziguar os conflitos e de tornar a gestão mais eficiente. Dentro desse processo, o Estado passou a ser visto como um interlocutor, um possível parceiro, num campo em que as disputas políticas têm significados contraditórios. Nas palavras de Gohn (2002, p. 317),

[...] para uns são conquistas de direitos a obter ou preservar, pois há toda uma luta por detrás de sua aparente causalidade; para outros, são mecanismos que permitiriam diminuir os custos operacionais das ações estatais, dar-lhes maior agilidade e eficiência, evitar o desperdício, ampliar a cobertura a baixo custo, diminuir o conflito social e, até, desativar possíveis ações públicas, tirando-as da arena do atendimento direto pelo Estado [...].

Vale lembrar ainda, como observa Baierle (apud TATAGIBA, 2003, p. 65), que é impossível ao município não sofrer as conseqüências das macropolíticas de ajuste impostas em nível federal. Por mais que no nível local se tenha buscado resistir à lógica de desconstituição do setor público, os municípios, apesar do aumento na distribuição dos impostos, ainda controlam uma pequena parcela do orçamento público nacional. Além disso, a administração municipal não tem

---

<sup>40</sup> A análise desse período feita neste trabalho carece de maior aprofundamento, dado o tempo e os objetivos desse trabalho não foi possível fazê-lo. Ficam, pois, como registro e, quem sabe agenda de pesquisas futuras.

como ser “[...] infensa ao novo senso comum neoliberal: a comunitarização das políticas sociais e a redução da espoliação urbana a um problema gerencial”. Neste trabalho, não analisamos a relação Estado/sociedade de maneira dicotômica, o que implica dizer que a afirmação acima chama atenção para a necessidade de uma participação política que, nas palavras de Nogueira (2004, p. 145, 148), “[...] busca modificar a articulação entre governantes e governados – um novo encontro entre Estado e sociedade” e opera para além do formal e do burocrático: “[...] busca ter iniciativa e criatividade, para produzir resultados efetivos, ou seja, resultados que não se limitem ao administrativo e que estejam, portanto, abertos à transformação social”. E, ainda, como defende Frey (apud TATAGIBA, 2003, p. 63): “[...] ‘a participação estende-se não só à implementação de projetos, como, ainda, à definição das prioridades políticas, incluindo até a formulação das políticas e o planejamento’”. Dentro desta perspectiva, a participação tem como objetivo a ampliação da arena pública pela inclusão de novos atores, principalmente aqueles tradicionalmente excluídos desse processo.

### 3.3 A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DA SERRA

Conforme assinala Daniel (1988), no quadro da divisão de tarefas entre as diferentes esferas do Estado capitalista, cabe ao município muito mais a reprodução da força de trabalho do que aquelas relacionadas à reprodução do capital. Enquanto o Estado (federal), se concentra nos investimentos em infraestrutura de base, o município fica responsável pela implementação das políticas sociais. Dentre elas, a educação assume uma importante tarefa: ao mesmo tempo em que dá legitimidade às ações do Estado, contribui para a reprodução da força de trabalho. O caráter oligárquico da dominação na Serra e o aspecto rural de sua economia faziam com que a demanda por trabalhadores escolarizados fosse baixa e restrita às clientelas dos grupos dominantes, muitos deles concentrados na própria máquina administrativa.

A modernização<sup>41</sup> da economia produziu novos atores sociais e levou ao desenvolvimento de novas ocupações no mercado de trabalho que estimularam a demanda por maior escolarização entre as camadas populares. Tais demandas não expressam somente as exigências objetivas do mercado de trabalho, mas, também, do significado que passou a ter o acesso aos bens e serviços próprios da vida na cidade – o pertencimento e a integração a essa nova ordem.

Dentro deste contexto, a ampliação da rede de ensino da Serra e o acesso das camadas populares à escola constituíram frutos da luta das camadas populares, principalmente por meio dos movimentos organizados dos bairros e da estratégia de legitimação e reprodução do capital, que passa pelo Estado/municípioio.

Como podemos observar na Tabela 4, a rede pública de ensino do município mais que dobrou do início dos anos 1980 ao início da década de 1990. Ainda assim, esse crescimento não atendia a demanda por vaga na rede pública local.

<b>ANO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1981</b>	8541
<b>1990</b>	18298
<b>1998</b>	29355
<b>2000</b>	34441
<b>2005</b>	45155

Fonte: Serra (2006).

Até meados da década de 1990, a insuficiência de escolas, a não existência de ensino fundamental completo em muitos bairros, a falta de conservação das escolas existentes, de material, de professores, de especialistas, as aulas vagas etc. revelavam o lugar que a educação pública ocupou neste cenário (SERPA, 1990).

---

<sup>41</sup> O termo, modernização, empregado está relacionado à fase de transição de uma economia tipicamente agrária para uma economia industrial ocorrido nos países capitalistas. No Brasil, tivemos um processo de modernização conservadora, conforme a análise de Coutinho (2003). Conferir a parte teórica deste trabalho.

O primeiro concurso público só veio ser realizado em 1991. Até esse momento, existia uma política baseada no clientelismo: os vereadores mantinham um controle sobre as escolas e indicavam os profissionais para atuarem nessas unidades. As escolas eram “rateadas” entre os vereadores, predominando uma relação política baseada na “troca de favores” – cargos em troca de votos. Assim, além de não possuir uma rede de ensino estruturada até meados dos anos 1990, o município mantinha uma política educacional que não atendia os interesses da população. Os serviços educacionais eram usados como moeda de troca. Contudo, podemos enumerar de maneira bem sintética um conjunto de fatores que, ao longo da década de 1990, contribuiu para impulsionar o crescimento da rede pública municipal de ensino na Serra, qual seja: o modelo da política educacional adotado em nível federal a partir da segunda metade da década de 1990 – indução do processo de municipalização via Fundef; a adesão por parte do governo estadual essa política;<sup>42</sup> a pressão da população para que o município desse conta deste nível da educação básica (ensino fundamental), principalmente porque as condições oferecidas pela rede estadual eram consideradas péssimas; o movimento de luta dos trabalhadores em educação,<sup>43</sup> e o perfil do executivo que assumiu o governo municipal em 1997.

Em 1994 realizou-se o segundo concurso público do município, apresentando mais rigor (critérios mais objetivos) no processo seletivo. Após a realização desse concurso, elaborou-se o primeiro plano de carreira do magistério municipal. Esse plano contemplou algumas reivindicações dos professores, tais como: piso salarial, promoção funcional, progressão, provimento de cargos etc. Conforme exposto no item 2 deste trabalho, no ano de 1996 promulgou-se a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96), estabelecendo como responsabilidade do município o provimento e a manutenção do ensino fundamental em parceria com o Estado. Logo após, criou-se pela emenda

---

<sup>42</sup> Cf. Tabela 5.

<sup>43</sup> O movimento dos profissionais da educação emergiu, pois, em busca de melhores condições de trabalho e qualidade na educação serrana. Este movimento foi marcado por lutas e embates intensos junto à câmara de vereadores e de grupos políticos, que iam de encontro aos interesses desses grupos. Assim, esse período foi palco de movimentos de longas greves, mas de muitos embates, debates, vitórias e conquistas na educação. Entrevista realizada no dia 14 de Junho de 2005 às 8:30 horas no CMES (Serra Sede/ Campinho), com o conselheiro Hélio Cruz Pereira.

constitucional 14, o Fundef, regulamentado em 1997 e implementado em 1998, cujo fim foi impulsionar o processo de municipalização do ensino por meio da vinculação de recursos das receitas tanto do município quanto do Estado (Tabela 5).

**TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA**

**Distribuição das matrículas do ensino fundamental na rede pública – Grandes Municípios/ES**

Município	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Munic.	Est.	Munic.	Est.	Munic.	Est.	Munic.	Est.	Munic.	Est.	Munic.	Est.
Aracruz	7283	7605	9959	5187	9697	5033	9112	4652	9366	4652	9602	4052
Cachoeiro do Itape-mirim	9014	19012	9496	20346	9827	20271	10096	18351	9968	18351	10416	17483
Cariacica	17529	37572	16214	40145	16535	40089	14991	37140	15603	37140	16806	35557
Colatina	1848	16313	9429	8682	9926	8671	10397	5836	10407	5836	10553	5455
Guarapari	6891	8006	7926	8020	8532	7585	9933	6195	10802	6195	10508	5463
Linhares	5483	15227	6828	14695	7046	14451	7156	13199	7025	13199	7098	12827
São Mateus	5874	12761	7249	11827	8427	11073	9657	9508	9618	9508	9701	8884
Serra	18619	36070	20130	36066	22033	34198	23060	30381	24234	30381	26356	29669
Viana	7914	3087	7544	3076	7474	3154	7591	2914	7541	2914	7361	2703
Vila Velha	14358	27449	14100	28418	15729	28908	16018	25298	15974	25298	19720	24397
Vitória	29624	12549	33351	8457	34552	6570	35178	4208	34127	4208	33970	3973
<b>Total</b>	<b>124437</b>	<b>195651</b>	<b>142226</b>	<b>184919</b>	<b>149778</b>	<b>180003</b>	<b>153189</b>	<b>157682</b>	<b>154665</b>	<b>157682</b>	<b>162091</b>	<b>150463</b>

Fonte: Ferreira e Costa (2003).

Desse modo, a rede estadual que desde o início dos anos 90 não aumentava a oferta no ensino fundamental, vem gradativamente reduzindo a oferta de matrículas nesse nível de ensino. Isso contribuiu para aumentar ainda mais as pressões e, assim, ampliar a rede de ensino do município, que, em 1997, tendo 18.619 matrículas no ensino fundamental, passou para 26.356 no ano de 2002. A rede estadual que ofertava, em 1997, 36.070 matrículas, em 2002 reduziu esse número para 29.669, representando uma perda de 6.401 matrículas no ensino fundamental da rede pública municipal da Serra.

Tomando como base o ano 2000, constatamos que o total das matrículas no ensino fundamental da população com idade de 7 a 14 anos (idade obrigatória) nas redes pública (municipal e estadual) e privada somam 50.713 matrículas. Isto significa que 2.315 alunos nessa faixa etária estavam fora da escola em 2000. A taxa de escolaridade na faixa etária de 15 a 17 anos é ainda menor, apenas de 81,9%, sendo que a rede pública cobre 70,5% desse total.

**TABELA 6 - TAXA DE ESCOLARIDADE SEGUNDO FAIXA ETÁRIA - SERRA/ES - 2000**

<b>Faixa etária</b>	<b>Número de pessoas</b>	<b>População frequentando escola ou creche</b>	<b>Taxa de escolaridade</b>	<b>Cobertura rede pública</b>	<b>Cobertura rede privada</b>
<b>0 a 3 anos</b>	27189	2576	9,5	4,7	4,7
<b>4 a 6 anos</b>	18866	9691	51,4	31,6	19,8
<b>7 a 14 anos</b>	53028	50713	95,6	82	13,6
<b>15 a 17 anos</b>	21683	17763	81,9	70,5	11,5
<b>18 a 24 anos</b>	46899	15603	33,3	26,5	6,8
<b>Total de 0 a 24 anos</b>	<b>167666</b>	<b>96346</b>	<b>57,5</b>	<b>46,8</b>	<b>10,7</b>

Fonte: IBGE (2000).

Conforme destacam alguns profissionais da educação desse período, só a partir da gestão de 1997 foi possível o estabelecimento de um diálogo entre a categoria do magistério e o poder público no sentido da construção de uma política educacional no município. Aponta-se que o contexto da política educacional promovida em nível federal e estadual e as lutas do movimento popular favoreceram a ampliação da rede municipal de ensino da Serra.

### 3.4 O Caso do Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES)

O momento de criação dos conselhos gestores de políticas na Serra coincidiu com o movimento de luta por uma maior *publicização* dos atos públicos e pela abertura da participação popular na gestão municipal. Assim, indagamo-nos se a criação destes mecanismos de gestão vem caminhando no sentido de uma ampliação do processo democrático e em que medida o nível de organização social do município da Serra influenciou a criação de mecanismos de participação como os conselhos?

No plano nacional, o final da década de 1980 foi marcado pela redemocratização do país. A promulgação da Carta de 1988 foi um marco no sentido de reconhecer a autonomia dos municípios brasileiros. A Carta de 1988 previu ainda, a descentralização dos processos administrativos, os princípios da gestão democrática, dentre outros aspectos que corroboraram um aprimoramento da gestão municipal.

Na área educacional, a Lei 9.394/96 contemplou a criação de sistemas municipais de ensino, ou seja, a possibilidade do município ter autonomia no que se refere à gestão da política educacional dentro de sua área de abrangência. Ao prever a criação de sistemas municipais de ensino, estabeleceu que estes manteriam órgãos municipais de educação. Mas não fez menção explícita de Conselhos Municipais de Educação. Porém, ao longo de seu texto, menciona o estabelecimento de normas próprias de cada sistema de ensino, o que faz supor a existência de conselhos de educação como órgãos normativos desses sistemas.

Voltando agora às ações investidas no plano municipal/local, podemos verificar por meio de documentos<sup>44</sup> pesquisados que estiveram presentes no processo de criação da Lei que institui o CMES alguns atores como partidos, legislativo e lideranças dos movimentos populares. Tais atores também participaram das lutas pela conquista de direitos, optando pela gestão das políticas públicas baseadas em critérios transparentes e na luta para promover uma ruptura com as antigas práticas das elites que se mantinham no poder por muitos anos nesse município.

No que se refere à participação do legislativo nesse processo, verifica-se que a câmara municipal nesse período de criação da Lei do CMES (ano de 1992) era composta por alguns vereadores considerados de esquerda e que compuseram mais tarde a Coligação Frente Popular da Serra, a exemplo de Antônio Sérgio Alves Vidigal (que se tornou mais tarde prefeito), Izolina Márcia Lamas da Silva (que assumiu a secretaria de Educação no ano de 1997, ano

---

<sup>44</sup> Atas dos anos de 1996 e 1997 do Conselho Municipal de Educação da Serra.

que o CMES foi estruturado e iniciou suas atividades) e Brice Bragato do PT (hoje deputada estadual) e outros. Como podemos observar, a maioria dos nomes citados faz parte do grupo que assume o governo municipal a partir do ano de 1997.

Dentre os atores citados, alguns participaram diretamente dos movimentos ensejados em fins dos anos 70 e 80. Se não pudermos falar em partidos orgânicos,<sup>45</sup> poderemos identificar a inclusão de outros personagens de base mais progressista ou de esquerda na máquina de governo nesse período.

A reforma partidária no interior do processo de abertura alterou o quadro dos partidos políticos desse período, restaurando velhas identidades ou criando novas. O Partido dos Trabalhadores, surgido no bojo dessa reforma, propunha-se a ser um canal de expressão das classes populares historicamente excluídas da política e dos seus movimentos. Aponta-se que no município da Serra ocorreu uma certa “[...] simbiose entre o movimento popular e o partido político” (SERPA, 1999, p. 63).

A criação da lei do CMES não significou apenas um ato do legislativo homologado pelo executivo, mas fez parte também de uma estratégia mais ampla em que se configuraria um novo perfil dos grupos políticos em disputa na Serra e de um novo projeto de gestão municipal baseado num modelo moderno em consonância com o novo modo de acumulação capitalista adotado no Estado e, principalmente concentrado na Região Metropolitana da Grande Vitória. Como afirma Daniel (1988, p. 28), “[...] a maior ou menor autonomia financeira do poder político local depende do lugar ocupado pelo município na divisão espacial do trabalho social, ou seja, de sua posição e função no sistema de cidades”.

O efetivo funcionamento do CMES só se deu em finais de 1996 e início de 1997 (mesmo sua lei tendo sido criada e publicada em 1992). Tal funcionamento ocorreu com o OP e a AMO. Apesar dos esforços ensejados

---

<sup>45</sup> Conforme a concepção gramsciana de partidos.



pelos movimentos populares na direção contrária, a efetivação desses mecanismos só se realizou a partir da gestão de 1997.

Nesse *intermezzo*, entre a criação da Lei do CMES em 1992 e as eleições do ano de 1996, houve todo um movimento de articulação entre grupos de esquerda representados pelo legislativo, por lideranças do movimento popular e do movimento de professores que, nesse período ganhou bastante expressão e relevo na luta pela mudança no grupo que ocupava o poder no município e por melhorias na educação.

Verificamos, portanto, que há uma confluência de investidas tanto em nível federal como em nível local que se somam e ajudam a explicar, por que o município da Serra foi um dos primeiros no Brasil a criar a Lei do Conselho Municipal de Educação e colocá-lo em funcionamento. Nesse sentido, talvez seja insuficiente, afirmar que os Conselhos Municipais são apenas resultados da criação de leis que, por sua vez, estão associadas ao repasse de verbas federais. Outras variáveis da dinâmica do poder local podem alterar o tempo e a forma como esse mecanismo venha ocorrer, como se descreveu neste tópico.

Há aproximadamente uma década de mudança do perfil da gestão desse município, interrogamos sobre a participação da sociedade civil (que se organizou de diversas formas em tempos passados) nesses espaços compartilhados de gestão. Nossa pesquisa terá como *lócus* de investigação e análise o Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES). Em que sentido poderíamos afirmar que o CMES influenciou na implementação e na democratização<sup>46</sup> das políticas educacionais no município da Serra? Que lugar ocupa o debate público nessa instituição? Os atores/entidades com assento no CMES “representam” e vocalizam as demandas da sociedade em geral? O tipo de participação desenvolvida nesse espaço caminha no sentido de uma “despolitização” ou de uma ampliação da dimensão “[...] ético-política cívica?” (NOGUEIRA, 2004).

---

<sup>46</sup> Democracia, no sentido gramsciano, já foi desenvolvida no item 2.

#### **4 PARTICIPAÇÃO, SOCIEDADE CIVIL E A CAPACIDADE DE INFLUENCIAR POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CMES**

Vimos, a partir do estudo da formação sócio-histórica brasileira, que nossa sociedade é herdeira de uma tradição oligárquica marcada por traços autoritários. Isso implica a exclusão da massa no processo de participação política do País. Já no período de transição para a República, o Brasil entrou na fase do capitalismo monopolista sob a égide de uma “revolução restauração”, ou seja, não rompeu com os traços autoritários e excludentes que caracterizavam o modo tradicional de se fazer política. Caminhou para o final do século XX no processo de (re) democratização, segundo os aportes dos anos 1980. Assim, o País, vivenciou intensos processos de lutas e de movimentação social, desembocando na construção de uma nova Constituição. Essa Constituição foi marcada pela possibilidade de abertura e de maior participação da sociedade nas decisões do País.

Entretanto, a década seguinte apresentaria o revés da moeda – ajuste econômico, privatizações, reestruturação produtiva, parceria entre o público e o privado, “contra-reforma” do Estado e neoliberalismo. O grupo hegemônico compreenderia a participação como um recurso para aumentar a eficiência e a eficácia das políticas sociais. É, pois neste contexto que emergem os Conselhos Municipais de Educação.

Nesse sentido, até que ponto se pode afirmar que os Conselhos são um avanço em direção ao aprofundamento da democracia brasileira, posto que estão pautados sob o princípio da gestão democrática? Em que medida esse mecanismo é uma expressão da democratização das funções do Estado? Na função de espaço de disputa, como se tem dado a luta das classes subalternas na incorporação de seus interesses e na alocação dos recursos públicos? Em que medida a presença e a participação de segmentos da chamada sociedade civil organizada podem alterar o legado de órgão burocrático/autoritário do Estado (aparelho coercitivo) que os conselhos de educação vêm até então assumindo?

Este tópico tem como objetivo analisar a relação entre a participação da sociedade civil no CMES e a sua capacidade de deliberação sobre a política educacional num processo democrático. Nesse sentido, analisamos a participação através da influência que o CMES exerceu na elaboração das políticas educacionais do município e, ao mesmo tempo, a direção dessa influência. Ou seja, o CMES teve poder de deliberação sobre a política educacional do município? Até que ponto o poder de influência do CMES é o resultado da participação mais ampla da sociedade e de uma *publicização* do debate acerca da política educacional? Os conselheiros mantêm comunicação com as entidades que “representam”? Qual o grau de “representação” dessas entidades junto à sociedade em geral? Como anda a articulação/movimentação dessas entidades junto aos grupos por elas representadas? Elas se reúnem periodicamente, promovem eventos, têm visibilidade junto à população, estão voltadas para o debate público das questões, contudo, que elementos estão presentes em suas pautas de atuação que denotam tal caminho?

#### 4.1 A INFLUÊNCIA DO CMES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DA SERRA

Conforme a legislação pertinente, o Conselho Municipal de Educação da Serra, definido como “[...] órgão colegiado de deliberação sobre a política educacional do município, tem por finalidade *planejar, orientar e disciplinar* as atividades do ensino público, exercendo suas funções [...] na sua esfera de competência (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2004, p. 1)”:

CMES { Consultiva  
Normativa;  
Deliberativa;  
Fiscalizadora

As funções do CMES definidas em lei estão diretamente ligadas às suas competências, como se vê nestes dez tópicos:

1. *Assistir* ao Poder Executivo na elaboração do Plano Municipal de Educação que deverá seguir diretrizes e metas básicas dos Planos Estadual e Nacional de desenvolvimento da Educação;

2. Zelar pelo cumprimento das diretrizes e bases da educação fixadas pela legislação federal e pelas disposições e normas que forem baixadas pelo Conselho Nacional de Educação;
3. *Propor e adotar* modificações e medidas que visem à expansão e a melhoria da qualidade do ensino público no município da Serra;
4. *Emitir* pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógico-educacionais que lhes *sejam submetidos pelo Executivo Municipal*, pelo Secretário Municipal de Educação, bem como por autoridades constituídas, entidades e pessoas interessadas;
5. *Acompanhar e fiscalizar* a aplicação dos recursos federais, estaduais e municipais destinados ao ensino na Rede Municipal;
6. *Manter* intercâmbio com os Conselhos Municipais de Educação, Estaduais e Federal, com organizações que possam contribuir para o desenvolvimento da Educação no Município da Serra, Estado do Espírito Santo;
7. *Elaborar e*, quando necessário, *reformular* o seu Regimento Interno, a ser homologado pelo Prefeito Municipal;
8. *Promover e divulgar* estudos sobre o ensino no município, bem como analisar dados estatísticos referentes ao mesmo;
9. *Declarar* a vacância do mandato do Conselheiro nos termos da presente Lei;
10. *Propor* à Secretaria Municipal de Educação modificações à presente Lei, naquilo que diz respeito ao ensino no Município, bem como a adoção de leis especiais que se fizerem necessárias ao seu aperfeiçoamento (PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 2004, p. 1-2, grifo nosso).

Conforme explicitado no trecho da legislação do CMES, apesar de ser definido como órgão de deliberação sobre a política educacional, suas funções foram limitadas ao conjunto das competências acima enumeradas. Além disso, suas ações devem estar submetidas pelo executivo. Para que suas resoluções tenham validade, devem ser homologadas pelo executivo. Não estamos defendendo o enfraquecimento das funções do executivo, entretanto, da forma como foi estabelecido em lei, caso o executivo não queira ou desconsidere as ações do conselho, pode fazê-lo respaldado pela legislação. Nesse sentido, afirmamos que o CMES teria poder mais no sentido de propor do que de estabelecer políticas educacionais.

#### 4.1.1 Tipologias<sup>47</sup> dos Conselhos quanto às suas funções potenciais

A partir do agrupamento das funções acima enumeradas, os conselhos podem apresentar funções de duas naturezas: *transformativa* e de *arena*.

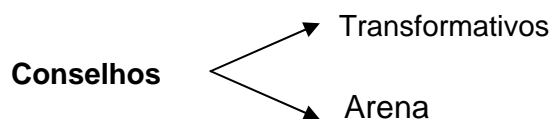
A função *transformativa* seria o resultado de um peso destacado das funções normativa, deliberativa e fiscalizatória que, juntas, denotariam uma relação de poder sobre a instituição e/ou alteração das normas (leis) que incidiriam

---

<sup>47</sup> Entendida aqui como uma forma de classificação/categorização, tendo em vista os objetivos da análise a ser feita.

diretamente sobre o desenho da política. Tal resultado, não implicaria necessariamente um processo democrático. O fato de o conselho exercer influência nessa direção, ou seja, em termos de um poder normativo, não significa que o processo tenha sido democrático, que as mudanças tenham sido apontadas coletivamente, sem que um dos atores tenha sido privilegiado ou usado regras consideradas ilícitas, antidemocráticas, manipulado o processo de decisão por deter algum tipo de vantagem comparativa.

Nesse caso, o conselho seria um órgão considerado forte, mas não democrático. Por isso, além de avaliar o grau de influência dos conselhos em termos de suas atribuições, é necessário avaliar, ainda, em que direção caminha (aponta) as decisões tomadas por ele. Mesmo que sejam consideradas “fracas” em seu conteúdo normativo, podem ser consideradas “fortes” no sentido da politização do debate acerca da política educacional. Assim sendo, ainda que se mantivesse no plano do debate, sua importância não poderia ser (des)considerada pelos gestores da política.



A análise da legislação e da política educacional implementadas aponta para a redução da função *transformativa*, já que o modelo de gestão da política educacional desde a instância federal é considerado verticalizado no que se refere à tomada de decisões e à elaboração das leis, apesar de todo o investimento nas políticas de descentralização.<sup>48</sup> Vimos que na legislação local, a Lei que cria o CMES apresenta alguns pontos que tendem a enfraquecer o poder de proposição desse conselho e, de certa forma, favorecem a ação do executivo municipal.

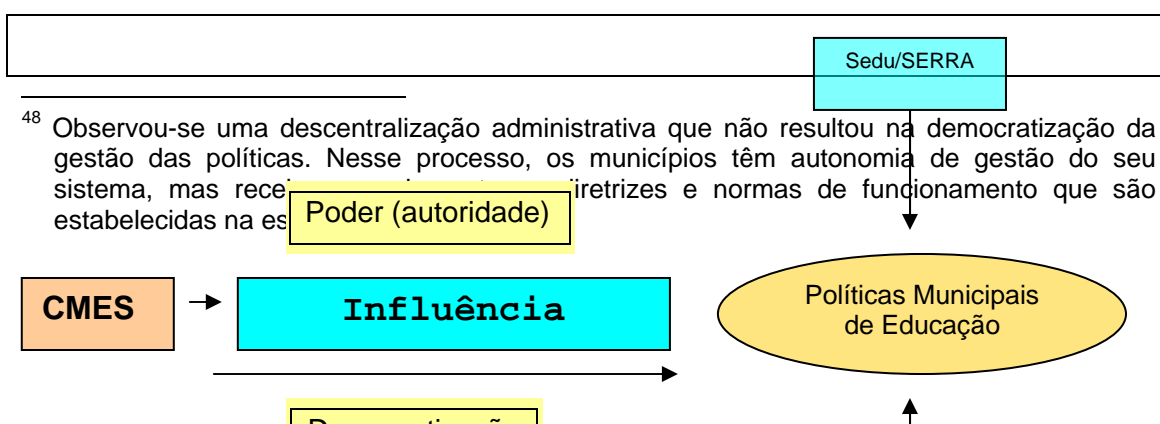




Figura 1 - CMES e Forças de influências.

Partimos de dois eixos de análise para pensar a força de influência do CMES. Um eixo que analisa os fatores internos, como a composição, os valores dos membros, os recursos e a divisão do trabalho; outro eixo que analisa os fatores externos, como as atribuições legais, a ação de demais atores, como a câmara, o (a) secretário(a) /secretaria, a opinião pública, os eventos públicos e outros. Os elementos presentes nesses dois eixos estão na realidade concreta do CMES imbricados, de maneira que os fatores internos interferem e estão ligados aos externos e vice-versa. A divisão foi feita visando a uma melhor organização do trabalho.

#### 4.1.2 Estrutura e Funcionamento do CMES

Tendo sido criado pela Lei nº 1647 de 1992, o CMES só começou a funcionar em 1997. Seus membros tomaram posse no final de 1996. Ao longo desses anos, passou e vem passando por um processo de aperfeiçoamento no que se refere à sua estruturação e funcionamento.

Em razão dos limites institucionais e legais, o CMES exerceu atribuição mais *consultiva de 1997 a 2003*. Até o ano de 2003, o município não havia criado seu Sistema de Ensino. Após o município instituir seu sistema de ensino, o CMES passou a ter um caráter *normativo*. Portanto, o CMES só passou a emitir

resoluções a partir do ano de 2004. Emitiu, ainda, pareceres em relação à execução orçamentária do município na área educacional, porém, tais pareceres têm caráter mais educativo e pedagógico, posto que não compete ao CMES decidir sobre tal ação. É-lhe atribuída a função *consultiva*.

Em termos de sua organização e funcionamento, além de garantir que a maioria de suas sessões plenárias (uma por semana) aconteçam, o CMES estruturou comissões de trabalho permanentes, que se reúnem uma vez por semana. Possui três comissões permanentes: Comissão de Ensino Infantil (CEI), Comissão de Ensino Fundamental (CEF); e Comissão de Finanças (CFIN). Assim, além de participar das sessões plenárias, os conselheiros participam também de uma ou mais comissões, o que significa que eles devem comparecer ao CMES pelo menos duas vezes por semana.

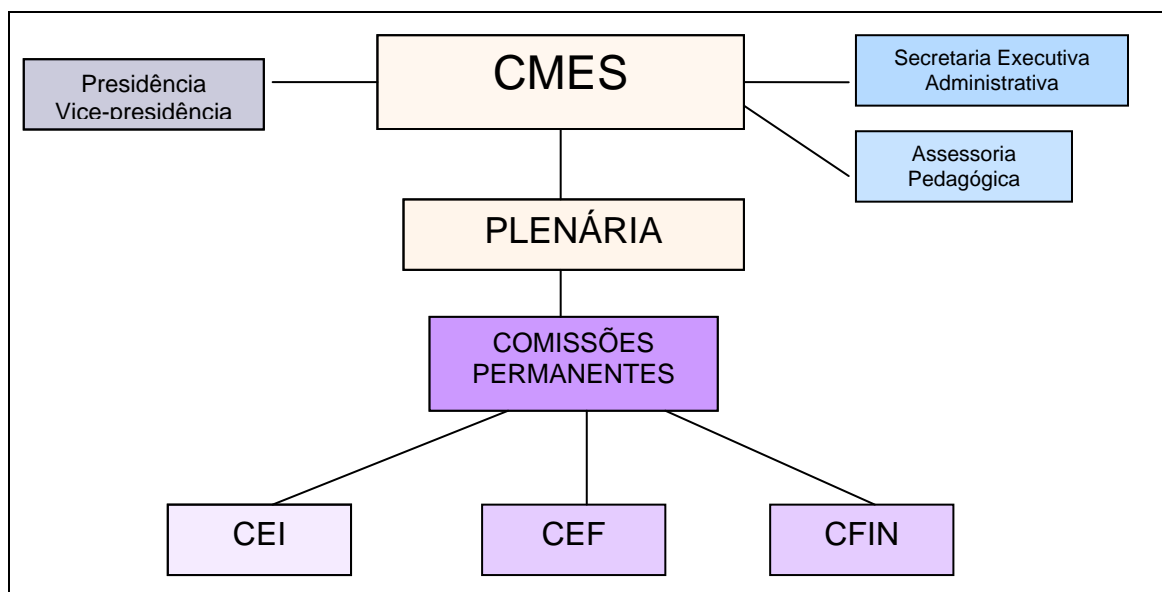


Figura 2 - Estrutura do CMES.

Fonte: Elaboração nossa (2006), a partir de Atas e Relatórios do CMES.

Os trabalhos de elaboração de pareceres, resoluções e análise de processos são realizados nas comissões permanentes e levados à plenária para apreciação e votação. As comissões têm, assim, uma demanda de trabalho muito grande, pois devem levar os processos para o plenário de forma o mais consistente e sucinta possível. Ou seja, a maior parte do trabalho é realizada pelas comissões, o que implica a necessidade de participação ativa de seus membros. O andamento dos trabalhos fica comprometido, caso as comissões

não se reúnam. Quando a comissão não conseguir *quorum*, não poderá se reunir, pois o trabalho não será considerado legal, conforme rege a legislação pertinente.

#### **4.1.3 Agenda de trabalho e implementação de projetos do CMES**

Assim como na maior parte das organizações da sociedade moderna, o CMES possui uma organização no que se refere à sua agenda de trabalho. Nesta sessão, nossa preocupação será de verificar em que medida o CMES construiu uma agenda de trabalho e conseguiu implementá-la. Para isso, analisamos as pautas das reuniões, atas, relatórios e o conteúdo das resoluções e dos pareceres publicados pelo CMES presentes nestes documentos.

As pautas do CMES são estruturadas basicamente a partir de 4 itens fixos: 1) apresentação e votação da pauta do dia; 2) leitura e apreciação da Ata da sessão anterior; 3) Informes; e 4) deliberações e indicações. Estes itens aparecem em todas as pautas analisadas e são desencadeadores da maior parte das discussões travadas no conselho, tomando aproximadamente 60% do tempo destinado às sessões plenárias do CMES. Além destes itens, são incluídos alguns pontos de pautas.



<b>Estrutura</b>	<b>Pontos mais frequentes</b>	<b>Temas/assuntos mais abordados</b>
<b>Itens Fixos:</b> 1. votação e apreciação da pauta do dia; 2. Leitura e apreciação da Ata da Sessão anterior; 3. Informes 4. Deliberações e Indicações	5. Posse de conselheiro; 6. Relatório de Comissões; 7. Processo para aprovação, normatização e funcionamento de Centros de Educação Infantil 8. Financiamento da educação 9. Educação Especial; 10. Violência nas escolas 11. Competência da Câmara Municipal e do CMES; 12. Educação Religiosa no município da Serra; 13. Municipalização do ensino fundamental; 14. II Encontro Estadual da UNCME 15. XV Encontro Nacional da UNCME/ES	- Financiamento da educação (FUNDEF e FUNDEB); - movimentos de professores (assembléias, congressos, paralisações, greves, etc); - realização de eventos como: encontro da UNDIME e da UNCMES; - participação dos conselheiros e do presidente em eventos, fóruns, audiências, capacitações e conferências; - análise e discussão de projetos e programas implementados pelas secretarias de educação; - debate sobre questões, tais como: conselhos de escola e sua respectiva eleição e funcionamento, eleição e práticas de diretores escolares.

Quadro 1 - Pontos de pauta do CMES em 2005.

Fonte: Elaboração nossa (2006), a partir de Atas do CMES.

Na análise feita neste trabalho, observamos que é no item “informes” que as demandas e discussões aparecem. Além das informações acerca de eventos, fóruns, conferências, projetos etc., dele emana alguns pontos/demandas de trabalho para o CMES. Assim, percebemos que esse ponto é importante, pois denota o grau de conhecimento e interação do CMES com os acontecimentos e com os diversos atores da vida da cidade e do Estado; também aponta para a necessidade de uma maior focalização das atividades e do plano de ação<sup>49</sup> do CMES. Essa prática acaba por criar uma dinâmica muito fluida das ações do CMES. Chamamos a atenção para a necessidade de um equilíbrio entre o processo de interação com a sociedade em geral e as atividades do conselho.

A idéia acima desenvolvida corroborada a análise das demais fontes (como das atas e observação das sessões do plenário). As demandas chegam ao

<sup>49</sup> O CMES possui Plano de Ação e cada Comissão de trabalho elabora no início de cada mandato um plano específico da comissão.

conselho principalmente por meio da secretaria de educação. No mais, verifica-se a chegada de convites solicitando a participação do CMES, por intermédio de algum representante, em diversas atividades promovidas por outras instituições. Tais eventos representam, na nossa avaliação, uma frente importante de trabalho do CMES. Porém, é preciso atentar para a agenda/projeto do CMES. O plano de ação do CMES deveria ter impacto sobre as ações das escolas, da secretaria e da sociedade em geral no município. Até o momento, percebemos que o movimento se dá mais no sentido contrário, ou talvez muito menos no sentido de uma mobilização do conselho em direção a essas entidades e/ou organizações.

As demandas saem das escolas em direção à Sedu/SERRA e esta encaminha alguns processos para apreciação do CMES. As demandas podem, ainda, ter origem em alguma outra instituição privada ou pública e ser encaminhadas para a Sedu/SERRA. A Secretaria avalia. Dependendo da situação, encaminha para o CMES e este devolve novamente à Sedu/SERRA.

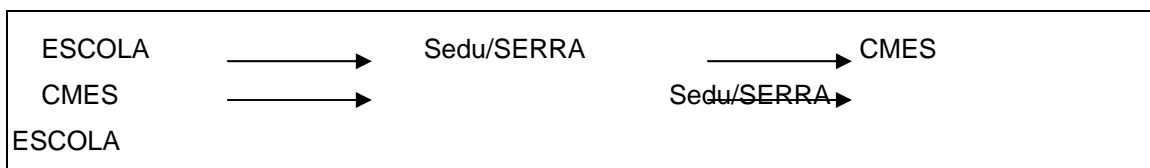


Figura 3 - Direção das ações comunicação do CMES  
 Fonte: Elaboração nossa (2006), a partir de Atas e Relatórios do CMES.

A maioria dos processos que o CMES recebe tem origem na Secretaria Municipal de de Educação. O conteúdo desses processos estão relacionados a questões de ordem administrativo-burocrática, como: autorização e funcionamento de unidades de ensino infantil da rede privada,<sup>50</sup> análise de processos de escolas sobre avaliação e projetos implementados pelas unidades de ensino; análise de processos que dizem respeito à avaliação de alunos; análise de processos que dizem respeito à vida funcional dos

<sup>50</sup> É bom Lembrar que as unidades da rede pública municipal não possuem autorização do órgão competente, no caso do CMES. É um desafio para o CMES, hoje, dar conta dessa demanda – regularização da rede pública municipal de ensino

profissionais da educação (exemplo, progressão); aprovação de planilha de idade para matrícula de alunos; e aprovação de programas diversos.

#### **SÍNTESE DOS PARECERES, RESOLUÇÕES E INDICAÇÕES DO CMES<sup>51</sup>**

**Fixa:** normas para atendimento à educação infantil,

**Aprova:** regimentos dos estabelecimentos de ensino, funcionamentos de curso de Educação de Adultos da rede municipal; planilha de idade para matrícula; programa de ensino fundamental em ciclos para as Unidades de Ensino da rede municipal da Serra.

**Autoriza** a função de secretário escolar

**Dispõe:** ficha de matrícula de aluno da rede municipal da Serra

**Analisa:** estruturação dos conselhos de escola das unidades de ensino; da execução orçamentária, projetos das unidades escolares, dos resultados do Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental – SAEF e do Programa “Escola Campeã”; execução financeira dos recursos do PROAFE

**Propõe:** ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos de duração; obra prioritária do município para AMO.

#### QUADRO 2 - SÍNTESE DOS PARECERES, RESOLUÇÕES E INDICAÇÕES DO CMES.

Fonte: Elaboração nossa (2006), a partir de Relatório Anual do CMES.

O conteúdo das resoluções, pareceres e indicações do CMES vão ao encontro dos conteúdos dos processos por ele analisado, ou seja, são o produto final das análises feitas. Gostaríamos de chamar atenção para este ponto: o legado histórico dos conselhos na área da educação tem sido a emissão de pareceres e resoluções. Esta é uma tarefa importante e que requer muito trabalho e competência técnica.

O CMES tem mostrado uma evolução neste sentido, que pode ser constatada a partir da leitura de seus pareceres e resoluções. Percebe-se que há um aprendizado dos conselheiros nisso. Exemplifica-o a melhoria no desempenho de alguns conselheiros, que por motivo de escolarização ou pouca experiência na prática de elaboração técnica de normas necessitariam de pré-orientação. Este aspecto denota a importância da participação de alguns segmentos que nem sempre estiveram incluídos na gestão de uma política e mostra que a capacidade técnica pode ser desenvolvida ao longo do processo num movimento de sintonia entre esta e a conscientização política do cidadão.

<sup>51</sup> Este quadro foi elaborado a partir do Relatório Anual do CMES de 2004. Os totais de pareceres, resoluções e indicações do CMES não se resumem a este quadro, porém, consideramos estes ilustrativos no que se referem ao conteúdo (tipo). Foram selecionados em função da diversidade de informações e conteúdos.

Mas é preciso destacar a importância histórica esperada dos Conselhos Municipais de Educação que vão além da emissão de pareceres, resoluções e indicações. Espera-se que os conselhos municipais de educação ultrapassem a função meramente burocrático-administrativa e possibilitem uma maior participação social no debate sobre a política educacional. Estes conselhos constituem um espaço público, politizado, articulado com a sociedade, envolvendo o maior número possível de atores na construção de um projeto de sociedade e pensando as estratégias para a área educacional.

Concordamos com Nogueira (2004, p. 61) quando afirma que o Estado precisa ser assimilado tanto como estrutura de dominação quanto como parâmetro ético de convivência e *locus* para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais. O Estado é um aparato de dominação e age em conformidade com as classes que dominam a economia e que sustentam um projeto de hegemonia. “Mas é também essencialmente um campo de disputas, no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização política dos interesses têm papel decisivo”. Daí a necessidade de os conselhos, enquanto órgãos do Estado, ultrapassem a função meramente burocrático-administrativo. No Conselho são – ou deveriam ser – pactuadas decisões substantivas, como a aprovação dos Planos e destinação de recursos para os fundos. Nos Planos estão o diagnóstico e o conteúdo da Política. Eles, portanto, não podem ser tomados, por secundários como suporte do processo de controle social, já que ali estão definidas as prioridades de aplicação do fundo. Tal como foram concebidos, são de grande relevância. Por que o conselho não discute e/ou decide onde devem ser usados os 25% destinados à educação? E a questão orçamentária?

Para que o CMES seja efetivamente um espaço de articulação de um pacto, um novo contrato social que envolva um processo de alocação de recursos para determinados fins, previstos nos Planos e consolidados no orçamento público, baseados em critérios de justiça social, redistributivos e democráticos, deve ser submetido ao controle da sociedade. Além disso, é importante resaltar a necessidade de fusão e/ou maior articulação entre os conselhos de

educação. Como o dissemos no item 2, existem três conselhos de educação. Esta divisão acaba por diluir as questões e, na nossa avaliação, enfraquecer ainda mais a capacidade e a possibilidade de os conselhos deliberarem sobre a política educacional.

O tratamento que é dispensado a alguns temas como o financiamento da educação (Fundeb, Fundef), “Ensino Fundamental de Nove Anos”, Educação Especial e Educação infantil ao mesmo tempo que representa uma iniciativa do CMES no sentido de se informar e conhecer sobre as mudanças injetadas na política educacional, também representa um limite que o conselho possui para agir, já que depende do direcionamento político dos governos que é dado a essas questões.

Como vimos no tópico 4 deste trabalho, as políticas educacionais têm sido formuladas na maioria das vezes pelo executivo central, apesar da propalada descentralização. A descentralização, na prática, tem sido muito mais a transferência dos custos com as políticas sociais do que com a autonomia no processo de tomada das decisões.

Nesse sentido, os temas acima referidos estiveram presentes em vários eventos organizados pelo CMES e por outras entidades como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) , a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), as secretarias de educação tanto estadual como municipais. Tais temas são frutos de uma demanda externa – emitida pelo órgão central – à qual o CMES é chamado a prestar atendimento.

No caso da UNCME e da UNDIME, percebe-se que há uma tentativa de estabelecer um diálogo com vários atores e representantes tanto da sociedade civil como do governo, no sentido de compreender, aprofundar o debate e apontar alguns direcionamentos voltados para um projeto de “qualidade social da educação”.

A participação dos conselhos nesses eventos tem sido de grande importância. No caso do CMES, é bom destacar sua participação na organização de um Encontro Nacional da UNCME, ocorrido em outubro de 2005. Esse Encontro conseguiu reunir vários representantes (inclusive do segmento da sociedade civil, mas poucos) de Conselhos Municipais de Educação de todo País, representantes do MEC, de universidades federais e estudiosos do assunto. Contou ainda com a participação de algumas autoridades locais, entre tantas, estas: o prefeito municipal da Serra, o chefe da casa civil do Estado do Espírito Santo, alguns secretários do município da Serra de várias secretarias, deputados estaduais e outras.

O CMES teve ainda importante papel enquanto articulador e organizador da União dos Conselhos Municipais de Educação no Estado do Espírito Santo. Esteve na presidência desta organização e, na última eleição, aprovou um novo formato para a diretoria da UNCME, propondo ser mais descentralizado. Nessa proposta, o Estado do Espírito Santo foi dividido em sete regiões pólos. Cada região-pólo tem um coordenador/diretor, o que deve possibilitar uma maior descentralização e participação dos conselhos e municípios do interior do Estado.

O CMES vem mantendo contato com a UNDIME/ES. Organizou o II Encontro Estadual da UNCME em parceria com a UNDIME. Foi responsável ainda por auxiliar na criação, organização e estruturação dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Espírito Santo. O I Encontro Estadual da UNCME foi realizado em 2003. Nesse período, o Espírito Santo, que tinha 38 Conselhos Municipais de Educação, conta hoje com conselhos em quase todos os 78 municípios do Estado. Organizou duas Assembléias Municipais de Educação. Estas assembléias contaram com a participação de vários segmentos da sociedade voltados para discussão e elaboração de ações para enfrentar os dilemas e desafios da educação e, mais especificamente, os da educação em nível local.

A descrição desses eventos e a construção de um conjunto de instituições que gravitam em torno dos conselhos municipais de educação nos apontam para algumas análises.

A primeira é a da construção de estruturas para o funcionamento dos sistemas municipais de educação. Vivenciamos um processo de construção dessas instituições, pois ele está em curso. Para que tais instituições pudessem ser construídas, muito trabalho foi realizado. Sem dúvida, podemos afirmar que esse processo tem proporcionado um grande aprendizado político e técnico no campo educacional em nível local.

Um município como a Serra, que até a década de 1990 não possuía uma rede municipal de educação organizada, viveu, em poucos anos, momentos de muito trabalho e aprendizado acerca da gestão das políticas educacionais. Como vimos, houve uma significativa movimentação por parte de algumas entidades no sentido de apoiar um novo projeto de gestão para o município, com base em critérios mais democráticos. Foi também significativa a participação, como o foi na maioria do País, de alguns profissionais da educação presentes, principalmente nos conselhos e nas secretarias. Esses profissionais foram os principais responsáveis pela construção dessas instâncias.

Assim, afirmamos que aquele período foi marcado por uma visão mais moderna da administração, dando apoio a muitos dos eventos realizados; que a gestão da coisa pública envolveu, em termos quantitativos, um número maior de atores no debate sobre a política educacional; que proporcionou um aprendizado desses atores na construção do processo e, por fim, a nosso ver, que vem formando uma elite dirigente (técnica e política) na área educacional.

Podemos afirmar também que o processo ampliou o debate, ecoou em parte nos ouvidos da sociedade, permitiu uma maior publicização das ações das políticas educacionais, principalmente se for comparado como os períodos anteriores (até meados da década de 1990). Trata-se de “mudanças” muito recentes.

Mas devemos ter muita cautela quando situarmos os conselhos no debate sobre a gestão democrática e participação da sociedade. Ainda que considerássemos todos os avanços apontados, seria imprescindível verificar no interior desses conselhos como se dá o processo de tomada de decisão das políticas educacionais.

Podemos falar em avanço das insituições (avanço em termos numéricos) e, de antemão, defendê-las como importantes agentes no processo de democratização do País. Mas não podemos perder de vista uma definição substantiva da democracia, como a defende Lima Júnior (1997, p. 33): “[...] a democracia não deve ser vista apenas como método despido de conteúdo humanista, e menos ainda como método exclusivamente voltado para a seleção de lideranças encarregadas do processo decisório”.

Ora, é importante que o professor, o técnico da secretaria, os sindicatos e demais entidades participem do conselho. Entretanto, é preciso garantir que haja defesa dos interesses públicos nesses foruns. Até que ponto as entidades “representadas” nos conselhos são representativas da sociedade? Existe comunicação entre a entidade e os conselheiros no CMES, os assuntos tratados no CMES são discutidos junto as entidades? Que papel é desenvolvido pelo cosenlheiro enquanto se coloca como representante dos interesses da população serrana?

## 4.2 CONSELHEIROS, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Partindo do pressuposto de que os conselheiros têm um importante papel no funcionamento do Conselho e de que estão entre os principais atores envolvidos mais diretamente no *fazer* deste, consideramos relevante o estudo de suas percepções, bem como da caracterização de seus perfis. Nesse sentido, nossa pesquisa considerou os atores com assento no CMES uma



importante fonte de informação e de reflexão sobre o papel dos conselheiros nessa instituição.

A participação da sociedade organizada se daria, ao menos teoricamente, por meio da representação desses conselheiros. Destacamos, contudo, que não se trata de fazer uma avaliação das ações de cada indivíduo, tampouco do exercício das atividades como profissional da educação, mas como ator coletivo. Por isso, o pensar a partir de suas percepções sobre o próprio conselho, ou seja, seu espaço de atuação numa arena pública. E, ainda, não se trata de lançar mão de uma única e exclusiva personagem para pensar a participação, mas averiguar como esse ator (conselheiro) se articula para exercer seu papel.

Para dar conta de analisar as percepções dos conselheiros, utilizamos como recurso metodológico questionários semi-abertos.<sup>52</sup> As respostas foram tabuladas e analisadas por meio de um processo de categorização de alguns elementos que consideramos o núcleo do problema investigado. Realizamos a análise a partir de dois eixos:

- 1) análise do conteúdo dos discursos dentro do tripé - *Democracia, Cidadania e Participação*;
- 2) *Representação Política x Representação Privatista*: avaliação dos recursos utilizados pelos conselheiros para viabilizar a *comunicação* entre estes, suas entidades e a sociedade em geral.

#### **4.2.1 Perfil dos conselheiros do CMES**

Como afirmamos anteriormente, nossa pesquisa envolveu os conselheiros com assento no CMES no ano de 2005. Aplicamos um questionário para todos os

---

<sup>52</sup> Cf. Questionário Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

conselheiros titulares nesse período tanto do poder público quanto da sociedade civil.

Identificamos que o CMES é composto, em sua maioria, por pessoas do sexo masculino, atingindo um percentual de 66,67% e 33,33% de mulheres. Vale destacar que o universo de nossa pesquisa é pequeno, portanto, alguns percentuais não são tão significativos. No caso da variável sexo, é importante chamar atenção, pois, apesar da distância numérica não ser tão grande, a composição da categoria do magistério é constituída, em sua maioria, por mulheres. A maioria dos conselheiros do CMES é da categoria do magistério, portanto, demonstra uma baixa representatividade das mulheres em termos quantitativos (Gráfico 1).

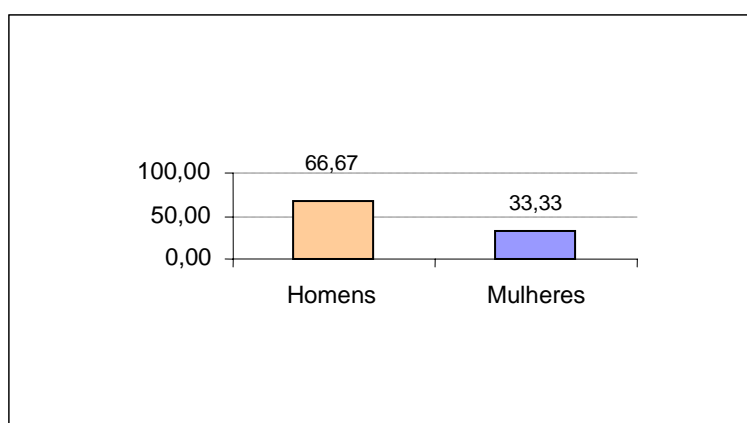


GRÁFICO 1 - CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS POR SEXO.  
Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

Confirmando algumas pesquisas<sup>53</sup> já feitas sobre a composição dos conselhos gestores de políticas públicas em nível municipal, em geral os Conselhos são compostos por pessoas mais velhas, com renda familiar de média para alta e elevada escolaridade.

No caso do CMES, 41,67% dos conselheiros têm de 45 a 59 anos de idade (Gráfico 2); 58,33% possuem renda familiar, superior a 2000 mil reais, sendo que deste mesmo percentual, 25% possuem renda familiar de até 4.000 reais (Gráfico 3). No que se refere ao grau de escolaridade, 83,33% possuem ensino

---

<sup>53</sup> Cf. Silva (2005).

superior completo (Gráfico 4). A maioria tem formação na área educacional, como pedagogia e licenciaturas.

A presença de profissionais da área da política que os Conselhos representam é bastante significativa. Isso ocorre não só no CMES, mas em outros Conselhos, como de assistência social, por exemplo. Esses profissionais estão representando tanto o governo como a sociedade civil. Podemos afirmar que há inclusive um revezamento: ora esse profissional representa o governo, ora a sociedade civil. Um e outro representados dependem do lugar que o ator social ocupa naquele momento. Como essas pessoas estão em mais de um conselho ao mesmo tempo, pode acontecer de representar a sociedade civil num e o governo noutro.

A presença de conselheiros em mais de um conselho é comum no município da Serra, mas não só ali. A ocupação desses conselheiros em mais de um Conselho se dá basicamente por dois motivos: primeiro, pela dificuldade de pessoas para participar nos conselhos; segundo, porque os representantes de várias entidades (movimentos e organizações, por exemplo) se encontram ocupando cargos no governo (nas várias secretarias do município).

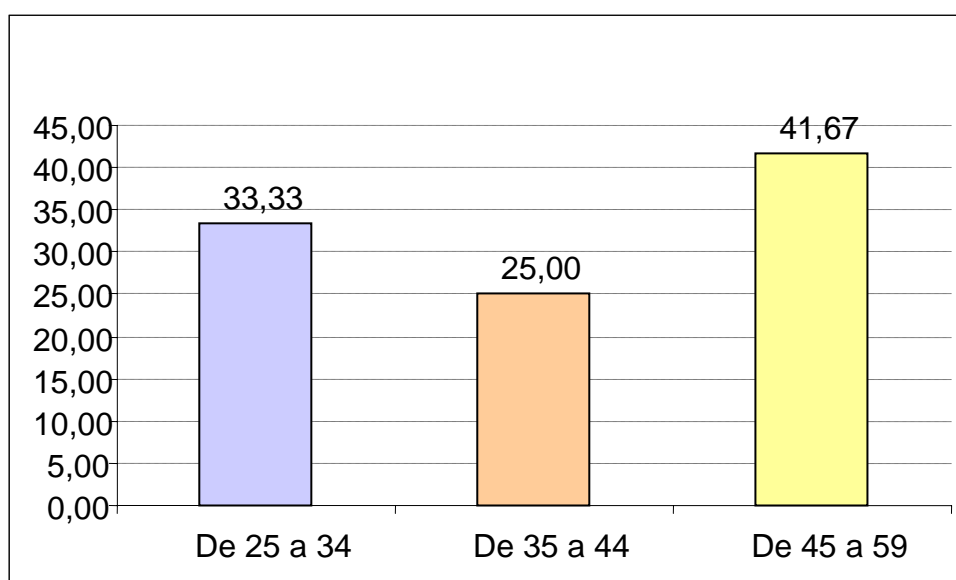


GRÁFICO 2 - FAIXA ETÁRIA.

Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

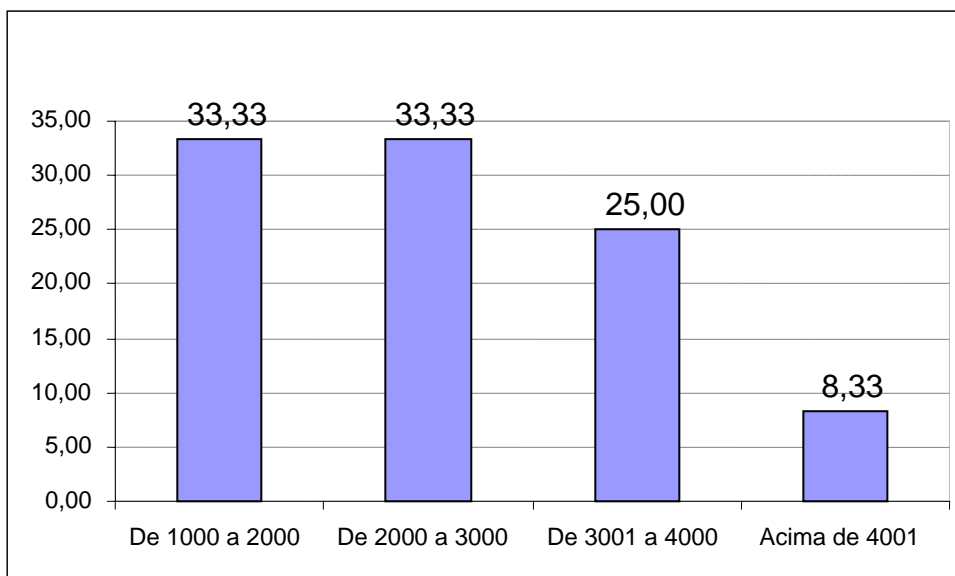


GRÁFICO 3 - RENDA FAMILIAR.

Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

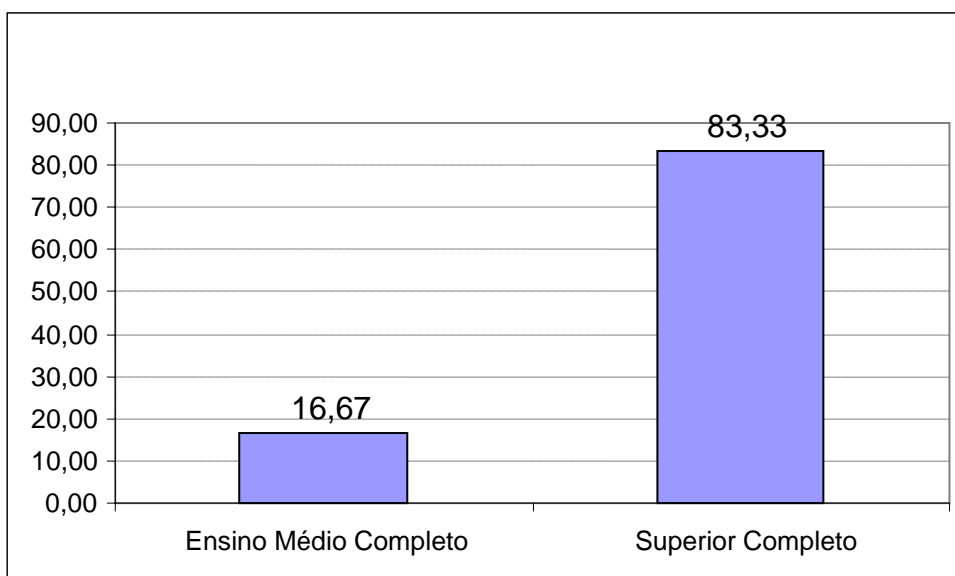


GRÁFICO 4 - ESCOLARIDADE.

Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

Dos conselheiros pesquisados, 34% ocupam a posição de membros filiados em suas entidades. É significativo o percentual de conselheiros que ocupam a posição de técnico (34%). Isso porque a pesquisa envolveu os representantes do governo e todos eles estão na Secretaria de Educação, portanto, na função de técnicos.

A maioria dos conselheiros está em sua entidade há mais de 10 anos. Apenas 25% dos conselheiros está em sua entidade há apenas 3 ou 4 anos. O tempo de participação do conselheiro em sua entidade é importante, pois além de permitir um maior acúmulo de conhecimentos técnicos e políticos, pode significar uma consolidação da entidade no município. Mas pode significar também uma dificuldade na renovação dos quadros técnicos, no caso da secretaria de educação, e uma baixa adesão de novos integrantes, no caso das associações e dos movimentos. Quem são as novas lideranças dos movimentos em Serra? Como os movimentos têm-se organizado?

Conforme analisa Nogueira (2004), os movimentos sociais na década de 90, num contexto de “contra” reforma do Estado, dirigiram-se muito mais para a gestão de políticas do que para a oposição política. Assim, o discurso por eles referenciado repercutia a situação, mostrando-se mais técnico e operacional e tendendo a abordar a luta num terreno político-estatal. Como consequência, os movimentos se soltaram ainda mais do político e procuraram forjar uma “legalidade” e uma “institucionalidade” próprias, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia abertos à sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais.

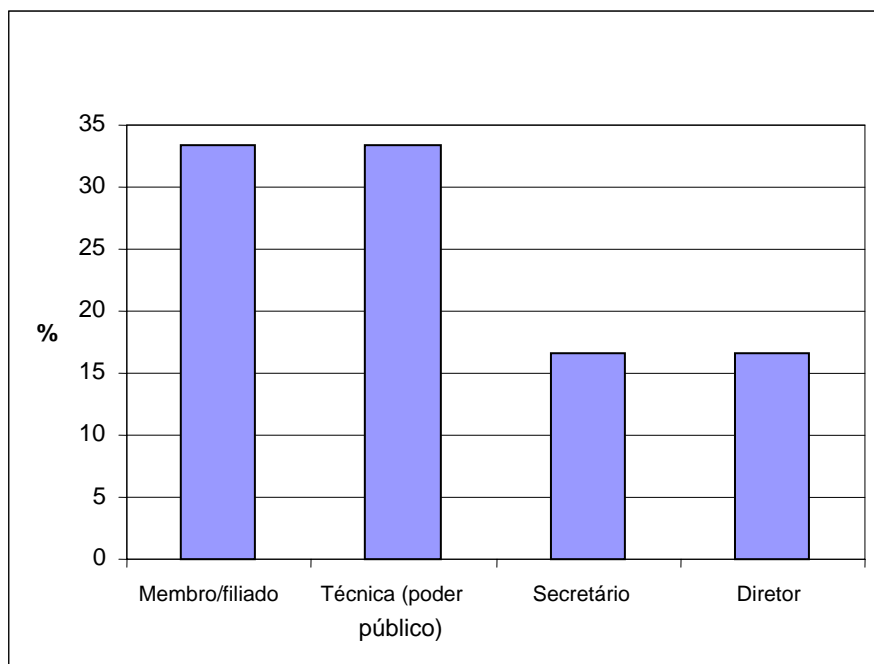


GRÁFICO 5 - FUNÇÕES OCUPADAS NA ENTIDADE.

Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

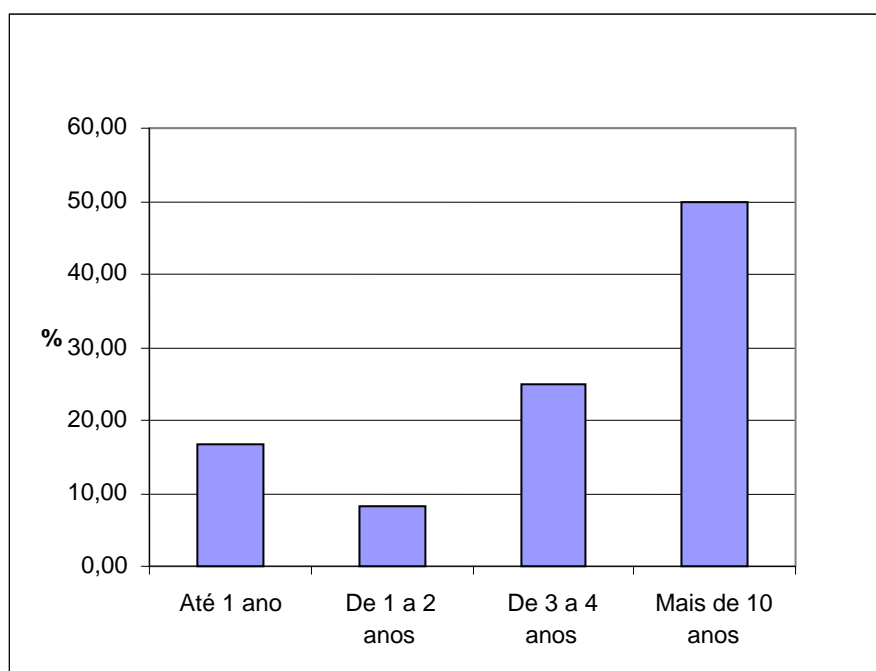


GRÁFICO 6 - TEMPO DE ATUAÇÃO NA ENTIDADE.  
 Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

A lei que rege o funcionamento do CMES diz que os representantes das entidades devem ser eleitos em assembléia por seus pares. Este é um princípio considerado democrático e legítimo, porém, 67% dos conselheiros declararam terem sido indicados pelo presidente ou pela diretoria da entidade. Esse dado demonstra a dificuldade de comunicação das entidades com seus pares e aponta para um centralismo no processo de tomada das decisões. É importante destacar, ainda, a dificuldade que têm os dirigentes<sup>54</sup> para reunir em assembléias o corpo da entidade/organização.

Os aspectos acima destacados vão de encontro àquilo que temos defendido como imprescindível ao processo de consolidação da democracia no Brasil e que Raichelis (1998) bem sistematizou. Trata-se de questões como as da *visibilidade*, da *representação de interesses coletivos* e da ampliação de fóruns de decisão política que extrapolam os condutos tradicionais de representação. Para isso, a incorporação de novos protagonistas, gerando uma interlocução pública capaz de articular acordos e entendimentos que orientem decisões

<sup>54</sup> Em entrevista com alguns dirigentes das entidades destacou-se a dificuldade das entidades de reunir seus associados. Cf. entrevistas em banco de dados da dissertação.

coletivas é fundamental, o que nem sempre vem ocorrendo nos conselhos municipais de educação (Gráfico 7).

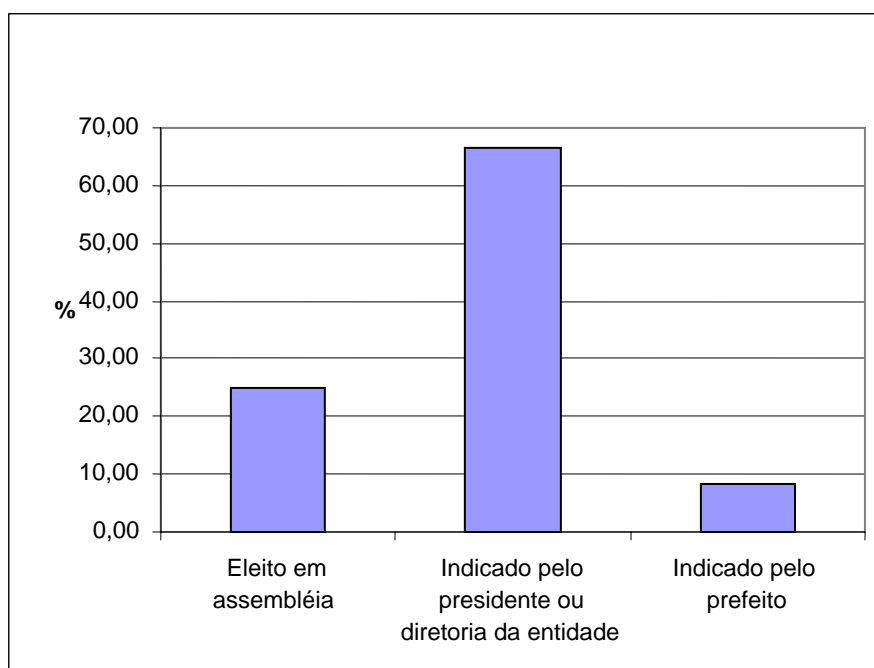


GRÁFICO 7 - FORMAS DE INDICAÇÃO PARA O CONSELHO.  
Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

Outro dado que aponta para essa direção refere-se ao baixo grau de renovação dos atores presentes nos conselhos. A participação das entidades no CMES está definida em sua lei de criação, portanto, como esta é a terceira gestão deste conselho, a maioria das entidades possui assento já desde a primeira gestão iniciada em 1997 até ano 2000. O mandato dos conselheiros é de quatro anos, podendo ser renovado para mais um mandato. Por isso, alguns conselheiros estão no Conselho desde a sua criação. Alguns vêm revezando a posição de presidente e conselheiro ou vice-presidente e conselheiro.

#### 4.2.2 Cultura de participação dos conselheiros do CMES

Vários estudos têm apontado que a experiência de participação em movimentos sociais, partidos políticos e em outras formas, é um importante ingrediente na formação de uma cultura política voltada para a participação da coisa pública. Tais experiências são consideradas parte de um processo

pedagógico imprescindível à consolidação de uma democracia substantiva. Contudo, essas experiências, devem ser analisadas à luz do contexto sócio-histórico em que se inserem as instâncias de participação.

Uma parte significativa dos conselheiros do CMES participa de algum tipo de movimento social: 29% declararam participar de associação de moradores; 17%, de sindicatos; e 29%, de partidos políticos. Apenas 13% declararam não ter experiência de participação em nenhum tipo de movimento social. As atividades que mais participam são: reuniões, 32%; trabalho voluntário, 32%; e manifestações e protestos, 18% (Gráfico 8).

Além de participarem de algum tipo de movimento social, os conselheiros também declararam que participaram nos últimos dois anos de diversos tipos de capacitação técnica: cursos, seminários e congressos. Se considerarmos o perfil dos conselheiros, o fato de participarem em atividades de capacitação não será inusitado, já que o CMES foi responsável pela organização de diversos encontros, capacitação de conselheiros, seminários etc.

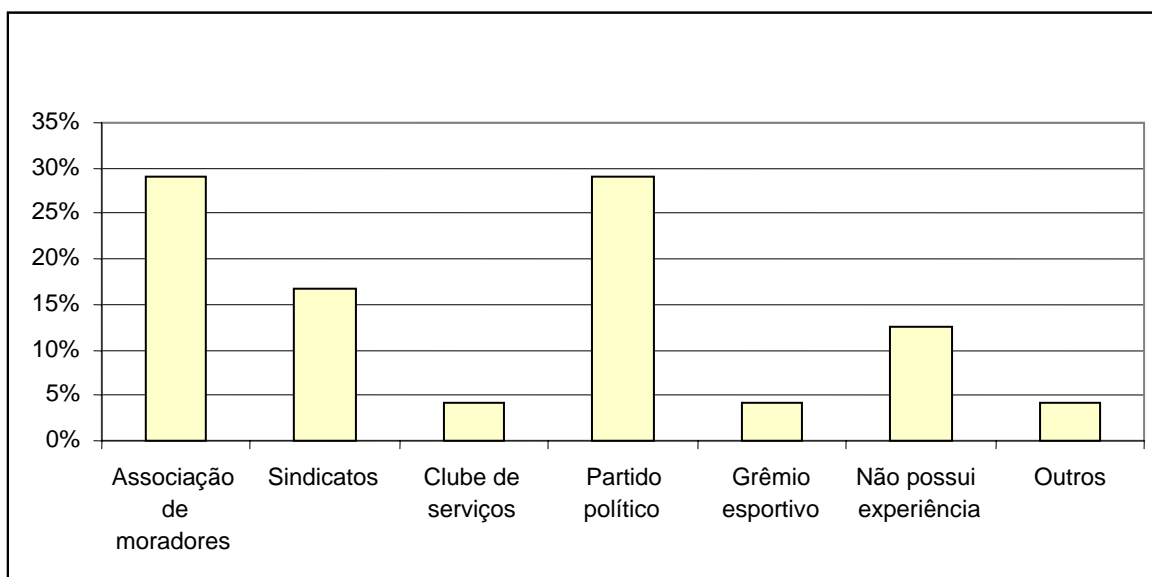


GRÁFICO 8 - EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS SOCIAIS.

Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

Obs.: Nesta questão, o entrevistado poderia optar por mais de uma opção de respostas. Os partidos informados foram: PSDB, PT, PL, PSB. Três entrevistados informaram ser filiados ao PT.



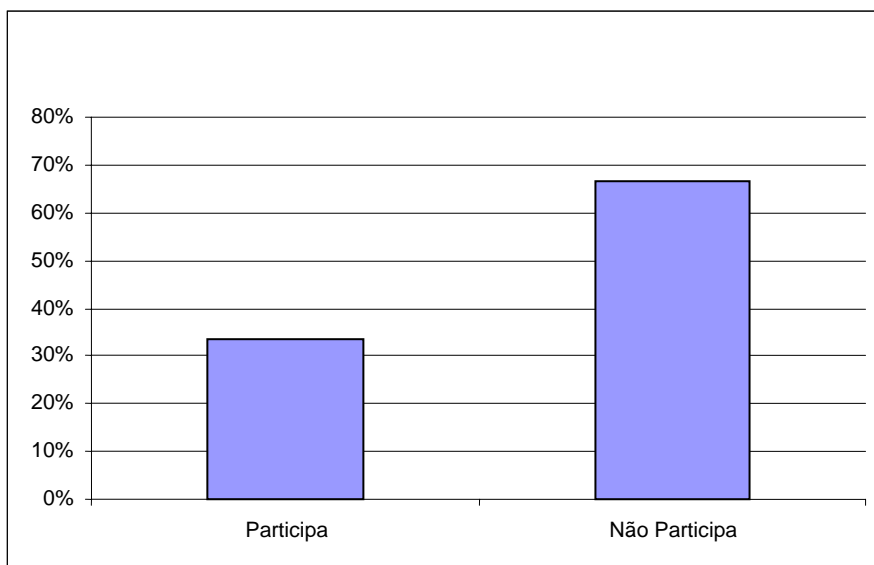


GRÁFICO 9 - PARTICIPAÇÃO EM OUTROS CONSELHOS.  
 Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

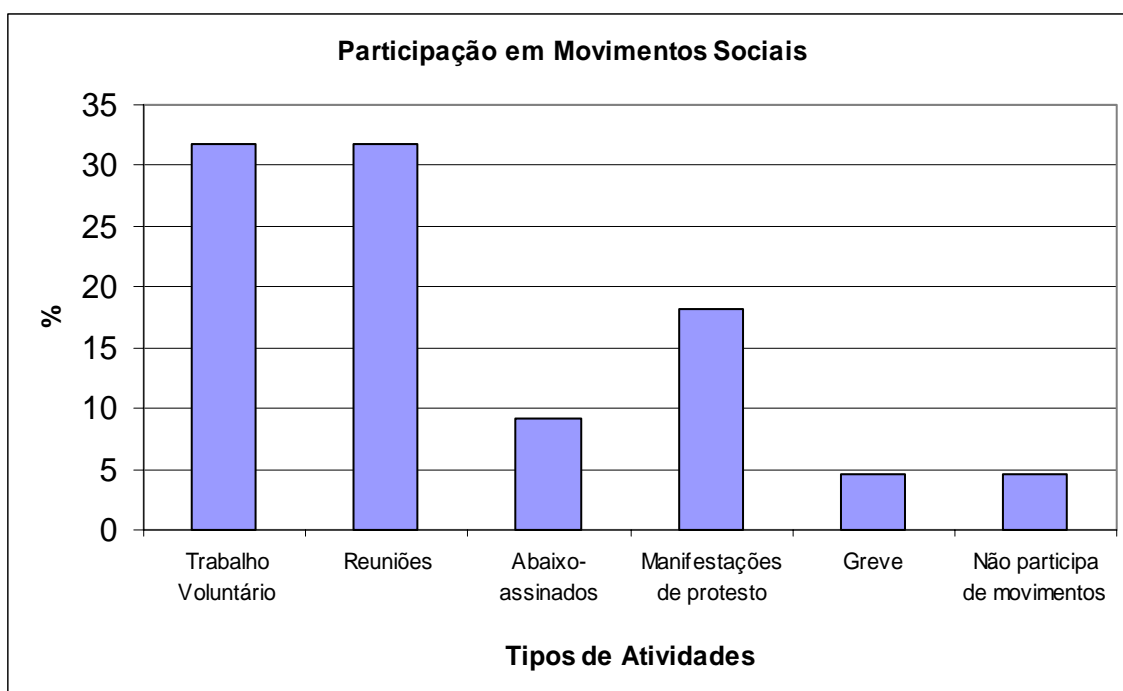
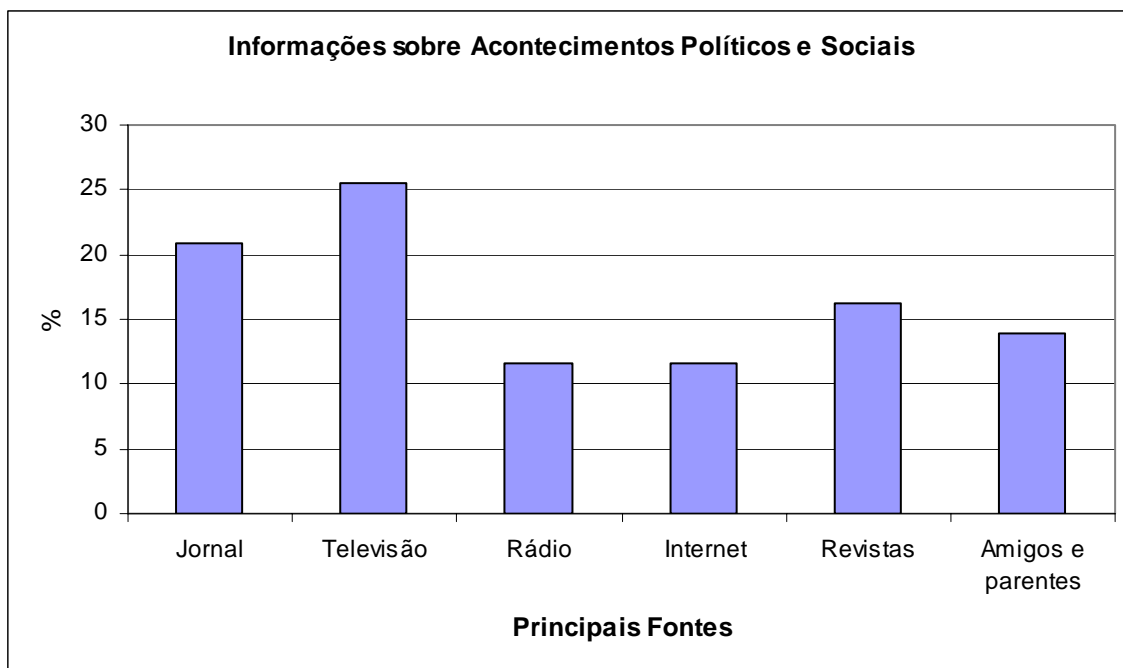
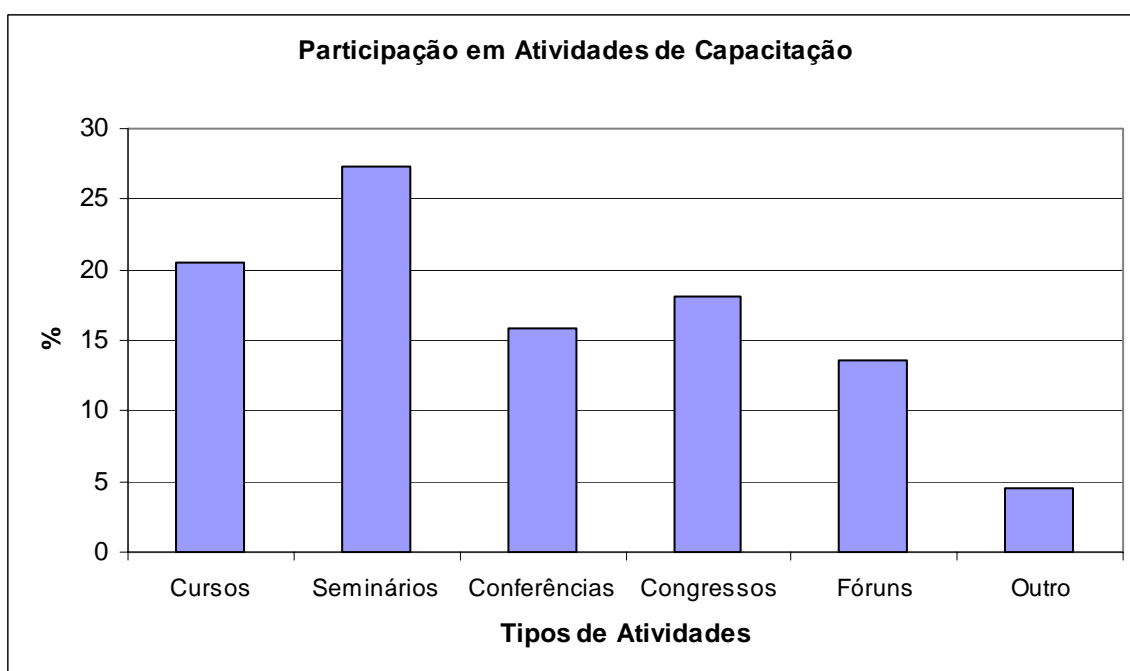


GRÁFICO 10 - PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS SOCIAIS.  
 Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).

Obs.: Nesta questão, o entrevistado poderia optar por mais de uma opção de respostas. Os partidos informados foram: PSDB, PT, PL, PSB. Sendo que três entrevistados informaram ser filiados ao PT.



**GRÁFICO 11 - INFORMAÇÃO SOBRE ACONTECIMENTOS POLÍTICOS E SOCIAIS.**  
 Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).  
 Obs.: Nesta questão, o entrevistado poderia optar por mais de uma opção de respostas.



**GRÁFICO 12 - PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES DE CAPACITAÇÃO.**  
 Fonte: Questionário do Conselheiro, 2005 (APÊNDICE A).  
 Obs.: Nesta questão, o entrevistado poderia eleger por mais de uma opção de respostas.

Apesar de constatarmos que a participação no CMES em termos da população em geral fica limitada a alguns segmentos da sociedade e que sua força de influência está abaixo do requerido pela democracia substantiva, verificamos um elevado nível de participação entre atores presentes nos diversos

movimentos de organização social, como partidos políticos, associação de moradores e sindicatos de professores. Todos esses atores, ao longo das décadas de 70 a 90 tiveram um importante papel na construção de processos mais transparentes e de uma gestão pautada em critérios mais universalistas.

Nesse sentido, poderíamos afirmar que no município da Serra o nível de organização social contribuiu para um melhor funcionamento do CMES. Prova disso, tem sido seu nível de organização, estruturação e referência no Estado. Entretanto, destacamos mais uma vez a necessidade de superação das funções meramente burocráticas, para que ocorra uma politização da participação como instrumento de luta pela garantia de direitos e de transformação social. Como defende Barcelona (apud NOGUEIRA, 2004, p. 63),

[...] a política não é somente um campo e um conjunto de ações voltadas para a deliberação mediante consensos “racionais”, mas um espaço de lutas e paixões, de interesses e razões antagônicas, no qual e com o qual se organiza a busca de pontos de equilíbrio mediante a mais límpida explicitação das diferenças.

#### **4.2.3 A relação dos conselheiros com os pais, alunos, professores, movimentos de moradores, câmara de vereadores e Secretaria de Educação**

Uma das questões respondidas pelos conselheiros diz respeito ao modo como se relacionam com os profissionais da educação, a secretaria de educação, os alunos e seus pais, as associações de moradores e a câmara de vereadores. As relações sociais implicam reciprocidade, portanto, as análises feitas envolvem tanto o comportamento dos conselheiros como os procedimentos dos demais atores mencionados de forma mais específica nesse trabalho, ou seja, a relação dos conselheiros com os pais de alunos depende tanto da ação desses genitores quanto da ação do conselheiro. As relações sociais são estabelecidas a partir de um processo de interação e de trocas na ordem simbólica ou material.

As relações estabelecidas entre o CMES e *os profissionais da Educação* são vistas pelos conselheiros a partir da mediação dos representantes deste segmento no conselho. Consideram, ainda, que esta relação é contemplada à medida que as discussões travadas em plenária tratam de assuntos de interesse do magistério, principalmente, defendendo direitos do trabalhador. Entretanto, não há um consenso nesse sentido. Alguns conselheiros pontuam explicitamente a falta de contato com o magistério.

Não muito diferente da relação com os profissionais da educação, a relação dos conselheiros com a *secretaria de educação* também é mediada pelos representantes “legais” do Poder Público. Pode dar-se também através da visita do secretário de educação. Percebe-se na maioria das falas que essa interação se realiza de maneira burocrático-formal. Apenas um conselheiro destacou que a relação é de parceria, mas deve ser também autônoma, de fiscalização e de crítica.

Mais uma vez, constatamos que a relação entre o CMES, ***os pais e alunos*** fica limitada à ação dos representantes da ASSOPAES com assento no CMES. Em que medida esta entidade representa os pais? Poderíamos falar em participação de pais a partir da representação desta entidade?

A relação do CMES com os *movimentos de bairro* também aparece como limitada à relação com o seu representante no CMES, no caso, com o representante da FAMS. Um dos conselheiros destaca que esse representante poderia contribuir na divulgação das ações do conselho.

É importante resgatar, neste momento, o papel dos movimentos populares, principalmente das associações de moradores na reivindicação e conquista dos direitos sociais no município da Serra. Vários atores presentes nesses movimentos lutaram pela criação dos diversos conselhos existentes no município. Hoje, percebe-se que há uma necessidade de maior aproximação e/ou atuação desses movimentos junto aos conselhos.

Além dessa necessidade premente de aproximação com o movimento de base, no caso, das associações de moradores, cabe ressaltar as diferentes visões existentes no que se refere à relação com o Estado. Ao contrário dos Conselhos, os movimentos populares construíram sua história de lutas em movimentos quase sempre realizados em oposição ao Estado, porque estavam num momento de lutas por acesso às condições básicas de sobrevivência. Os Conselhos foram estabelecidos numa perspectiva de parceria, já que se inseriram na máquina do Estado, num outro momento histórico.

Na realidade, entretanto, esta afirmativa não se dá de forma pura. Observam-se nas percepções e ações dos conselheiros, algumas visões e atitudes de cobrança para que o poder público atenda as necessidades da população e não apresente apenas justificativas para o não atendimento a essas demandas.

Outros conselheiros, principalmente os que têm pouca experiência na participação de movimentos populares e muita experiência na administração e/ou secretaria, tendem a ver o conselho muito mais como um órgão de assessoramento ao poder público, portanto, com pouco espaço para embates, conflitos, lutas. Para estes, o conselho deve preservar sua função de emissor de pareceres e resoluções.

Em relação à *câmara de vereadores*, fica claro que praticamente não existe um diálogo ou parceria entre esta e o CMES, apesar da existência de uma comissão específica de educação na câmara e das tentativas de negociação que o CMES vem propondo. Tais tentativas podem ser comprovadas a partir da avaliação dos registros nas atas do CMES, das audiências públicas promovidas por essa entidade (sem a devida participação e resposta da câmara), dos convites endereçados àqueles e dos questionários respondidos pelos conselheiros. Esses dados indicam uma postura pouco aberta por parte dos poderes constituídos, no caso do legislativo, em direção a um processo participativo e democrático na elaboração das políticas. A combinação da democracia representativa e participativa necessita de uma assembléia de eleitos preocupados com o interesse público e não com a sua situação eleitoral.

Esta evidência pode ser mais bem compreendida (se voltarmos ao item 2) no momento em que verificamos que o Brasil é caracterizado por uma estrutura fortemente desigual, dependente e marcado por uma cultura política senhorial, patrimonialista, clientelista, na qual as fronteiras entre público e privado se diluem. Assim, temos, uma cultura política antidemocrática e que atravessa o Estado e a sociedade. Enfim, nosso País identifica-se pela restrição da democracia representativa, em “tempos aparentemente democráticos” (BEHRING, 2001).

Para Nogueira (2004, p. 62, grifo nosso), “[...] a *classe política*, os partidos, as rotinas parlamentares, o *timing político* são vitais para a configuração de uma sociedade integrada e democrática”. Sem “[...] um ‘bom’ *sistema político*’, as sociedades ficam despojadas das condições de projetar o futuro como uma experiência a ser vivida coletivamente”.

#### **4.2.4 Conselheiros, percepções e relação com a sociedade**

A segunda parte de nossa análise tem como objetivo apreender percepções, valores, conceito e pré-conceitos que os conselheiros têm em relação às suas funções e realizações no conselho, bem como acerca dos desdobramentos dessas percepções em comparação com a sociedade.

Conforme as respostas dadas, assim poderíamos enumerar as *atividades de um conselheiro*: reunião em sessões plenárias e nas comissões; zelo no cumprimento das normas e legislações; votação, análise/deliberação, elaboração e aprovação de processos, projetos, pareceres e relatórios. Talvez o façam porque ficaram detidos em suas funções previstas na lei que rege as funções dos conselheiros ou, poderíamos já afirmar, porque que as percepções dos conselheiros acerca das atividades que exercem no conselho operam numa lógica cartorial.

Somente um conselheiro chamou nossa atenção para uma função menos cartorial no conselho: a de transformar idéias em ação. Como nosso trabalho não envolveu somente a coleta de dados por meio de questionário, podemos confrontar tais dados como a observação que fizemos acompanhando as sessões plenárias do Conselho. Assim, observamos que, apesar da tentativa de alguns conselheiros de mudar suas práticas, ou seja, estabelecer uma dinâmica mais aberta e menos formal, a rotina interna do conselho vai ao encontro de uma perspectiva mais burocrático-cartorial.

Esta idéia será confirmada se tomarmos os dados da *questão 30 (atividades que mais desenvolve enquanto conselheiro(a))*. Nessa questão, os conselheiros assinalam as atividades que mais desenvolvem como sendo aquelas que envolvem participação nas sessões plenárias, elaboração e relato de pareceres, e das comissões, porém o trabalho nas comissões às vezes fica comprometido em função do tempo que requer.

Um outro dado interessante é a expressão de um conselheiro afirmando que “[...] como representante da iniciativa privada, em sua independência, é pouco provável que suas ações funcionem na atividade pública”. Aparece aí um conflito entre a forma do *fazer* no setor público e o da iniciativa privada. Parece que sua fala apontaria para uma crítica no sentido da morosidade e da complexidade que envolvem as decisões do Estado, já que estas devem ser alvo de debates e discussões públicas. Nesse sentido, são mais demoradas, talvez menos eficientes se fossem pensadas a partir de uma lógica produtivista. Mas, quem sabe, talvez mais democráticas.

Ficam, pois, evidentes, alguns impasses que a relação entre entidades de caráter privado estabelece com o conselho. Por exemplo, quando este mesmo conselheiro, ao ser indagado sobre *a importância que atribui às atividades que desenvolve no conselho e da sua relação com o governo municipal*, responde com estas palavras:

[...] transmissão das ações da iniciativa privada.

através de *parecer* dando uma visão menos burocrática e mais eficiente na solução das deficiências.

por ter número reduzido da representatividade privada.

Assim, concordados com Nogueira (2004) quando ele afirma que não está dado que uma operação estatal coincida com o interesse público só porque é estatal, do mesmo modo que um empreendimento privado ou uma parceria não garantem, por si só, agilidade operacional, redução de gastos ou maior racionalidade gerencial. A gestão participativa deve estar revestida de força e de iniciativa para dirigir, coordenar e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, tanto quanto para garantir a qualidade dos serviços públicos. Essa gestão precisa ser capaz de pensar o Estado e de valorizar o espaço público democrático.

De modo geral, os conselheiros consideram importantes as *atividades que desenvolvem no Conselho*, pois são voltadas para a melhoria da qualidade da educação pública, zelam pelo cumprimento da legislação, autorizam o funcionamento de Centros de Educação Infantil, auxiliam o executivo na implementação e no avanço das políticas educacionais, na transmissão das ações da iniciativa privada e afetam as condições sociais. Além disso, eles ficam inteirados de todos os assuntos discutidos.

As percepções dos conselheiros acerca da importância das atividades que exercem no Conselho variam de trabalhos mais pontuais, como a autorização de funcionamento de Centros de Educação Infantil, a questões mais amplas, como a implementação das políticas. No entanto, tais afirmativas são confrontadas por alguns conselheiros na perspectiva de que tais atividades, no final, não têm uma efetiva participação na construção e avaliação da política educacional.

Esta visão dual observada nos discursos dos conselheiros acerca de suas funções em que o técnico aparece em oposição ao político está relacionada a uma concepção atomizada da política e da sociedade. O conselheiro tem uma função pública, portanto, nessa função se envolvem conhecimentos técnicos e,



sobretudo, políticos. Sua ação no conselho é uma ação política, mesmo quando está voltada à elaboração de uma parecer “técnico”. Observamos que alguns conselheiros, por apatia à prática política que vem sendo desenvolvida historicamente tanto no país como no município, não conseguem fazer essa distinção tão importante para sua prática.

Mas há também alguns conselheiros que atribuem um sentido mais difuso à política. Estes pensam na política em termos amplos, como uma relação de forças, como algo presente na vida cotidiana e nas várias esferas da sociedade, inclusive no Conselho.

Tais visões revelam, também, a tentativa de delimitação dos espaços de atuação de cada um, de garantir o espaço de atuação do conselho, fora dos partidos e políticos, e de afirmar que essa instituição pode contribuir com a educação no município da Serra.

#### 4.2.4.1 Possibilidades e Limites

O potencial e a importância das ações do CMES são confrontados ao indagarmos os conselheiros sobre *as atividades que o CMES ainda não faz, mas que poderia fazer e quais os fatores que impedem ou dificultam a realização desse trabalho.*

Na análise sobre as percepções dos conselheiros acerca das atividades que o CMES não desenvolve, mas poderia desenvolver, verificamos duas direções. Uma aponta a secretaria de educação como uma das responsáveis pela dificuldade de realização de algumas ações. Isso ocorre porque, segundo alguns conselheiros, além de não haver uma relação direta com a secretaria, falta transparência por parte desta; os processos são morosos, e o poder público não motiva o Conselho no exercício de tal função. E, por fim, acredita-

se, ainda, que falta autonomia na deliberação de seus atos e sobra dependência política ao CMES.

A outra direção identifica algumas dificuldades internas do CMES, como a necessidade de esta entidade estabelecer uma maior interlocução com a sociedade, comunidade, pais e alunos, bem como uma maior aproximação com as instituições que a compõe. Em síntese, concordam que falta divulgar e dar visibilidade aos atos do CMES.

Ao responderem sobre os *fatores que impedem ou dificultam a realização das atividades pelos conselheiros*, apontam como conseqüência basicamente duas questões: uma baseada na necessidade de competência técnica do conselheiro, seu interesse pessoal e disponibilidade de tempo; uma outra considera os aspectos mais gerais da participação, como a cultura política local (voltada para as práticas clientelistas), a falta de atuação da sociedade civil em geral e de autonomia para o trabalho.

As percepções dos conselheiros no que se refere à realização das atividades e dos fatores de impedimento destas se mostram diversas e até conflitantes. Nesse sentido, é importante destacar dois aspectos que ajudam a explicar tal diversidade.

Um aspecto que vale ser destacado refere-se à posição do conselheiro representante do governo e a posição do conselheiro que representa a sociedade civil. Em Geral, a Secretaria de Educação é vista “de fora” pelo representante da sociedade civil. Este conselheiro apresenta alguns questionamentos com relação à sua atuação junto ao conselho, considerando ser esta, inclusive, uma de suas funções no CMES: cuidar dos interesses da sociedade e fiscalizar as ações do governo.

Vimos que o representante do governo (da secretaria) normalmente é quem faz a ligação desta com o CMES, bem como detém o domínio da burocracia. Nesse sentido, não distingue tão nitidamente ou tem dificuldade de diferenciar a função de conselheiro a serviço da sociedade em geral da função de técnico

da secretaria de educação e guardião das regras que regem e controlam as ações do Estado.

As posições ocupadas por estes dois atores são, por definição, ou por natureza, diferentes. Mas não necessariamente antagônicas. Se considerarmos que o Estado “ampliado” é a *soma de sociedade civil mais sociedade política*, é importante não cometermos o erro da satanização do Estado e santificação da sociedade civil, como se esta sociedade fosse a guardiã dos interesses públicos. Vimos que algumas entidades no conselho estão claramente defendendo interesses puramente privativos e/ou corporativos.

A tese de que os representantes da sociedade civil pudessem ter mais autonomia em frente à secretaria de educação nem sempre é comprovada uma que o conselheiro se acha preso à demanda específica da entidade que representa.

O grande desafio é conciliar os interesses privados ou particulares das entidades (inclusive do governo) com a função pública de conselheiro. A maioria apresentou dificuldade em fazer essa distinção. Apesar de estar presente em seus discursos a necessidade de melhoria da educação e da vida da população em geral, fica evidente a defesa dos interesses corporativos das entidades que representam.

Não queremos afirmar, contudo, que seria possível a supressão total de tais interesses, tampouco dizer que estes interesses não estão relacionados com a qualidade da educação, como por exemplo, a qualidade do trabalho do profissional da educação. Mas é importante não perder de vista a necessidade de ampliação da participação para além dos fóruns já existentes que têm características muito específicas, como os sindicatos, por exemplo.

Os conselhos municipais de educação, apesar da já compartimentada setorialização em políticas, têm o desafio de aglutinar, enriquecer o debate, elevá-lo para além dos interesses privados e corporativos. Nesse sentido, a pluralidade é um ingrediente enriquecedor do debate, desde que as ações

culminem com o interesse e com a defesa do público. Conforme assinala Moura (apud TATAGIBA 2003, p. 61), uma vez que se parte do suposto de que o interesse público não está dado previamente, este deve ser construído a partir do debate e da disputa do interesse: “[...] o processo participativo assume, ainda, um caráter de disputa democrática entre atores sociais com interesses diversos e conflitantes – constitui-se num dos objetivos do processo”. E, por fim, “[...] o interesse público se constrói na arena das disputas políticas” (TATAGIBA, 2003, p. 63).

#### 4.3 ENTIDADES, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Conforme Lima Júnior (1997), a generalização de instituições inseparáveis da democracia (eleições periódicas, partidos de massa, sufrágio universal, Poder Legislativo) alterou sensivelmente os termos da discussão sobre o ato de representação que há muito tempo estivera circunscrito à relação individualizada entre representante e representado. Nesse sentido, o teor democrático dos modelos deve ser comparativamente avaliado em função dos seguintes critérios:

*[...] alcance da participação política, grau de representatividade das instituições de governo e distribuição do poder político institucionalizado. O grau de representatividade das instituições políticas de governo refere-se à amplitude com a qual os diversos segmentos de que se compõe o *demós*, qualquer que seja o critério utilizado (tendências ideológicas, classes sociais, clivagens socioeconômicas outras etc), se fazem presentes nas instituições governamentais. E, por fim, o maior ou menor grau de concentração (ou dispersão) de poder entre as instituições e no interior daquelas que integram o aparato governamental (LIMA JÚNIOR, 1997, p. 31, grifo nosso).*

Se não for possível falar na participação direta de toda a população nas decisões do conselho, era preciso pensar em que medida se pode discutir a vocalização dos interesses da população por meio das entidades representadas no conselho e que o compõem. Portanto, foi importante verificar, em nossa pesquisa, o grau de comunicação dos conselheiros junto às entidades que “representam”.

Vimos que a comunicação dos conselheiros junto às entidades que representam está limitada à cadeira que eles ocupam no Conselho. A entidade indica o conselheiro na maioria das vezes pelo presidente. Nem sempre as atividades do Conselho são repassadas para a entidade como um todo. As decisões a serem tomadas no conselho não são levadas às entidades para que, no coletivo, reflitam e decidam sobre o assunto em pauta. A entidade conta, ainda, com dificuldades para indicar alguém com disponibilidade para participar das atividades do Conselho.

Na avaliação de Gohn (2000, p. 181), para que os conselhos tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações. Nesse sentido, é preciso dar peso político a essa representação em consequência da luta dos segmentos sociais que acreditaram e na democratização dos espaços públicos e lutaram por isso.

Além da “representação” dos conselheiros junto às entidades, a pesquisa também envolveu o grau de “representação” delas junto à sociedade em geral bem como o seu funcionamento. Em função disso, passamos a responder as seguintes questões: como anda a articulação/movimentação dessas entidades junto aos grupos por elas representadas? Elas se reúnem periodicamente, promovem eventos, têm visibilidade junto à população, estão voltadas para o debate público das questões, que elementos estão presentes em suas pautas de atuação que denotam tal caminho?<sup>55</sup> E ainda, as representações estão conseguindo constituir-se como sujeitos capazes de vocalizar demandas a serem incluídas na agenda da política educacional?

A partir dessas indagações, nossa análise segue com o objetivo de verificar a vocalização das demandas da população através das entidades, observando isto:

---

<sup>55</sup> Cf. Questionário Entidades (APÊNDICE B).

- grau de representação das entidades junto à sociedade em geral;
- estrutura e funcionamento (reuniões, contatos) das entidades;
- articulação e movimentação (eventos, debates, ações junto aos grupos “representados”).

#### **4.3.1 Composição dos conselhos municipais: o processo de escolha das entidades**

Uma das questões que nortearam a nossa investigação acerca da representação política das entidades junto ao CMES diz respeito ao processo de escolha das entidades com assento nesse Conselho. Alguns autores comentam que não existe um processo consolidado para a constituição e organização dos conselhos, “[...] considerando que são poucos os espaços criados para que o poder público e a sociedade possam escolher, em conjunto, a composição dos conselhos municipais” (ABRANCHES; AZEVEDO, 2004, p. 169).

A maioria dos participantes (conselheiros, secretarias administrativa e executiva) do CMES não soube responder como se deu o processo de escolha das entidades para participar do conselho, a não ser o fato de que estas estão previstas em sua lei de criação.

Porém, um dos conselheiros (conselheiro fundador) informou<sup>56</sup> que as entidades que compõem o CMES foram escolhidas com base nas representações do Conselho Estadual de Educação que por sua vez tem como base o Conselho Federal de Educação. Na Serra, além da referência ao Conselho Estadual de Educação, existe um conjunto de organizações que historicamente exerceram influência junto ao poder público. Por exemplo, a

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada no dia 12 de março de 2006, conforme Questionário (APÊNDICE C).

Associação dos Empresários da Serra (ASES),<sup>57</sup> sendo uma das últimas entidades a fazer parte do CMES. Esta entidade possui um assento no CMES, dada a sua própria reivindicação e pela adesão do CMES no sentido de reconhecer sua importância e relevância para o município. A legislação do CMES foi alterada em função de sua inclusão. Até 1997, o CMES era composto por dezesseis membros conselheiros titulares, passando para dezessete após alteração na lei desse mesmo ano.

<b>Composição do CMES</b>		
<b>ENTIDADE</b>	<b>Nº DE REPRESENTANTES</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO</b>
ASES	01	Representante da ASES
ASSOPAES	02	Representante de pai de aluno
FAMS	01	Representante da FAMS
SINEPE	01	Representante dos estabelecimentos particulares de ensino
SINPRO	01	Representante da entidade de classe do magistério da rede particular
UCES	01	Representante dos Conselhos de Escola da rede municipal de ensino
REPRESENTANTES ESTUDANTIS	02	Representantes estudantis
SINDIUPES	04	Magistério
PODER PÚBLICO	04	Magistério
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	

QUADRO 3 - COMPOSIÇÃO DO CMES PREVISTA NA LEGISLAÇÃO DE 1997.  
 Fonte: Elaboração nossa (2005), a partir da Lei nº 1.961, de 12 de março de 1997.

É importante destacar que a maioria dos representantes do SINDIUPES é, em geral, composta por professores da rede pública municipal de ensino da Serra. A partir desse cálculo, temos uma composição no CMES de pelo menos oito professores da rede pública municipal, restando, em sua composição total, seis representantes oriundos de diversas entidades da sociedade civil organizada.

<sup>57</sup> Esta entidade não respondeu nosso questionário. Não conseguimos contatar nenhum de seus diretores, apesar das muitas tentativas. A ASES possui assento na maioria dos Conselhos gestores de políticas da Grande Vitória/ES.

<b>Composição Real do CMES</b>		
<b>ENTIDADE</b>	<b>Nº DE REPRESENTANTES</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO PROFISSIONAL</b>
ASES	01	Professor Universitário; diretor de faculdade
SINDIUPES	04	Professor, pedagogo
ASSOPAES	02	Técnico de nível médio
FAMS	01	Estudante de graduação, técnico secretaria, professor.
SINEPE	01	Empresário ( Educação)
SINPRO	01	Professor Universitário
PODER PÚBLICO	04	Professor (pedagogo)
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	

QUADRO 4 - COMPOSIÇÃO REAL DO CMES NO ANO DE 2005.

Fonte: Elaboração nossa (2005), a partir de Atas do CMES.

#### 4.3.1.1 Os Conselhos de escola: ausência e fragilidade

A representação do segmento de professores é bastante significativa, mas se observa uma total ausência do segmento de estudantes e dos conselhos de escola. Em relação ao segmento de estudantes, como já foi mencionado neste trabalho, há uma dificuldade de ordem legal – a questão da idade mínima prevista na lei de criação do CMES, que é de dezesseis anos. Como a rede atende os alunos do ensino fundamental, essa idade não pode ser contemplada na maioria dos casos.

Já a representação da União dos Conselhos de Escola (UCES) está bastante prejudicada, na medida em que não tem representante devido à falta de estrutura e organização tanto desta quanto dos próprios conselhos de escola. No ano de 2005, realizou-se um projeto por iniciativa do CMES e em parceria com a secretaria de educação para revitalizar, estruturar e, em alguns casos, de criar os conselhos de escola. Um dos principais objetivos deste projeto<sup>58</sup> foi organizar os conselhos escolares e colocá-los em funcionamento de modo a permitir uma maior participação da “comunidade escolar” na gestão da escola.

<sup>58</sup> A secretaria mobilizou recursos dos mais diversos (pessoal e material) para promover este trabalho que envolveu desde a discussão com os diversos segmentos que compõem os conselhos de escola, a equipe técnica da secretaria, do secretário de educação até a realização das eleições para compor o Conselho.



Vale destacar, ainda, que a secretaria elaborou e baixou uma Portaria nº 0010, de 04 de julho de 2005, regulamentando o processo eleitoral dos Conselhos de escola. Ainda que concordemos com o papel que o órgão administrativo tenha nesse sentido, nos perguntamo-nos sobre a influência que as unidades escolares tiveram nesse processo de elaboração de normas tão importantes para o funcionamento dos conselhos, ou seja, do seu próprio funcionamento? Qual o grau de autonomia envolvido nesse processo? Voltado à (re)estruturação de um mecanismo de gestão democrática.

Perceberam-se<sup>59</sup> ao longo do processo de (re)estruturação dos conselhos de escola, muitas dificuldades. Tais dificuldades estavam presentes na maioria dos procedimentos de participação social no Brasil. Um dos principais gargalos identificados diz respeito à cultura da auto-gestão presente nos administradores das unidades de ensino, mas não apenas neles. Isso se verificou também na própria herança autoritária brasileira e no modelo oligárquico/populista que predominou no município até praticamente a década de 1980. Outra dificuldade, como consequência da primeira, refere-se à pouca experiência em processos participativos de gestão e, ainda, à falta de tempo por causa da necessidade e consumação que o trabalho em tempos de globalização neoliberal requer.

Enfim, os conselhos de escola não são nosso objeto de estudo. Entretanto é inegável a importância destes fóruns, quando falamos de participação na elaboração das políticas educacionais. Os conselhos de escola são espaços de diálogo da “comunidade escolar” e a gestão mais direta da escola, que é o lugar onde se dão os principais desdobramentos da política traçada pelos governos. A escola é o âmbito oficial da aprendizagem formal. Tal perspectiva vai ao encontro de uma concepção de gestão democrática que tem por

---

<sup>59</sup> Foi realizada uma pesquisa paralela à nossa no CMES junto às unidades de ensino da rede municipal da Serra para avaliar o grau de comunicação dos conselhos escolares junto ao CMES. Para o empreendimento deste trabalho, foi enviado pelo correio, formulário com questões abertas e fechadas a todas as unidades de ensino, incluindo Centros de Educação Infantil (CEIs)). Infelizmente, o grau de retorno dos questionários não foi tão promissor, obtivemos um retorno de 10% das correspondências enviadas. Além da pesquisa empírica citada, foi feita a análise do projeto de revitalização dos conselhos de escola e da legislação pertinente.

princípio a radicalização da democracia, capaz de agir decisivamente na conquista da transformação das estruturas da escola e da própria sociedade.

O CMES, nessa perspectiva, seria um grande articulador de interesses<sup>60</sup> oriundos da base e não apenas um conciliador de interesses privados de entidades que nem sempre estão afinadas com uma política educacional que observa em conta a realidade da população muito menos de um ângulo de transformação social a partir dela. Não poderia ser, ainda, um amortecedor dos interesses da secretaria junto a grupos corporativos de interesse e vice-versa. Nesse sentido, cabe indagar: que contribuição a participação das entidades têm trazido à qualidade da educação pública e gratuita oferecida à população serrana? Além da questão da contribuição das entidades, indagamo-nos sobre o modelo de articulação do CMES junto às unidades escolares. Parece-nos que as direções e o modelo de articulação entre ele e sua base estão invertidos. Afinal, por que o conselho se relaciona mais com a secretaria e menos com os representantes das unidades escolares?

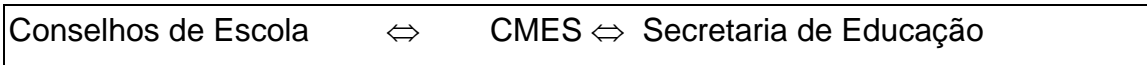


Figura 4 - Conselhos de Escola, CMES e Secretaria de Educação.  
 Fonte: Elaboração nossa (2006), a partir de Atas e Relatórios do CMES (2003, 2004).

#### 4.3.1.2 A questão da paridade

Alguns estudiosos e técnicos da área têm defendido a necessidade de paridade entre governo e sociedade civil na composição dos conselhos. No caso do CMES, a maioria de seus integrantes, um total de 10, é composta pelo segmento da sociedade civil organizada.

<b>Composição Real do CMES</b>	
<b>GOVERNO</b>	04 representantes do magistério.
<b>Subtotal</b>	<b>04</b>

<sup>60</sup> Cf. Figura 1.

<b>SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA</b>	01 representante da ASES; 02 representantes da ASSOPAES; 01 representante da FAMS; 01 representante do SINEPE; 01 representante do SINPRO; 04 representantes do SINDIUPES.
<b>Subtotal</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>

QUADRO 5 - COMPOSIÇÃO REAL DO CMES POR SEGMENTOS NO ANO DE 2005.<sup>61</sup>  
 Fonte: Elaboração nossa (2006), a partir de Atas e Relatórios do CMES (1996, 1997, 2003, 2004).

Ao longo de nossa pesquisa, constatamos que a questão da paridade nos conselhos é uma regra (norma) importante, porém, ela por si só não garante que o processo seja democrático. Como defende Gohn (2000, p 181) “[...] os conselhos têm de ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação”.

O grande desafio que identificamos está na comunicação das entidades com assento nos Conselhos junto à sua base e à sociedade em geral, bem como o nível de *publicização* do debate promovido por estas. No caso estudado, vale destacar que há pouco diálogo entre o CMES e as entidades. A relação entre o Conselho e tais entidades se restringe a seu conselheiro representante.

Um outro problema identificado no caso da Serra é a limitação dos atores envolvidos no processo de participação da gestão devido ao acúmulo de cargos e funções. Verifica-se que um mesmo ator representante de determinada entidade ocupa cargo de chefia ou qualquer outro, numa das secretarias do município. Este mesmo ator ora representa os interesses da entidade, ora os interesses da Secretaria (governo).

Se pudermos afirmar que a experiência deste ator é importante para o exercício de suas funções de conselheiro, observaremos que há pouca renovação dos quadros técnicos e de lideranças capacitadas para ocupar determinados espaços. Constata-se um claro problema de reprodução das

<sup>61</sup> Apesar desse quadro ter sido formulado com base na composição real do CMES no ano de 2005, documentos pesquisados, como atas e relatórios, apontam que esta, salvo alguns poucos meses, foi a composição da sociedade civil que mais esteve presente nas gestões do CMES desde a sua criação. Sendo que a ASSOPAES, FAMS e SINDIUPES foram as entidades que mais participaram das atividades do CMES desde a sua estruturação em 1996.

lideranças dos movimentos de base e, conseqüentemente, uma concentração nas mãos das poucas pessoas existentes, com várias funções e encargos. Além da sobrecarga de trabalho, há o risco de o vínculo com o governo reduzir à autonomia deste ator.

Apesar da sobrecarga de trabalho e do vínculo direto com o governo, verifica-se, que ainda é maior a participação destes atores nas atividades do Conselho, pois são “autorizados” a participar. Tais atividades são vistas como parte de suas funções na secretaria, na escola ou no sindicato. Como funcionário do governo municipal, este obtém a liberação para sair do local de trabalho, a fim de participar das atividades específicas do conselho. Conforme a Lei nº 1.647, de 24 de novembro de 1992, de criação do CMES, temos:

Art. 17. Os conselheiros eleitos e/ou indicados que forem integrantes do Quadro Permanente da Prefeitura Municipal da Serra, ficarão durante o período de sua gestão à disposição do Conselho Municipal de Educação, *com carga horária integral* (SERRA, 1992, grifo nosso).

Posteriormente, este artigo foi alterado pelo executivo municipal, estabelecido na Lei nº 1.961, de 12 de março de 1997, passando a ter a seguinte redação:

Art. 17. Os conselheiros eleitos e/ou indicados que forem integrantes do Quadro Permanente da Prefeitura Municipal da Serra, ficarão durante o período de sua gestão à disposição do Conselho Municipal de Educação (SERRA, 1997).

A esse art. 17, da Lei 1647/92, foram acrescentados os seguintes parágrafos:

1º - Entende-se por ‘disposição’ todo o tempo que o servidor estiver a serviço do Conselho Municipal de Educação, desde que por convocação do colegiado.

2º - ficará à disposição do Conselho Municipal de Educação, com sua carga horária de trabalho, o conselheiro integrante do Quadro Permanente da PMS, se investido do cargo *de presidente do CMES* (SERRA, 1992, grifo nosso).

Como vimos, apesar da alteração da lei indicar carga horária integral dedicada apenas para o conselheiro investido do cargo de presidente do conselho, tal legislação beneficia e permite uma maior participação dos representantes que são integrantes do Quadro Permanente da PMS. Estes, por sua vez, em geral representam o governo. Mas nem sempre. Como já destacamos, há um rodízio

na ocupação de cargos na secretaria e no Conselho. Ora, esse mesmo ator está em algum cargo na secretaria ora no conselho, ora nas duas funções ao mesmo tempo. O mesmo ocorre com o SINDIUPES: a mesma pessoa ocupa a diretoria desta entidade, faz parte do Quadro Permanente da PMS, já ocupou cargo de chefia na secretaria, ocupa a cadeira de conselheiro e, atualmente, a coordenação da UNCME/ES.

Além de prever a disponibilidade para atuar no conselho, a Lei nº 1.647, em seu art. 18, considera as funções de Conselheiro do Conselho Municipal de Educação de “[...] relevante interesse público e social, e o seu exercício tem prioridade sobre o de qualquer outro cargo público no município de que sejam titulares os seus membros” (SERRA, 1992).

Entretanto, os representantes da sociedade civil (de outras entidades não ligadas diretamente ao governo municipal) não têm liberação de suas atividades de trabalho para participar no conselho. Esta tem sido uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos segmentos da sociedade civil que não fazem parte diretamente da máquina estatal. Para participar das atividades do CMES, alguns faltam ao trabalho ou às atividades do conselho. Existem casos de conselheiros que trabalham em regime de escala e vão para o conselho quando estariam repousando após uma longa jornada de trabalho.

Uma das discussões que estão diretamente relacionadas à questão da liberação do trabalho para participar das reuniões do CMES e, de certa maneira funciona como um incentivo, é a gratificação paga a quem dele participa. De acordo com as informações obtidas no XV Encontro Nacional da UNCME, boa parte dos municípios brasileiros que possuem conselhos municipais de educação paga uma gratificação (ajuda de custo) para seus conselheiros. A quantidade paga nestas gratificações varia muito.

Há um grande embate no que se refere à discussão sobre a remuneração para participar nos conselhos. No caso observado, verificamos que há um consenso ao admitir esta remuneração como legítima e necessária para viabilizar, em termos materiais, a participação dos conselheiros. Observa-se, ainda, que o

município da Serra é um dos que paga menos a seus conselheiros. Atualmente, para participar das sessões plenárias e das reuniões das comissões permanentes, cada conselheiro recebe a quantia de R\$ 21,00 (vinte e um reais) pelo dia em que participar das atividades mencionadas. Assim, está prevista na Lei 1647/2, em seu art. 19; de criação do CMES e no Decreto-lei nº 3.509, de 26 de junho de 2003: “Aos conselheiros será arbitrada gratificação pela participação em sessões do plenário e em reuniões de comissões” (SERRA, 1997, 2003).

#### **4.3.2 Estrutura e Funcionamento das entidades e sua articulação com o CMES**

Em geral, as atividades desenvolvidas pelas entidades estão associadas à sua natureza, ou seja, às funções específicas que garantem a sua existência. As entidades arroladas no quadro dos Conselhos Municipais de Educação alinham-se, são em sua maioria, à política educacional. Nesse sentido, possuem diferentes pontos de contato com a Educação. Algumas entidades exercem atividades mais próximas ao cotidiano das escolas; outras desenvolvem atividades de cunho mais corporativo, como é o caso dos sindicatos, não implicando, necessariamente o seu afastamento do cotidiano escolar.

Entretanto, somente uma entidade declarou exercer atividade de âmbito maior, com envolvimento no Orçamento Participativo e no Plano Pluri Anual (PPA), o que denota, conforme nossa avaliação, um grau de maior articulação do trabalho que desenvolve e a sociedade em geral.

O desenvolvimento das atividades realizadas pelas entidades foi confrontado com o papel que essas entidades exercem na vida social e política do município. Nessa direção, a questão da qualidade da educação está presente,

de modo geral, em todos os discursos, apresentando pequenas variações quanto a pontos de maior destaque. Nisso se verifica também a existência de interesses mais específicos, que vão desde a luta pela sobrevivência da educação pública à qualidade da educação.

[...] defesa da educação pública com qualidade e participação popular (APÊNDICE A).

Todas as lutas relacionadas à qualidade da educação (APÊNDICE A).

Sobre a qualidade do ensino e a viabilidade das políticas educacionais (APÊNDICE B).

Há aqueles que pontuam o interesse de classe:

[...] defender o trabalho do professor no município e a escola pública além do ensino comprometido com as necessidades básicas da população (APÊNDICE A).

Vê-se, ainda, uma perspectiva mais abrangente, que coloca os indivíduos como sujeitos coletivos:

Direcionar em âmbito municipal as ações populares, a fim de contribuir efetivamente para a melhoria na qualidade de vida do cidadão serrano (APÊNDICE B).

#### **4.3.3 A Relação das entidades com os sindicatos, governo municipal, câmara de vereadores, associação de moradores e movimentos sociais**

Esta parte da pesquisa nos possibilitou evidenciar alguns conflitos de interesse e, ao mesmo tempo, a defesa dos interesses corporativos das entidades ao se referirem à relação estabelecida com os sindicatos, principalmente no caso das

entidades que são definidas, por natureza, como antagônicas, exemplo, os casos do SINEPE e do SINPRO. Enquanto o primeiro está preocupado com os interesses das escolas particulares, ou seja, do capital, o segundo está preocupado com a questão salarial ou do trabalho.

Nesse sentido, o conselho é um espaço permeado pela luta de classes e contradições impostas por esse processo, mas, também, um lugar marcado pela defesa de interesses.

A relação com o *governo municipal* se dá na medida em que tais entidades participam de algumas atividades onde o poder público está presente, tais como: audiências públicas, manifestações e comunicados. Em alguns casos, tal relação se instaura por meio “discussão”. Contudo, não se é possível afirmar que essas discussões são realizadas de forma periódica, demarcando um efetivo diálogo entre as entidades e o governo.

No que se refere à relação com *entidades religiosas, filantrópicas e movimentos sociais*, a maioria teve dificuldade em afirmar que existe tal relacionamento. Tal relação, se resume nessas palavras: “*respeito, solidariedade e apoio*”. A FAMS afirmou ter um relacionamento mais direto com a ASSOPAES. Já o SINDIUPES disse ter relacionamento com alguns movimentos como: o da Transparência, Movimento Negro, de Mulheres e Juventude socialista.

#### **4.3.4 Papel exercido pelo conselheiro indicado pela entidade no relacionamento entre esta entidade e CMES**

As entidades apresentaram questões bem diversas no que se refere ao papel do conselheiro na relação da entidade com o CMES. Assim consideraram como papel do conselheiro no CMES (APÊNDICE B):

o articulador de interesses;

o representante da categoria e pode responder por ela;



é um representante da categoria, mas o voto é da entidade;  
falta socialização. Não informa a entidade o que ocorre e decide sem  
comunicar.

Na resposta dada pela entidade 1, verificamos, como nas demais questões  
apresentadas, que o consel

ho tem sido um espaço de defesa de interesses corporativos, portanto, o  
conselheiro representante desta entidade deve exercer o papel de “articulador  
de interesses” ou, ainda, como representante de uma categoria e “pode  
responder por ela”. E, por fim, se observa uma nítida declaração da falta de  
comunicação entre o conselheiro e a entidade que está representando.

Além de estarem mais voltados para os interesses específicos e além da  
deficiência de comunicação entre a entidade e o CMES, não aparece nas falas  
das entidades nenhum projeto que associe a suas atividades específicas às  
necessidades do conselho às questões da educação materializadas na forma  
de ações. Constatam-se apenas e sim de intenções e discursos sobre a  
qualidade da educação.

Um outro aspecto que pode ser associado aos descritos acima, refere-se *ao  
espaço que as entidades reservam em suas atividades/agenda para questões  
relativas ao CMES*. Algumas afirmam que a comunicação é esporádica, outras  
destacam que as informações e discussões são levadas às assembleias e  
reuniões de diversos assuntos e que o conselheiro tem um espaço dentro  
destas, se preciso for. Entretanto, não identificamos nas falas e ações um  
modelo de comunicação regular e efetiva de modo a possibilitar ações  
elaboradas em conjunto, ou seja, entre as entidades e o CMES. Em geral, a  
atuação da entidade fica limitada a ação do conselheiro representante no  
CMES.

Ao serem indagadas sobre o que o CMES não faz, mas que ainda poderia  
fazer, algumas entidades reafirmaram as necessidades específicas do grupo

que qual representam, apontando suas maiores dificuldades, tais como: a saúde do trabalhador em educação, a regularização dos centros de educação infantil, e outras.

Contudo, algumas ultrapassam as questões corporativas e sugerem que o conselho deve conquistar uma maior autonomia, bem como uma ampliação dos canais de participação e articulação com a sociedade civil. Tais entidades demandam, portanto, maior visibilidade e poder de ação ao CMES.

#### 4.4 COMO VEM SE PROCESSANDO A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO CMES?

Este trabalho defende a idéia de que a participação ampliada da sociedade nas políticas de educação seria uma das maneiras de se minimizar o impacto dos interesses privados e maximizar os interesses públicos.

Verificamos, na percepção dos conselheiros, duas visões bastante distintas em relação aos fatores responsáveis pela reduzida participação da sociedade no CMES. Uma responsabiliza a população, alegando que esta não tem interesse, conhecimento, disposição para o trabalho voluntário e comprometimento para participar. A outra visão assinala que a falta de espaço para participação, intercâmbio e democratização das relações entre o conselho e a sociedade organizada, a cultura da auto-gestão, a falta de instituições de cultura, o clientelismo e a postura dos dirigentes escolares como fatores que dificultam uma maior participação da sociedade no CMES.

Diante do diagnóstico que constata a necessidade de uma maior participação da sociedade nas políticas educacionais e, por conseguinte, no CMES, os conselheiros apontaram algumas indicações para reverter este quadro. Ei-las:

- melhorar a participação nas associações de moradores;

- criar movimentos na educação, como o estudantil, dentre outros;
- participar de reuniões, e tudo que esteja relacionado a políticas públicas;
- tomar ciência da importância na participação, pois muitos desconhecem o direito de participar;
- participar por meio da busca de interação e representação de classe;
- ampliar o espírito voluntário e participativo;
- fortalecer os conselhos municipais;
- estabelecer interlocução entre conselho e sociedade;
- reunir a comunidade escolar semestralmente;
- organizar os conselhos escolares na perspectiva destes assumirem o comprometer-se em estudar com a comunidade a legislação pertinente ao processo ensino-aprendizagem e outras;
- valorizar os dirigentes comprometidos com a causa;
- representar organizadamente e com independência política;
- participar efetivamente das entidades;
- buscar informações para a transformação em atos.

Os conselheiros elencaram ainda um conjunto de fatores que impedem ou dificultam uma maior participação da população serrana nas políticas educacionais, quais sejam:

- ausência de divulgação do CMES;
- burocracia, interesses pessoais e políticos;
- falta de maior espírito voluntário e participativo;
- maior importância à organização coletiva;
- clientelismo por parte de alguns dirigentes, em todos os níveis;
- Reduto "político" – minha área – dos (as) candidatos (as);
- visão e ação de alguns dirigentes em todos os níveis ainda como "qualquer coisa serve" para os estudantes da rede pública;
- política-partidária;
- experiência na participação de colegiados educacionais, ainda pouco exercitada e o baixo reconhecimento público dos mecanismos de participação direta nos serviços educacionais;

- o descrédito nas políticas partidárias que acabam refletindo nas demais organizações;
- interesses políticos, pessoais, falta de informação e engajamento;
- falta de uma concepção - linha ideológica de educação e sua implementação.

Diante do exposto, percebemos que as discussões do conselho e a qualidade do trabalho envolvido nesse espaço se dão de maneira consciente. Consciente no sentido de ter ciência da problemática que o envolve apesar das divergências nas falas desses mesmos conselheiros. Os conselheiros apontaram, ainda, as principais dificuldades que a participação social impõe hoje, bem como sinalizaram para algumas ações que podem potencializá-la.

Como ressaltamos no início deste tópico, não se tratava de avaliar as ações individuais de cada conselheiro, mas de refletir sobre os avanços e as dificuldades impostas pela ação coletiva. Assim, caminhamos para as considerações finais deste trabalho, com o desafio de síntese das muitas questões colocadas pelos próprios atores envolvidos diretamente no conselho e por nós aqui.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, tendo como *lócus* de análise o Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES). Aqui, destacamos a relação entre a participação da sociedade civil nos conselhos municipais de educação e a sua capacidade de deliberação sobre a política educacional em nível local a partir de um processo democrático.

O estudo sobre a participação da sociedade civil nos conselhos municipais de educação nos possibilitou confirmar algumas idéias já desenvolvidas no campo de estudos sobre participação e conselhos, mas também sobre a política educacional, já que nossa pesquisa privilegiou os conselhos municipais de educação. Permitiu-nos também discutir algumas questões relativas à gestão e à participação em nível local.

Apesar dos muitos estudos já produzidos sobre conselhos, deve-se levar em consideração que a experiência dos conselhos municipais de educação é bastante recente na maior parte do País. Nesse sentido, os resultados expostos devem considerar esse aspecto como um dado importante. Alguns limites são impostos pelo tempo histórico destes espaços. Contudo, vimos que algumas análises já puderam ser feitas.

Como foi constatado na literatura que trata o tema da participação, a experiência conselhistas foi uma demanda básica da maioria dos movimentos sociais brasileiros nos anos de 1980. No município da Serra, contou com a participação dos diversos segmentos sociais (partidos de esquerda, movimentos de bairro, movimento de professores, associações empresariais e de moradores) para a sua criação, estruturação e funcionamento. Nos anos 1990, esta demanda foi absorvida como estratégia política pela maioria dos projetos governamentais, para viabilizar a questão da participação da população nos órgãos e políticas estatais.

No caso do município da Serra, esta experiência aparece com destaque no cenário estadual, haja vista o desenvolvimento de ações organizadas pelo CMES, com repercussão estadual e nacional. Dentre essas ações, é importante destacar sua participação na organização de um encontro Nacional da UNCME, ocorrido em outubro de 2005. O CMES teve ainda importante papel enquanto articulador e organizador da UNCME/ES. Esteve na presidência desta organização e na última eleição; aprovou um novo formato para diretoria da UNCME, promovendo uma maior descentralização e participação dos conselhos e municípios do interior do Estado.

O CMES, que vem mantendo contato com a UNDIME/ES, organizou o II Encontro Estadual da UNCME em parceria com a UNDIME/ES; e foi responsável ainda por auxiliar na criação, organização e estruturação dos conselhos municipais de educação do Estado do Espírito Santo. O I Encontro Estadual da UNCME foi realizado em 2003. Nesse período, o Espírito Santo, tinha 38 Conselhos Municipais de Educação. Hoje, conta com conselhos em quase todos os 78 municípios do Estado.

Duas Assembléias Municipais de Educação foram organizadas pelo CMES. Essas assembléias contaram com a participação de vários segmentos da sociedade voltados para a discussão e elaboração de ações para enfrentar os dilemas e desafios da educação e, mais especificamente, os da educação em nível local.

Assim, como foi exposto no item 4, pode-se afirmar que a experiência conselhistas em nível local, principalmente a partir das ações do CMES, tem possibilitado a construção de estruturas para o funcionamento dos sistemas municipais de educação. Podemos afirmar que este processo vem proporcionando um grande aprendizado político e técnico no campo educacional em nível local.

Um município como a Serra, que até a década de 1990 não possuía uma rede municipal de educação organizada, viveu em poucos anos momentos de muito trabalho e aprendizado acerca da gestão das políticas educacionais. Como

vimos, houve uma significativa movimentação por parte de algumas entidades no sentido de apoiar um novo projeto de gestão para o município, com base em critérios mais democráticos.

Assim, afirmamos que esse período foi marcado por uma visão mais moderna da administração, dando apoio a muitos dos eventos realizados; que a gestão da coisa pública envolveu, em termos quantitativos, um número maior de atores no debate sobre a política educacional; proporcionou um aprendizado para os atores na construção desse processo. E, por fim, a nosso ver, vem formando uma elite dirigente (técnica e política) na área educacional.

Podemos afirmar também que o processo ampliou o debate, ecoou, em parte, nos ouvidos da sociedade, permitiu uma maior publicização das ações das políticas educacionais, principalmente se for comparado com os períodos anteriores (até meados da década de 1990).

Constamos, pois, um avanço das insituições. Avanço em termos numéricos e, de antemão, defendemos esse avanço como sendo importante para o processo de democratização do País. Mas, como nos lembra Olavo Brasil, não podemos perder de vista uma definição substantiva da democracia: “[...] a democracia não deve ser vista apenas como método despido de conteúdo humanista, e menos ainda como método exclusivamente voltado para a seleção de lideranças encarregadas do processo decisório” (LIMA JÚNIOR, 1997, p. 33).

A partir da análise da estrutura e do funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, mais especificamente, do CMES, chegamos a algumas conclusões. A primeira delas refere-se ao formato institucional dos conselhos. Dentro da estrutura dos sistemas de educação, os conselhos municipais ocupam um lugar que, na nossa avaliação, tende à redução da sua capacidade de estabelecer as políticas. Entretanto, vale destacar isto: ainda que os conselhos tivessem total autonomia no sentido de estabelecer a política educacional, não poderíamos afirmar que o seu processo seja democrático.

Não obstante, sendo um espaço público, uma arena de debate, de politização das questões relevantes da política (nacional, local e educacional), o CMES pode ser um espaço de poder. Assim sendo, ainda que seja avaliada no plano do debate, sua importância não poderia ser desconsiderada pelos gestores da política.

A força do CMES no sentido explicitado anteriormente encontra em sua dinâmica de funcionamento alguns entraves. O primeiro deles refere-se às ações que acabam por favorecer as práticas burocrático-cartoriais, confirmando estudos já realizados em relação ao tema dos conselhos, apesar de algumas indicações que supostamente apontariam para um outro caminho.

O outro entrave que, a nosso ver, é ainda mais problemático, refere-se à questão da composição e, por conseguinte, dos atores que efetivamente participam no conselho. Nesse sentido, apontamos três fatores que se interligam e acabam produzindo uma baixa participação política no CMES: a participação limitada às entidades com assento no CMES; a baixa representatividade destas entidades junto à sociedade em geral; e a reduzida participação dos segmentos mais pobres e menos escolarizados da população.

Em relação à participação limitada a algumas entidades, destacamos a ausência dos conselhos de escola e dos representantes estudantis. Além disso, como observamos, a participação fica limitada a alguns atores que estão presentes em diversos espaços do governo municipal.

No que se refere à baixa representatividade das entidades junto à sociedade em geral, destacamos que algumas dessas entidades, por apresentarem caráter mais privativo, tendem a ver o conselho como um braço do Estado. Assim, para essas entidades, sua participação nesse espaço torna-se importante na medida em que permite demarcar seus interesses. Portanto, não vêem o conselho como espaço de democratização das políticas educacionais, até mesmo porque disputam com o Estado a oferta da educação e se consideram mais eficientes no oferecimento dela.



Dentro desta perspectiva, o conselho é visto como um órgão burocrático de um Estado ineficiente e incapaz de oferecer serviços de qualidade à população. Tal argumento corrobora a ideologia disseminada nos anos 1990 da crise do Estado num contexto neoliberal, ou seja, num contexto de redução dos gastos com políticas sociais.

A sociedade civil é heterogênea. Além de comportar os interesses da classe trabalhadora, comporta os interesses da classe empresarial, sendo permeada pelos conflitos inerentes e irreconciliáveis do sistema capitalista entre capital e trabalho. Assim, estão presentes na composição do CMES, por meio dos segmentos representantes da sociedade civil, interesses contrapostos: os dos empresários e os dos trabalhadores. O poder público (Estado capitalista) posto que é rodeado pelos interesses do capital e do trabalho, procura atender os interesses de um e de outro.

Tais contradições aparecem no CMES tanto na maneira de conceber o conselho como na avaliação que se faz de suas funções. Por exemplo, um conselheiro afirmando que o conselho deveria ter mais autonomia diante do poder público, mas reconhecendo sua importância no que se refere ao provimento de serviços de qualidade à sociedade é diferente de um outro que não reconhece o conselho como sendo um espaço em potencial de participação e ampliação da democracia. Este último parte da premissa de que o Estado é ineficiente e incapaz de dar conta das demandas sociais num mundo que opera na lógica do liberalismo econômico – a do mercado.

Os conselhos vivem esta tensão: ser um órgão de Estado, e advogar sua autonomia, precisando ampliar a participação social e dando ênfase às necessidades das camadas populares excluídas do processo de participação política e econômica.

Na maioria das vezes, observa-se que os conselhos têm valorizado muito mais a participação em termos do acesso da população àquele serviço oferecido pela política em discussão que a participação política, nas decisões a serem tomadas. Tal comportamento se dá pela crença em que os conselheiros, em sua maioria, têm o saber técnico e a função de consultor que o conselho deve ter.

Outro aspecto que corrobora a dificuldade da participação das camadas populares e de outros segmentos da sociedade é a idéia de que pensar a Educação enquanto uma área de conhecimento é tarefa para os profissionais *experts* da área, porque são conhecedores do assunto. Entendem das leis, das correntes pedagógicas, dos filósofos da educação, principalmente por serem letrados e portadores de um saber que irá transformar o modo de pensar do povo.<sup>62</sup>

Esta é uma idéia ainda muito presente nas práticas sociais e que se fazem também presentes na área educacional. São contrárias ao que pregaram alguns pensadores como Paulo Freire, por exemplo. Mas quando se trata de parar para elaborar políticas e decidir sobre elas, a quem se consulta? Consultam-se os notáveis. Por isso, o Conselho deve ser uma câmara de notáveis, guardiões do saber letrado.

Vemos esta realidade como um dilema a ser pensado, já que não assumindo nenhuma posição extremista, acreditamos que as sociedades (mesmo as não capitalistas) sempre produziram em maior ou menor grau grupos em seu interior mais letrados ou intelectualizados que outros.

---

<sup>62</sup> Tal visão se difere da concepção gramsciana de intelectual orgânico conforme desenvolvido por Gramsci em *Concepção Dialética da História*, 1981. Os intelectuais não constituem uma classe propriamente dita, mas são grupos vinculados às diferentes classes. Esse vínculo é orgânico quando o intelectual se origina da classe que representa. Assim, os intelectuais para Gramsci, se constituem na camada social encarregada de gerir a superestrutura do bloco histórico, assegurando o vínculo orgânico entre estrutura e superestrutura.

No caso das sociedades ocidentais contemporâneas, esta questão tem sido potencializada uma vez que um dos principais sistemas de distribuição de renda e prestígio é baseado em critérios que consideram o grau de escolaridade ou de cultura em letras dos indivíduos. Alguns grupos foram e são historicamente excluídos deste processo, portanto, se encontram numa posição de extrema desigualdade.

Uma sociedade democrática deve ser estruturada a partir da igualdade concreta dos produtores e da liberdade efetiva dos cidadãos. Conforme Boron (1994, p. 8), não se pode compreender o significado da democracia se não a concebemos como:

[...] um projeto indivisível que repousa em duas exigências: por um lado, um conjunto de regras 'certas' do jogo que permita institucionalizar – e provisoriamente resolver – os antagonismos sociais e chegar a resultados 'incertos', isto é, nem sempre necessariamente favoráveis aos interesses das classes dominantes; por outro, a democracia também contém uma definição de 'boa sociedade' que, dialeticamente, finaliza no socialismo.

Para este autor, pensar a transição democrática da América Latina limitada a uma “engenharia política” é um grande equívoco. Ou seja, a democracia não pode ser pensada apenas ou exclusivamente como uma categoria política que estabelece um tipo específico de relações entre o Estado e a sociedade civil (BORON, 1994, p. 10).

Além disso, é importante destacar, como nos lembram alguns dos muitos estudiosos do tema, tais como, Behring (2001); Gohn (2000); Nogueira (2004); Raichellis (1998); Silva (2005), que os conselhos não podem ser vistos como substitutos da democracia representativa nem como braços auxiliares do executivo ou, ainda, como substitutos da participação popular em geral. Eles são apenas um espaço possível. Apesar de todas as críticas feitas a seu formato, ainda consideramos que seja importante a participação nesses espaços, como forma de luta pela conquista dos direitos sociais e também de transformação social.

A participação encontra ainda, outros entraves que estão presentes não só nos espaços dos conselhos. Tais entraves referem-se à herança de um País fortemente marcado por uma “[...] histórica debilidade dos componentes republicano e liberal da nossa democracia” (TATAGIBA, 2003, p. 67). Reforçam, ainda, a construção de uma relação Estado/sociedade baseada no autoritarismo, na carência e no privilégio de alguns, mediada pela tutela e favor e, mais recentemente, pelo populismo e clientelismo. Por tudo isto, o Estado brasileiro é marcado por uma cultura política antidemocrática.

Destaca-se, além disso, a fragilidade de nossas instituições político-representativas: os partidos e o legislativo. Tais temas apresentam um conjunto de questões teórico-metodológicas que não foram contemplados neste trabalho, mas, dada a abrangência do tema, se fizeram de alguma maneira presentes. Ficam, pois, como agenda para futuras pesquisas.

Assim, quando falamos em transformação radical da sociedade, esbarramos num País que, ao entrar no processo de modernização fê-lo sem promover rupturas com as elites tradicionais e oligárquicas do país. O Brasil chega ao final da década de 1980, em seu processo de redemocratização, e elege um “ilustre desconhecido” que deu cabo a uma “contra-reforma” do Estado e inicia um processo de completa desestruturação de seu aparelho. Tudo isto em consonância com as orientações de um projeto neoliberal arquitetado em nível internacional, por força de uma nova fase de acumulação capitalista (BEHRING, 2003).

Dentro desta perspectiva, aparece uma questão que não pode deixar de ser enunciada. Os conselhos, posto que divididos em políticas setoriais, acabam contribuindo com a fragmentação e/ou diluição das questões políticas mais amplas e dificultando a construção de um projeto político global de sociedade (RAICHELIS, 2000). Este é, mais um dos desafios à participação na modalidade conselhistas. Mas não é só isso. Trata-se de um desafio que vem sendo mais premente diante das investidas cada vez mais destrutivas do capital e da necessidade da construção das identidades coletivas que foram drasticamente destruídas, principalmente a partir do final do século passado.

Assim, a criação dos conselhos municipais de educação, como espaços democráticos, participativos e contraditórios na condução da política educacional, representa um avanço na sociedade brasileira. Entretanto, esse potencial político dos conselhos está ameaçado em frente às novas transformações do capitalismo contemporâneo, que submete tudo e todos à sua lógica destrutiva e incontrolável (MÉSZAROS, 1987).

Estamos diante de um quadro desfavorável às práticas democráticas. Os conselhos são atingidos, o que dificulta o pleno exercício do seu papel constitucional, legal e político (BEHRING, 2001). Ainda assim, acreditamos na perspectiva de que os conselhos têm grandes potencialidades como arenas de conflitos e negociação, em que a política de educação será definida no jogo de interesses antagônicos. Mas de maneira alguma os conselhos podem ser pensados como os únicos espaços de participação. Portanto, é fundamental a vinculação dos conselhos com os demais movimentos da sociedade em prol da luta pela radicalização da democracia e da cidadania, como ação estratégica.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sérgio. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RIBEIRO, Luiz César Q.; AZEVEDO, Sérgio (Org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, v. 1, p. 161-192, 2004.

AFFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, jan./fev./mar./abr, p. 35-45, 2003.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023: guia para normalização de referências**. Vitória, 2005.

\_\_\_\_\_. Normalização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos: guia para alunos, professores e pesquisadores da UFES. Vitória, 2005.

ASSIS, Mariza de Paula. A participação da universidade nas instâncias locais de gestão: reflexos a partir do Conselho Municipal de Educação de São Gonzalo. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (Org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 41-61.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BAIERLE, Sérgio G. A emergência de um novo princípio ético político nos MSUs em Porto Alegre. Disponível em: <[www.ebape.fgv.br](http://www.ebape.fgv.br)>. Acesso em: 10 de Janeiro de 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos de Assistência Social e a construção da democracia. **Cadernos ABONG**, São Paulo, v. 30, p. 93-116, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. **Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BONETI, Lindomar Wessler. As políticas educacionais, a gestão da escola e a exclusão social. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BORGES, Clério José. **História da Serra**. Serra, 1998.

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**, 5 de Outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**: perfil dos conselhos municipais de educação/Elaboração de Rita Cássia Coelho e Maurício Rodrigues de Araújo. – Brasília: MEC, SEB, 2004.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, INEP. **Portal do MEC**. Disponível em: <[www.mec.gov](http://www.mec.gov)>. Acesso em: 22 maio 2006.

CARLOS, Euzineia. **Controle social e política redistributiva**: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra-ES. 2003. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Tradução de Equipe PUCCAMP. 4. ed. Campinas: Papyrus, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo, n. 37, 2000.

CARVALHO, Maria Lúcia R. D. et al. Conselhos Municipais de Educação: mecanismos (in)viabilizadores da gestão democrática da escola pública municipal na microregião de campinas. In: GIUBILEI, Sônia (Org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas: Alínea, 2001. p.187-230.

CORAGGIO, José Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa, 1998. p. 75-723.

CORREIA, Maria Valéria C. Que controle social na política de assistência social? **Serviço Social e sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 119-144, nov. 2002.

\_\_\_\_\_. A relação Estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 148-176, mar. 2004.

COUTINHO, Calos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1981.

\_\_\_\_\_. **Contra-corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Ed. da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, n. 80, v. 23, p. 168-200, set. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil urbano. **Espaço e Debates**, [S.l.], n. 24, p. 21-42, 1988.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o Orçamento da Educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados, Goiânia: UFG, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais. Florianópolis, n. 2, v. 20, p. 303-327, jul./dez. 2002.

FERREIRA, Andreza Alves; COSTA, Everaldo Francisco. **O processo de municipalização do ensino fundamental no Estado do Espírito Santo**. 2003. Monografia (Pós-graduação em Gestão Municipal de Políticas Públicas) - Instituto Saber & Cidadania e as Faculdades Integradas de Vitória (FDV), 2003.

FGV/EBAPE. Marco Conceitual – Esfera Pública e Democracia. Disponível em: <[www.ebape.fgv.br](http://www.ebape.fgv.br)>. Acesso em: 10 jan. 2005.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (Org.). **Repensando a experiência urbana na**



**América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, Coleção Grupos de Trabalho CLACSO, p. 175-197, out. 2000. Disponível em: <www.clacso.org>. Acesso em: 10 fev. 2006.

GOHN, Maria da Glória. Participação: novas e antigas concepções na gestão pública. In: ENCONTRO DA ANPUR, 9., 2001, RIO DE JANEIRO. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, pp.1206-1217.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

HERKENHOFF, Maria Beatriz; ANDRADE, Renato Almeida; SANTOS, Wanusa Pereira. Poder local: a experiência do município da Serra. **Interface**, Vitória, ano 2, n. 4, p. 153-160, nov. 1998.

IBAM/IPEA. Projeto Conselhos Municipais e Políticas Sociais. **Boletim de Acompanhamento:** relatório final, versão preliminar, Rio de Janeiro, n. 6, 1997. (mimeo.).

IBGE. **Microdados do Censo 2000 – IPES.** Disponível em: <www.ipes.com.brT>. Acesso em: 29 mar. 2006.

LAKATOS, Maria Eva; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 273-275.

\_\_\_\_\_. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional de Educação no contexto Neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAIL, Eveline (Org.). **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro: DP&A, 2005. pp. 25-40.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréia de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 173-188.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80.** São Paulo: Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. **Instituições políticas democráticas:** o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

MAINWORING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MARX, Karl. **Ideologia alemã**. São Paulo. Ed. Hucitec, 1984.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: LaPPlane/FE/Unicamp, 2000.

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. Tradução de Mário Duayer. São Paulo: Ensaio, 1987.

MIRANDA, Naly da Encarnação. **Reminiscências da Serra: 1556-1963**. Serra: [s.n], 1984.

\_\_\_\_\_. **Comentários históricos da Serra**. Serra: [s.n.], 1990.

MONAL, Isabel. Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréia de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 189-200.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social e sociedade**, São Paulo, n. 50, abr. 1996.

NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, I. et al (Org.). **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004. p. 61-83.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão democrática da educação no contexto da Reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da S.

(Org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001. p. 91-113.

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

PAZ, Rosângela. Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (Org.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 19-24.

PEREIRA, Guilherme Henrique. **Política industrial e localização de investimentos**: e o caso do Espírito Santo. Vitória: EDUFES, 1998.

SERRA (ES). Prefeitura Municipal da Serra. **Lei Orgânica do município da Serra**. Serra, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.647, de 24 de novembro de 1992**. Dispõe sobre a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Educação do Município da Serra/ES.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.961, de 12 de março de 1997**. Dispõe sobre a alteração na Lei nº 1.647, de 24 de novembro de 1992.

\_\_\_\_\_. **Serra 21**: Plano Estratégico da Cidade 2000-2020. Serra/Espírito Santo, out. 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.665, de 30 de dezembro de 2003**. Institui, cria e disciplina a organização do sistema municipal de ensino do município da Serra.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 3.509, de 26 de Junho de 2003**. Dispõe sobre a gratificação de conselheiro do CMES.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.719, de 19 de julho de 2004**. Altera a Lei Municipal nº 1.647, de 24 de novembro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 0010, de 04 de julho de 2005**. Estabelece normas para a estruturação e funcionamento dos conselhos de escola de acordo com a Lei nº 2.478/02.

SERRA (ES). Secretaria Municipal de Educação. Coordenação de Planejamento Educacional e Estatísticas. **Dados atualizados em março de 2006**.

SERRA (ES). Secretaria Municipal de Educação. Departamento de Ensino. **Projeto de Reestruturação e Fortalecimento dos Conselhos de Escolas, fevereiro de 2005**.

SERRA (ES). Conselho Municipal de Educação da Serra. **Livros de Atas dos anos de 1996, 1997, 1998, 2000 e 2003**.

SERRA (ES). Conselho Municipal de Educação da Serra. **Pareces dos anos de 2004 e 2005.**

\_\_\_\_\_. **Resoluções dos anos de 2004 e 2005.**

\_\_\_\_\_. **Informativos dos anos de 2003, 2004 e 2005.**

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades dos anos de 2003, 2004 e 2005.**

\_\_\_\_\_. **Relatório da Primeira e da Segunda Assembléia Municipal de Educação dos anos de 2000 e 2003.**

\_\_\_\_\_. **Relatório do I Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Espírito Santo, 03 de Outubro de 2003.**

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno.** Dispõe sobre a criação, composição e finalidade do CMES, 10 de Outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório do XV Encontro Nacional da UNCME.** Organizado pelo CMES em outubro de 2005.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2000. n. 37.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização:** os conselhos municipais de educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROCHA, Haroldo; BUFFON, José Antônio. O boom industrial. **Revista do IJSN,** Vitória, ano 5, n. 3, jul./set. 1986.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social.** São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).

SALLUM JÚNIOR, Brasília. Transição política e crise do Estado. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (Org.). **Lições da década de 80.** São Paulo: Edusp; Genebra: Urisd, 1995. p. 137-169.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos municipais:** a participação cívica na gestão das políticas públicas. 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Instituto de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

SANTOS, Vanderley Guilherme dos Santos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a Democracia. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SERPA, Ana Maria Petronetto. **Quando o povo institui seus espaços políticos e os transforma em espaços pedagógicos**: um estudo da dimensão educativa dos movimentos populares da Serra.1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1990.

SILVA, Jeane Andréa Ferraz. **Sociedade civil e conselhos de assistência social**: contradição entre o adensamento e o esvaziamento da participação. 2005. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Reformas do Estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. **Revista Brasileira de Educação**, [S.l.], n. 24, p. 78-94, set./dez. 2003.

SIQUEIRA, Ângela C. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, [S.l.], n. 26, p. 145-156, maio/ago. 2004.

SIQUEIRA, Maria da Penha. **O desenvolvimento do Porto de Vitória: 1870/1940**. Vitória : CODESA/UFES, 1984.

\_\_\_\_\_. **Industrialização e empobrecimento urbano**: o caso da Grande Vitória - 1950/1980. Tese (Doutorado em História Econômica). Programa de Pós-Graduação em História, FFLCH / USP, São Paulo, 1991. (mimeo).

SIQUEIRA, Márcia. **Gênese e constituição do movimento popular no município da Serra/ES**: a autonomia presente. 1992. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

\_\_\_\_\_. **Participação, cultura política e modelos de gestão**: a democracia gerencial e suas ambivalências. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade de Campinas, São Paulo, Campinas, 2003.

TEIXEIRA, Celso Elenaldo. Movimentos sociais e conselhos. A participação popular nos conselhos de gestão. **Cadernos da ABONG**, São Paulo, n. 15, p. 7-9, jul. 1996.

\_\_\_\_\_. Conselhos de políticas públicas: efetividade de uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, São Paulo, n. 37, p. 92-96, 2000.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004

TELLES, Vera Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador, n. 19, 8-21, jul./dez. 1993.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Conselhos municipais de educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas municipais de ensino. In: SOUZA, Donaldo Belo; FARIA, Macedo Ciomar Lia (Org.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 107-122

VIANNA, Luiz Werneck. **A revolução passiva**: iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## **APÊNDICES**

# APÊNDICE A – Questionário da Pesquisa/ Conselheiro

## QUESTIONÁRIO De PESQUISA: PERFIL DO CONSELHEIRO

Conselho Municipal de Educação da Serra - CMES

Data: \_\_\_/\_\_\_/2005 Questionário Nº: \_\_\_\_\_

### I- DADOS PESSOAIS

1. Sexo ( ) Masc. ( ) Fem.

2 – Faixa etária

1( ) Até 24 anos	2( ) De 25 a 34	3( ) De 35 a 44	4( ) De 45 a 59	5( ) 60 ou mais
------------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

3 - Renda familiar (em Reais)

1( ) até 1 SM	2( ) 1 a 2 SM	3( ) 2 a 5 SM	4( ) 5 a 10 SM	5( ) acima de 10 SM
---------------	---------------	---------------	----------------	---------------------

Valor em R\$? \_\_\_\_\_

4 – Grau de Instrução

1( ) Analfabeto	2( ) Ens. Fund. Incomp.	3( ) Ens. Fund. compl.	4( ) Ens. Médio incom.
5( ) Ens. Médio compl.	6( ) Superior incomp.	7( ) Superior completo	

5 – Formação (onde se aplicar).

6 – Ocupação.

### II- DADOS INSTITUCIONAIS

**7- Qual segmento você representa no Conselho? Coloque ao lado do segmento especificado a entidade que você representa no Conselho.**

7.1- ( ) Prestadores de Serviços. 7.2- ( ) Profissionais de Assistência Social 7.3- ( ) Usuários

7.4- ( ) Outro. Qual?

**8- Há quanto tempo você atua nesta entidade?**

8.1- ( ) Até 1 ano

8.2- ( ) 1 – 2 anos

8.3- ( ) 3 – 4 anos

8.4- ( ) 5 – 6 anos

8.5- ( ) 7 – 8 anos

8.6- ( ) 9 – 10 anos

8.7- ( ) Mais de 10 anos

**9- Qual a sua função na entidade?**

9.1- ( ) Presidente

9.2- ( ) Vice-Presidente

9.3- ( ) Secretário

9.4- ( ) Tesoureiro

9.5- ( ) Técnico contratado. Qual é a profissão? 9.6- ( ) Técnico voluntário. Qual é a profissão?

9.7- ( ) Outro. Qual?

**10- Como você foi indicado na sua entidade para participar do Conselho?**

10.1- ( ) Eleito em Assembléia da entidade

10.2- ( ) Indicado pelo presidente ou diretoria da entidade

10.3- ( ) Sou presidente e me auto indiquei

10.4- ( ) Outra forma de indicação. Qual?

**11- Há quantas gestões sua entidade participa neste Conselho?**

11.1- ( ) Primeira gestão

11.2- ( ) Segunda Gestão

11.3- ( ) Terceira Gestão

11.4- ( ) Quarta Gestão

### III- CULTURA DE PARTICIPAÇÃO

**12- Liste abaixo os movimentos sociais que você possui experiência de participação?**

12.1- ( ) Associação de Moradores

12.2- ( ) Sindicato. Qual?

12.3- ( ) Clube de Serviços (Rotary, Lions, etc)

12.4- ( ) Partido Político. Qual?

12.5- ( ) Grêmio Esportivo

12.6- ( ) Outro. Qual?

12.7- ( ) Não possui experiência



**13- Caso você participe de outro Conselho, assinale abaixo:**

- 13.1- ( ) Conselho de Saúde
- 13.2- ( ) Conselho de Educação
- 13.3- ( ) Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente
- 13.4- ( ) Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência
- 13.5- ( ) Conselho dos Direitos da Pessoa Idosa
- 13.6- ( ) Outro. Qual?

**14- Que atividades você tem participado nos movimentos sociais:**

- 14.1- ( ) trabalho voluntário
- 14.2- ( ) reuniões
- 14.3- ( ) abaixo-assinados
- 14.4- ( ) manifestações de protesto
- 14.5- ( ) greve
- 14.6- ( ) Outra. Qual

**15- Qual a sua principal fonte de informação sobre os acontecimentos políticos e sociais atuais?**

- 15.1- ( ) Jornal
- 15.2- ( ) Televisão
- 15.3- ( ) Radio
- 15.4- ( ) Internet
- 15.5- ( ) Revistas
- 15.6- ( ) Conversas com amigos e parentes
- 15.7- ( ) Outro. Qual

**16- Que tipo de atividade de capacitação técnica ou política você participou nos últimos 2 (dois) anos?**

- 16.1- ( ) Cursos
- 16.2- ( ) Seminários
- 16.3- ( ) Conferências
- 16.4- ( ) Congressos
- 16.5- ( ) Fóruns
- 16.6- ( ) Outro. Qual?

**IV- RELAÇÃO REPRESENTANTE E REPRESENTADO**

**17- A pauta é discutida com a entidade antes das reuniões do Conselho?**

- 17.1- ( ) Sim
- 17.2- ( ) Não

**18- De que forma você repassa as discussões e deliberações do Conselho à sua entidade?**

- 18.1- ( ) Em Assembléia Geral da Entidade
- 18.2- ( ) Em reunião com a Diretoria
- 18.3- ( ) Informativo/Jornal
- 18.4- ( ) Quadro/Mural
- 18.5- ( ) Correio Eletrônico (e-mail)

- 18.6- ( ) Outra. Qual?

**V- CONDIÇÕES E PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÕES NO CONSELHO**

**19- Quem define a pauta das sessões plenárias?**

- 19.1- ( ) A diretoria executiva
- 19.2- ( ) O Secretário Executivo
- 19.3- ( ) Os conselheiros em sessão plenária
- 19.4- Outro. Qual?

**20- Qual sua avaliação sobre a estrutura organizacional do Conselho:**

- 20.1- ( ) Ótima
- 20.2- ( ) Boa
- 20.3- ( ) Regular
- 20.4- ( ) Ruim

Justifique sua resposta:

**21- As informações referentes à Política de Educação e outras necessárias para o controle do Conselho, têm sido fornecidas regularmente pelas Secretarias Municipais?**

- 21.1- ( ) Sim
- 21.2- ( ) Não

**22- Como você avalia o acesso às informações fornecidas pelas Secretarias Municipais?**

- 22.1- ( ) Ótimo
- 22.2- ( ) Bom
- 22.3- ( ) Regular
- 22.4- ( ) Ruim

Justifique sua resposta:

**23- Qual o seu poder de influência nas deliberações do Conselho?**

- 23.1- ( ) Alto  
23.2- ( ) Médio  
23.3- ( ) Pouco  
23.4- ( ) Nenhuma  
Justifique sua resposta:

#### **VI. O CONSELHO**

- 24 – O que é o CMES?  
25 – Qual a importância do CMES?  
26 – O CMES melhorou a educação na Serra? Como?  
27 – O CMES tem sido um fator de democratização da educação na Serra? Como?

28 – Como o CMES se relaciona com ...?

- a) Os profissionais de educação.  
b) A Secretaria de Educação; c) Os alunos e pais de alunos; d) As associações de moradores; e) A Câmara de Vereadores.

#### **VI. O CONSELHEIRO**

- 29 – O que faz um membro do CMES? Quais as atividades que desenvolve no Conselho?  
30 – Quais dessas atividades o(a) Sr(a), como conselheiro(a), mais desenvolve?  
31 – Que importância o(a) Sr(a) atribui às atividades que desenvolve dentro do CMES?  
32 – De que maneira suas atividades no Conselho se relacionam com...?  
a) a entidade que o(a) Sr(a) representa; b) a população da Serra; c) o governo municipal.

#### **VII. POSSIBILIDADES E LIMITES**

Pensando nas atividades que o Conselho desenvolve e poderia desenvolver, por favor, responda:

- 33 – O que o(a) Sr(a) acha que o Conselho ainda não faz e poderia fazer pela educação na Serra?  
34 – Que fatores impedem ou dificultam um melhor trabalho do Conselho?  
35 – Que fatores impedem ou dificultam um melhor trabalho dos conselheiros no CMES?  
36 – Que fatores impedem ou dificultam um melhor trabalho seu como membro do CMES?  
37 – Que fatores impedem ou dificultam uma maior participação da sociedade nas políticas de educação na Serra?  
38 – Em sua opinião, de que maneira a sociedade poderia participar mais das políticas de educação na Serra?  
39 – Que fatores externos ao Conselho impedem ou dificultam uma maior participação da população nas políticas de educação na Serra?

Entrevistado; Endereço/Tel

# APÊNDICE B - Questionário da Pesquisa/Entidade

## QUESTIONÁRIO DE PESQUISA CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Conselho Municipal de Educação da Serra - CMES

Data: \_\_\_/\_\_\_/2005 Questionário Nº: \_\_\_\_\_

### Item 1. Caracterização da Entidade:

1.1. Nome:

1.2 – Quem Representa?

1.3 – Objetivos Principais?

1.4 – Que atividades tem desenvolvido?

### Item 2. Funcionamento da Entidade:

2.1 – Com que frequência se reúne?

2.2 – Quais os principais assuntos tratados nas reuniões?

2.3 – Qual o papel de sua entidade na vida social e política do município da Serra?

2.4 – Qual contribuição tem sido dada pela entidade para a promoção dos interesses de seus associados?

2.5 – Que estratégias a entidade tem usado para alcançar seus objetivos?

2.6 – Com tem sido as relações da entidade com ...?

a) Sindicatos, centrais sindicais e outras associações profissionais; b) o governo municipal;

c) entidades religiosas, filantrópicas e movimentos sociais;d) associações de moradores;e) a Câmara de Vereadores; f)

Outros.

### Item 3. Relações com o CMES:

3.1 – De que maneira as atividades da entidade se relacionam com a política de educação no município da Serra?

3.2 – Qual a importância da política de educação para os objetivos da entidade?

3.3 – Como tem sido as relações entre a entidade e o CMES?

3.4 – Qual o papel jogado pelo conselheiro indicado pela entidade nesse relacionamento entre esta e o CMES?

3.5 – A presença de um membro desta entidade dentro do Conselho tem permitido uma efetiva participação da entidade nas políticas de educação na Serra? De que maneira?

3.6 – Qual o espaço que a entidade reserva para os assuntos relativos ao CMES em suas atividades e debates? Qual a importância do representante no CMES dentro das atividades da entidade?

### Item 4. Possibilidades e limites:

Pensando nas atividades que o Conselho desenvolve e poderia desenvolver, por favor, responda:

4.1 – O que o(a) Sr(a) acha que o Conselho ainda não faz e poderia fazer pela educação na Serra?

4.2 – Que fatores impedem ou dificultam um melhor trabalho do Conselho?

4.3 – Que fatores impedem ou dificultam uma maior participação da sociedade nas políticas de educação na Serra?

4.4 – Em sua opinião, de que maneira a sociedade poderia participar mais das políticas de educação na Serra?

4.5 – Que fatores impedem uma maior participação desta entidade nas políticas de educação da Serra?

4.6 - Que fatores impedem uma melhor participação desta entidade no CMES?

Entrevistado: Endereço/Tel.

## **APÊNDICE C – Roteiro para subsidiar a entrevista sobre o processo de implantação do CMES**

### **ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM SECRETARIA EXECUTIVA E ADMINISTRATIVA DO CMES – HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DO CMES.**

#### **Conselho Municipal de Educação da Serra - CMES**

**Data:** \_\_\_/\_\_\_/2005 **Questionário Nº:** \_\_\_\_\_

1. Como se deu o processo de formação/implantação do Conselho Municipal de Educação da Serra?
2. Quais os sujeitos/entidades que participaram desse processo?
3. Após a lei de criação do Conselho, quando de fato ele começou a funcionar?
4. Que fatores você considera ter contribuído para a sua criação?
5. Como se deu o processo de escolha das entidades e instituições que participam e/ou têm assento no CMES?
6. Existe alguma entidade, cuja participação está prevista na composição do CMES, mas que atualmente não tem nenhum representante no CMES?
7. Por que a vaga do segmento de alunos não foi preenchida?
8. Existindo uma vaga não preenchida por alguma entidade no CMES, o que faz o conselho?
9. Como foi realizado o último processo eleitoral?

## **ANEXOS**

## **ANEXO A – Roteiro de observações das sessões plenárias<sup>63</sup>**

O tipo de observação será a não participante/Simples

1- Qual a pauta, data, horário e local da plenária?

2- Como é a dinâmica da plenária (abertura, presidência, secretaria, há inscrições prévias para a fala, há respeito aos pontos de pauta, tempo de discussão para os pontos, teto da plenária, todos os pontos previstos são discutidos?)

3- Como ocorre a participação dos conselheiros?

- quem fala?
- quem critica e propõe? O que propõe?
- quem somente critica?
- quem fica sempre calado?

4- Quais as deliberações/encaminhamentos e os responsáveis pelo seu cumprimento/ação?

5- Outras observações relevantes.

Para o registro das observações será utilizado o diário de campo, que terá o seguinte roteiro:

Observação da Sessão Plenária de \_\_\_\_/\_\_\_\_/2004 - Horário: \_\_\_\_\_ Local: \_\_\_\_\_

1- Pauta: 2- Dinâmica da Plenária: 3- Participação dos Conselheiros: 4- Deliberações/Encaminhamentos e Responsáveis:

5- Outras Observações Relevantes; 6- Avaliação do Observador: Data e Assinatura

---

<sup>63</sup> Fonte: Silva (2005).

## ANEXO B – Roteiro Pesquisa Documental<sup>64</sup>

### ROTEIRO PESQUISA DOCUMENTAL:

#### 1- Levantamento na Secretaria do CMES:

##### a) Legislação (Lei de criação, regimento interno, resoluções)

- data de criação
- competências
- composição do conselho
- eleição da sociedade civil
- funcionamento do conselho (sessões plenárias, comissões de trabalho, dinâmica)
- substituição de conselheiro
- número de gestões dos representantes da sociedade civil

##### b) Atas e Lista de Frequência das Sessões Plenárias e das Comissões de Trabalho

- as pautas
- assuntos discutidos e deliberados
- frequência dos conselheiros
- processo eleitoral da sociedade civil
- assuntos discutidos nas comissões
- participantes das comissões

##### c) Documentos das Entidades eleitas (Estatuto, ata de eleição do representante para participar do processo eleitoral da sociedade civil)

- finalidade da entidade
- data de criação
- processo eleitoral para indicação de seu representante

##### d) Outros documentos relevantes

- Histórico dos conselhos

---

<sup>64</sup> Fonte: Silva (2005).

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)