



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FACED
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

UBIRAJARA COUTO LIMA

**AS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADAS E
SUA RELAÇÃO COM A CULTURA POLÍTICA: UM ESTUDO
SOBRE O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
SOCIAL DO FUNDEB**

SALVADOR – BA
2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

UBIRAJARA COUTO LIMA

**AS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADAS E
SUA RELAÇÃO COM A CULTURA POLÍTICA: UM ESTUDO
SOBRE O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
SOCIAL DO FUNDEB**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação – área de concentração em Educação, Sociedade e Práxis Pedagógica, da Universidade Federal da Bahia.

Orientador: Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão

SALVADOR – BA
2009

UFBA / Faculdade de Educação - Biblioteca Anísio Teixeira

L732 Lima, Ubirajara Couto.

As práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política : um estudo sobre o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB / Ubirajara Couto Lima. – 2009.

111f.

Orientador: Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2009.

1. Educação – Finanças. 2. Participação política. 3. Democratização da educação. 4. Cultura política. 5. Conselhos de educação. I. Aragão, José Wellington Marinho de. II. Universidade. Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 379.11 – 22. ed.

UBIRAJARA COUTO LIMA

**AS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADAS E
SUA RELAÇÃO COM A CULTURA POLÍTICA: UM ESTUDO
SOBRE O CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE
SOCIAL DO FUNDEB**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação – área de concentração em Educação, Sociedade e Práxis Pedagógica, da Universidade Federal da Bahia.

Salvador-BA, _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão (orientador)
Prof. Adjunto UFBA

Prof. Dr. Vitor Henrique Paro
Prof. Titular da USP

Prof. Dr. Robinson Tenório
Prof. Adjunto UFBA

Prof. Dr. Cleverson Suzart Silva
Prof. Adjunto UFBA

Prof^a. Dra. Maria Iza Pinto de Amorim Leite
Prof. Adjunto da UESB

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força necessária.

A minha mãe, pela ato amoroso de me escolher como filho.

Ao meu pai, pela coragem de ser meu herói.

A Maria, pelo amor fraterno de sempre.

A minha Gabriela, pela capacidade de me transformar num pai bobão.

A minha Amanda, pela paciência, amor e força.

A José Wellington, pela dedicação e amizade.

RESUMO

No Brasil, a relação entre Estado e sociedade tem sido mediada por uma cultura política marcada pelo autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo e o favor. O processo de luta pela democratização, na década de 1980 e que tem como marco formal a Constituição Federal de 1988, fez emergir elementos de uma nova cultura política adjetivada como democrática – orientada pelos valores da autonomia, igualdade, solidariedade e justiça – que passa a coexistir com a velha cultura. Nesse contexto de universalização dos direitos sociais, entre eles, o direito à educação, são formuladas as legislações que criaram e regulamentaram o FUNDEF, restrito a manter e desenvolver o ensino fundamental, e o FUNDEB, ampliado a toda educação básica, ancoradas no princípio da gestão democrática e que instituem também os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), responsáveis pela fiscalização da repartição, da transferência e da aplicação dos recursos do fundo público. O objetivo geral deste estudo é analisar as práticas de participação presentes no CACS-FUNDEB e sua relação com a cultura política local, partindo do pressuposto de que essas práticas institucionalizam a inclusão da sociedade civil na esfera pública e permite visibilizar o confronto entre as duas formas de cultura política: tradicional e democrática.

Palavras-chave: Participação política. Democracia. Cultura política. Financiamento da educação.

ABSTRACT

In Brazil, the relationship between state and society have been mediated by political culture characterized by authoritarianism, property, patronage and favor. The process of struggle for the democratization, in the decade of 1980 and that it has as formal landmark the Federal Constitution of 1988, made to emerge elements of a new labeled culture politics as democratic - guided for the values of the autonomy, equality, solidarity and justice - that starts to coexist with the old culture. In this context of universal social rights, including the right to education, are formulated the laws that had created and regulated the FUNDEF, restricted to maintain and develop the basic education and FUNDEB, extended to all basic education, anchored in the principle of democratic management and also establishing the Committees of Accompaniment and Social Control (CACS), responsible for monitoring the distribution, transfer and application of resources of public fund. The aim of this study is to examine the practices of participation in the CACS-FUNDEB and its relationship with the local political culture, on the assumption that these practices institutionalize the inclusion of civil society in the public sphere and it allows to visualize the confrontation between the two forms of political culture: traditional and democratic.

Keywords: Political participation. Democracy. Political culture. Education funding.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM – Antônio Carlos Magalhães

APLB – Associação dos Professores Licenciados da Bahia

ARENA – Aliança da Reconstrução Nacional

CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CME – Conselho Municipal de Educação

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

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

ISP – Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PT – Partido dos Trabalhadores

UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

UESC – Universidade Estadual de Santa Cruz

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	14
2.1.1 Público e Privado	14
2.2 DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	17
2.3 DEMOCRACIA NO BRASIL	29
2.4 CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO	39
2.5 DESCENTRALIZAÇÃO: A FACE ECONÔMICA E A FACE POLÍTICA	43
2.6 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO	46
2.6.1 FUNDEF e FUNDEB	47
2.6.2 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS	49
3 PERCURSO METODOLÓGICO	52
3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA QUALITATIVA	54
3.2 ESTUDO DE CASO: COMPREENSÃO DE UMA INSTÂNCIA SINGULAR	57
3.3 DEFINIÇÃO DA UNIDADE-CASO	58
3.4 PROCEDIMENTOS DE CAMPO	59
3.5 COLETA DE DADOS	60
3.6 ANÁLISE DE DADOS	61
4 AS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A CULTURA POLÍTICA: O CONSELHO DO FUNDEB DE JEQUIÉ	63
4.1 CONSELHEIROS DO FUNDEB: SUJEITOS DA PESQUISA	63
4.2 HISTÓRICO DO CACS – FUNDEB	67
4.3 DEMOCRACIA NA VISÃO DOS CONSELHEIROS	73
4.4 PARTICIPAÇÃO NA VISÃO DOS CONSELHEIROS	85
4.5 AS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO NO CACS-FUNDEB DE JEQUIÉ	90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	104
APÊNDICE	109

1 INTRODUÇÃO

A dupla face da descentralização, a política e a econômica, deixa-se evidenciar como uma clara contraposição de projetos antagônicos no seio da sociedade brasileira. De um lado, no contexto da luta pelo fim da ditadura militar, período caracterizado pela montagem de mecanismos de poder fortemente centralizado, novos sujeitos sociais que por iniciativa da sociedade civil ganham visibilidade na arena pública, por meio da luta de diversos movimentos sociais, de entidades sindicais diversas e de sujeitos oriundos das periferias dos grandes centros urbanos.

De outro lado, enquanto a sociedade civil envida esforços no sentido de conquistar, universalizar e consolidar direitos sociais, o Estado brasileiro, afinado com as mudanças de ordem econômica que ocorriam nos países do centro do capitalismo, de onde emergiu o modelo neoliberal, definido por Menezes (2001, p.59) como “o receituário econômico e político, de caráter conservador, resultante da crítica ao Estado de Bem-Estar Social”, adota as imposições do capital internacional, então sob o comando dos órgãos multilaterais, e começa a implementar um processo que vai na contra-mão dos desejos democráticos da sociedade civil.

Nos últimos trinta anos, a sociedade civil brasileira, a partir de novas práticas político-culturais, tem buscado modificar as nossas raízes históricas de não-cidadania na formação do Estado e da própria sociedade, bem como dirimir as profundas desigualdades sociais que excluem boa parte da população dos benefícios do desenvolvimento e da modernização em curso no país.

Nesse sentido, compreende-se que o nosso histórico autoritarismo advém da inexistência de uma esfera pública democrática – como espaço de produção de consentimento e regulação de conflitos sociais -, assim como pela ausência de mediações institucionais e sociais e de um sistema político que funcionasse como representação de interesses. Para Fedozzi (2005, p. 142), essas características de nossa formação histórica “foram úteis à exclusão sócio-política dos segmentos de baixa renda”, de modo que suas demandas são “estatizadas” através da cooptação clientelista e/ou assistencialista. O autor acrescenta que somente com

a superação dessa herança autoritária e patrimonialista na gestão sócio-estatal, nas instituições sociais e na cultura política, entendida aqui como “o conjunto de atitudes, normas e crenças mais ou menos partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social” (BOBBIO, 1991), haverá condição para viabilizar os princípios republicanos e democráticos fundamentais à cidadania. Vê-se que as tentativas de consolidar uma efetiva participação e usufruir das suas conquistas vão sendo, ao longo da nossa curta história democrática, reprimidas por uma cultura política dominante que, funciona também, como um condicionante dessa participação.

De forma incontestável, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na trajetória de luta por direitos civis, políticos e sociais. Conhecida também como a Constituição Cidadã, ela estabeleceu a universalização de vários direitos, a destacar a educação e a saúde, bem como determinou uma inédita configuração federativa, consubstanciada pela descentralização político-administrativa, a desconcentração dos recursos com partilha mais equânime da arrecadação em favor dos Estados e municípios e, algo primordial: a participação da comunidade na gestão das políticas públicas.

A Carta Magna tem um papel fundamental para a consolidação da democracia participativa ao criar instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, bem como formular o princípio da participação na gestão das políticas públicas, regulamentado em leis complementares que estabelecem a criação de conselhos gestores de políticas públicas setoriais, com participação paritária da sociedade civil. Apesar de não ser um conselho gestor, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, tanto em sua criação quanto em sua composição, orienta-se também por essas formulações.

A atuação dos movimentos sociais, na sua conexão com o espaço público e com o poder estatal, foi fundamental para a conquista das garantias institucionais e legais, dando ênfase ao caráter público da esfera pública, distintivamente marcada pela emergência de novos sujeitos sociais para decidir e influenciar as políticas sociais diversas.

Na década de 1990, foi quando vivenciando as agruras do movimento estudantil, encarado naquele momento como uma tentativa de buscar melhores condições para o estudante (escola, meia-passagem), eu me inseri de fato em algum movimento social. Entendo que essa inserção tenha sido provocada por algo mais profundo, uma falta de explicação para as muitas dificuldades que uma família pobre como a minha tinha que enfrentar.

Dentre as várias situações pelas quais passei com minha família, as quais só fui entender bem mais tarde, presenciei, quando tinha nove anos, meu pai, desempregado, vender quase todas as suas ferramentas de pedreiro para adquirir alguns mantimentos para os próximos dois dias. Mudamos de Ilhéus para um sítio, de propriedade de uma família tradicional de Itabuna, onde meu pai ocupava a função de administrador, nome bastante pomposo para alguém que exercia a função de trabalhador braçal. Exaustivamente, durante várias horas por dia, meu pai se dedicava à tarefa de roçar, plantar, colher, dentre outras atividades, parando apenas quando anoitecia. Tudo isso por um mísero salário mínimo.

Felizmente, ainda que submetidos a essa condição, meus pais, desejosos de que eu e minha prima não tivéssemos que vivenciar a dureza que eles viviam, nunca permitiram, ainda que com grande dificuldade, que nós abandonássemos a escola. Andávamos em torno de oito quilômetros todos os dias para ir e voltar. Dividia o meu tempo entre as atividades escolares (feitas normalmente à noite, à luz de um candeeiro) e a ajuda ao meu pai.

No tocante às razões que me impulsionaram para a participação, alguns momentos durante esse processo são notadamente significativos, especialmente as explicações resignadas da minha saudosa mãe, quando chegava a data de aniversário ou as festividades de final de ano, e eu a atormentava com perguntas adolescentes que careciam de respostas mais substanciais (Por que não tem presente? Por que não tem festa? Por que não podemos sair, viajar? Por que as outras pessoas têm tudo isso?), mas que recebiam as seguintes: “Este ano não deu... vamos lutar... quem sabe no próximo?”; “As outras pessoas têm porque nasceram bem e Deus ajudou”.

E eu nem falei ainda que fiz o Magistério no ensino médio por força de uma conversa com meus pais. Quando cheguei à oitava série do ensino fundamental

fui informado pela escola de que era necessário optar pelo curso Científico (formação geral) ou Magistério. Chegando em casa, reportei o acontecido aos meus pais e eles pediram que eu detalhasse melhor a natureza de cada um dos cursos. Assim o fiz. Meu pai então, após todas as explicações, perguntou qual deles me daria uma profissão, já que, segundo argumento que não esqueço, filho de pobre precisa ter uma profissão e trabalhar. Chegar à Universidade era um devaneio dos grandes, ainda mais que àquela altura a única instituição era privada (antiga FESPI).

É a partir da vivência desse processo onde a miséria, a exclusão social, as desigualdades são vistas como algo natural e fruto da ação punitiva de Deus, que comecei a buscar outras razões que explicassem melhor tudo isso. A essa altura, já estava na Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC, fazendo o curso de Pedagogia, então tornada pública a partir de um grande movimento social, que envolveu diversos setores da sociedade, pela conquista de uma instituição superior que pudesse dar substancialidade a um novo modelo de desenvolvimento econômico, já que a região cacauzeira agonizava com a crise provocada pela vassoura-de-bruxa.

Após a conclusão do curso superior, acabei me afastando do movimento estudantil e me tornei vice-presidente de uma associação de moradores do bairro onde morava, em Ilhéus, local marcado pela extrema pobreza e violência de todos os tipos. E lá fui me dando conta de que a construção de uma sociedade mais justa, mais humana, carecia de uma ação mais efetiva. Entendi que a participação era fundamental para o alcance dos desejos de acesso a uma condição digna de vida. Paralelamente, desenvolvia outras ações junto a um grupo jovem ligado à igreja local. A luta pela transformação social e/ou melhoria das condições de vida daquela população, incluindo a minha família, já havia me instrumentalizado de outras respostas para a exclusão e a miséria.

Meu interesse específico pelos Conselhos começou quando fui admitido, em 2004, por concurso público na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, campus de Jequié, como professor auxiliar para lecionar a disciplina Estrutura e Funcionamento da Educação Básica. Um dos temas para estudo do concurso era Financiamento da Educação no Brasil (por conta da vigência do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério), temática esta que fiz questão de incluir no plano de curso da disciplina que passei a ministrar. Dividido entre a função de Coordenador Pedagógico no município de Ilhéus e professor em Jequié, apenas lecionava. Foi então que tomei a decisão de solicitar dedicação exclusiva e passei a me envolver com as questões sociais e educacionais da população jequieense.

A primeira iniciativa foi coordenando, em parceria com a professora Daniele Freire, o projeto de extensão “Políticas Públicas em Educação e Seus Reflexos na Prática Docente”, que teve como frutos a realização de dois seminários regionais e a possibilidade de ampliar a ação, já que também através das aulas de campo da disciplina citada, conseguimos levar as discussões a respeito de democracia, participação e cultura política – até então restritas aos muros da UESB -, a outros municípios vizinhos. E nessas oportunidades me dedicava às discussões, pesquisas e estudos sobre Financiamento da Educação, mais especificamente sobre o funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Em 2006, numa reunião de departamento, por ocasião da solicitação de indicação de um representante da Universidade no Conselho Municipal de Educação, apresentei-me para tal tarefa. Devo confessar que a vivência no CME não foi fácil. No entanto, as dificuldades lá encontradas serviram para aprofundar ainda mais o meu interesse pelos estudos sobre a participação, ao mesmo tempo em que serviu para suscitar muitos questionamentos sobre sua importância para o processo democrático. Descobri os muitos significados que aquele espaço possui: de materialização de uma das formas de participação popular, para quem se aventura na tarefa de fazer acontecer o controle social, e influenciar as decisões sobre a política de educação; de luta pelo direito à uma educação de qualidade. Na prática, fui percebendo quão desafiante é a participação do cidadão no controle social sobre as ações do Estado, no caso o município, então com seu sistema legalmente constituído.

Ainda dentro do CME pude acompanhar e discutir questões referentes ao financiamento da educação do município e, mais precisamente naquele momento, sobre a dissolução do Conselho do FUNDEF e a constituição do Conselho do FUNDEB, já que a lei federal que o criou, nº. 11.494, continha novas regras para sua composição, além de outras alterações bastante significativas. Permaneci

como conselheiro do CME até o início do ano em curso por conta das atividades do Mestrado.

A partir dessas experiências, construí como objeto de estudo desta pesquisa as práticas de participação no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS de Jequié e sua relação com a cultura política local. As questões basilares que orientam o estudo são: qual o entendimento dos conselheiros sobre a democratização do país? Como os valores democráticos são percebidos e se tornam referências para as práticas no espaço do CACS? Como a cultura política interfere nas práticas de participação? Como se confrontam no interior do CACS a cultura política tradicional e a cultura política democrática construída nos movimentos sociais, no processo de luta pela democratização no Brasil?

Esta dissertação está assim organizada: a primeira parte é a introdutória. A segunda envida um debate teórico sobre as concepções, dilemas e avanços da construção democrática, a partir da relação entre público e privado, representação e participação. Em seguida, a partir de uma discussão sobre as faces da descentralização, empreendo um esforço teórico que apresenta o financiamento como uma estratégia de descentralização, compreendendo, portanto, o FUNDEF-FUNDEB e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. – CACS.

Na terceira parte, apresento de forma detalhada o percurso teórico-metodológico adotado, as escolhas teóricas e do instrumental técnico para coleta de dados e o desenvolvimento do trabalho de campo, bem como os procedimentos para sistematização e análise dos dados.

Na quarta parte, explico e analiso o material empírico a partir do perfil dos sujeitos entrevistados, suas visões sobre o contexto em que funciona a arena para as práticas de participação – o CACS. Discuto também seus entendimentos sobre as categorias de análise: participação e democracia. Realizando a triangulação dos dados citados, com as observações desenvolvidas durante o trabalho de campo e os documentos selecionados, analiso as práticas de participação no interior do conselho e sua interface com a cultura política local.

E por último, apresento as considerações finais sobre as práticas de participação, visando contribuir para uma melhor compreensão do tema.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

O presente capítulo pretende abordar a grande aventura humana chamada Democracia, inicialmente refletindo historicamente sobre suas concepções, seus dilemas e avanços. Em seguida, é realizada uma discussão cujo tema da participação é compreendido em sua relação com a cultura política, dando ênfase à importância da sociedade civil e dos movimentos sociais para as inovações participativas. Por último, através de uma discussão teórica sobre as faces da descentralização, aborda-se o tema financiamento da educação, incluindo os fundos de desenvolvimento para a educação e valorização do magistério – FUNDEF e FUNDEB, para finalmente tratar das práticas de participação nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

2.1 CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: CONCEPÇÕES, DILEMAS E AVANÇOS

Pretende-se aqui abordar a democracia, através de uma breve genealogia dessa aventura humana caracterizada pelo signo da ambivalência desde seu nascimento, na Grécia Antiga, passando pelas abordagens dos teóricos clássicos e contemporâneos e, por fim, uma análise da experiência brasileira com a democracia, incluindo o processo de (re)democratização e a transformação das práticas cotidianas na relação entre Estado e sociedade.

2.1.1 Público e Privado

Uma incursão teórica que deseja evidenciar a relação entre democracia e participação, antes mesmo de qualquer explicitação conceitual de ambos, necessita de uma especificação dos significados conferidos aos conceitos, *público* e *privado*, evidenciando as respectivas realidades históricas que recobrem.

A gênese conceitual de público e privado remonta à Grécia Antiga, onde a distinção entre essas duas esferas era muito mais inflexível do que a que conhecemos hoje, de modo que a esfera pública, representada pela *polis*, e a esfera privada, representada pela família, correspondiam a entidades distintas e separadas.

Nesse sentido, a família representava o espaço onde as necessidades de sobrevivência individual e coletiva precisavam ser atendidas e garantidas. A fim de se conseguir esse objetivo, a força e a violência eram considerados meios legítimos e fundamentais para vencer a necessidade – compreendida como um fenômeno pré-político. Em outras palavras, “a violência é o ato pré-político de libertar-se da necessidade da vida para conquistar a liberdade do mundo” (ARENDR, 2005, p.40). Desse modo, subjugar outros homens à condição de escravos, reinar sobre eles e a família era considerado admissível, tendo em vista que significava condição para alcançar a liberdade, libertando-se da necessidade.

Por outro lado, a esfera pública, ou seja, a *polis*, criada pela inter-relação dos homens, era o espaço onde os iguais expressavam o triunfo sobre as necessidades da vida em condição de liberdade. E eram considerados iguais porque eram livres. Ser livre implicava em não estar sujeito às necessidades da vida, bem como não estar sob o comando de outro e/ou exercer comando sobre o outro. A igualdade, conceitual e substancialmente distante de como a conhecemos, relacionada com justiça, já que pressupunha a existência de desiguais, era “a própria essência da liberdade; ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de comandar, e mover-se numa esfera onde não existiam governos nem governados” (ARENDR, 2005, p. 42).

A liberdade não era fruto de uma condição natural – portanto. Para existir, ensejou a criação de um espaço peculiar – o espaço público, enquanto “ato de fundação, trabalho que a sociedade efetua sobre si mesmo em busca de sua definição e de sua inscrição histórica” (CHAUÍ, 2003, p. 151). Essa construção comum dos iguais, lugar da palavra e da ação dos cidadãos objetivando o bem coletivo, configurava-se no *lócus* próprio para pensar a democracia, palavra composta pelos vocábulos gregos: *demos* (o povo) e *kratós* (o poder). Entretanto, cabe o esclarecimento de que aquele modelo de democracia, consubstanciado pelo recurso ao escravismo, não era a expressão de fato do poder do povo, tendo em vista que na prática os políticos profissionais e os filósofos, oriundos de famílias abastadas, tinham o domínio informal da assembleia. No entanto, é igualmente inegável que a democracia inaugura no mundo dos homens o poder inédito da palavra, da discussão, que é norma, e da deliberação, que é coletiva.

Esta nítida concepção pautada pela oposição entre as esferas política e social - público *versus* privado -, conforme as argumentações anteriores explicitam, é completamente ressignificada na sociedade capitalista, na qual o privado ganha uma referência conotativa que o identifica com a esfera da subjetividade e não com a reprodução material da sociedade. Nesse sentido, nos séculos XVI e XVII, o trabalho, enquanto prática social, emergiu do espaço exclusivamente privado e projetou-se para a esfera do social, local amalgamador das duas esferas – pública e privada - cuja origem estava marcada pela separação (BRUNO, 2002).

Essas profundas transformações na estrutura sócio-econômica, bem como no arcabouço político-institucional, foram determinantes para a reconfiguração dos significados das esferas em questão, conforme evidencia Bruno (BRUNO, 2002, p. 22) ao afirmar que:

O público como espaço da liberdade entre iguais, enquanto esfera do político por excelência, transforma-se em um espaço marcado pelo confronto, pelas disputas entre classes sociais antagônicas, entre segmentos de classe que guardam entre si diferenças de gênero, etnia e culturas, entre outras, com um elemento novo: esse espaço público vai se desenvolvendo como uma esfera em que o poder, centralizado no aparelho de Estado, passa a coordená-la, limitá-la e, finalmente, a subordiná-la ao seu controle, invertendo-se completamente o seu significado.

No século XX, o Estado e suas instituições foram sendo identificados com o público, constituídos como espaço do político. E esse axioma afirma-se como a máxima ordenadora das democracias modernas. Entretanto, contrapondo-se a essa vertente, a autora citada, nos alerta:

Assimilar o público ao estatal é reconhecer o Estado como único sujeito instituinte do político, é afirmar que apenas os espaços definidos e controlados pelo poder do Estado são públicos e só aí pode se desenvolver a ação política. Todo o resto é ilegal e proscrito. Legitima-se, assim, o estrangulamento de qualquer atividade política que não emane dos aparelhos de poder do capitalismo. Esse estrangulamento pode ser mais ou menos evidente e realizado por meios mais ou menos insidiosos; mais ou menos brutais (BRUNO, 2002, p. 28).

As alternativas de mudança a essa ordem excludente encontram-se no reconhecimento da legitimidade e na necessidade do conflito, como elemento constitutivo e vivificador da democracia. Por conta desse vínculo, é incessante, dentro do regime democrático, o surgimento de novos sujeitos políticos que, ao

emergir das contradições, demandam a criação de direitos novos. Desse modo, ao operar com o conflito e com a criação de direitos, a democracia não se confina a um setor específico da sociedade, no qual a política se realiza qual seja o Estado, mas, ao contrário, determina a forma das relações sociais e de todas as instituições. E a deliberação se insere como um dos instrumentos que a democracia tem para transformar o conflito numa oportunidade positiva. Em suma, a democracia institui a sociedade democrática ao se constituir como a forma social da existência coletiva.

Objetivando contribuir com essa discussão, Toro (2005, p.29) ressalta que:

O público ultrapassa o “estatal”, sem que isso signifique desconhecer que as instituições públicas por excelência devem ser o Estado e as leis, precisamente porque a força do público vem da sua capacidade de sintetizar e representar os interesses, contraditórios ou não, de todos os setores da sociedade.

É no terreno fértil desses impasses que será empreendido, a seguir, um levantamento bibliográfico a respeito das diferentes concepções de democracia, tendo como destaque a perspectiva deliberativa. Procurar-se-á refletir teoricamente sobre o processo de democratização no país, com base nas novas relações estabelecidas entre sociedade e Estado, tendo como eixo central o papel da cultura política e das novas instituições democráticas para a promoção ou impedimento da consolidação da democracia nos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB.

2.2 DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

De forma categórica, pode-se afirmar que Atenas criou a democracia e a cultuava. E ao criá-la, inapelavelmente, os gregos se condenaram à inventividade ou, em outras palavras, instalaram uma “interrogação permanentemente aberta”, conforme define Castoriadis (1987, p. 268). O autor afirma que, não podendo recorrer a nenhum precedente ou modelo, a sociedade grega viu-se na obrigação de inventar incessantemente, a cada vez que surgiam problemas não previstos, uma relação de regras, procedimentos e instituições. E eram essas instituições que nutriam a democracia daquilo que melhor a define, a saber, a participação ampliada dos cidadãos.

De acordo com Bobbio (1991), as primeiras experiências de democracia exibem todos os cidadãos da cidade-Estado – Atenas – reunidos na *ágora* para discutir os assuntos comuns, tomar decisões, promulgar leis, enquanto os funcionários responsáveis pela execução das decisões eram sorteados entre os cidadãos. Porém, conforme já foi salientado anteriormente, nem todos os membros daquela sociedade podiam participar das decisões coletivas, especialmente as mulheres, os estrangeiros e os escravos, então subjugados. Portanto, a maioria dos indivíduos daquela sociedade.

Apesar de estar consubstanciado pelo paradigma da necessidade de participação de todos os cidadãos nas decisões a serem tomadas pela *polis*, uma das críticas mais contundentes àquele modelo de democracia, diz respeito justamente ao fato de a participação ser restrita aos cidadãos – homens livres. Outra crítica de grande relevância à democracia grega tinha Platão como autor. Para ele, as decisões da *polis* não poderiam ser confiadas aos menos esclarecidos e, por isso, defendia que o poder deveria ser confiado àqueles que sabem, e que o melhor governo é a aristocracia (governo de poucos).

A questão posta à democracia era a de saber se todos tinham (ou têm) a condição de assumir as funções de governo e participar da atividade legislativa. Para Eurípedes *apud* Valle (2002, p. 41), “o *demos* é incapaz de um raciocínio direito”. A idéia de que o *demos* não passava de um monte de homens universalmente incompetentes, grosseiros e ignorantes corrobora a suposta incapacidade. Não é difícil associar essas visões às defendidas por teóricos contemporâneos da democracia, como Dahl, Sartori e Schumpeter (*apud* PATEMAN, 1992), para os quais a participação (ou o aumento dela), por parte do homem comum, representaria um perigo para a estabilidade do sistema democrático. Ao povo, portanto, caberia participar da política apenas fazendo a escolha das elites dirigentes, já que não disporia de capacidade para opinar sobre as decisões políticas.

Outros teóricos, favoráveis à democracia e à participação, a exemplo de Rousseau, que apesar das controvérsias, é alçado à condição de teórico da democracia participativa por excelência, defendem a participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões. Em sua célebre obra intitulada *O Contrato Social*, Rousseau procura descobrir, como ele mesmo diz, o

que torna legítima a condição política dos homens, seja a forma que adote ou possa adotar. Para ele, o problema da instituição da sociedade política se resolve com a idéia de pacto social que origina a vontade geral do povo soberano, ou seja, o pacto social constitui o estado civil que deve garantir a liberdade e a igualdade para todos os seus membros. Desse modo, todos os homens poderiam exercer sua liberdade civil cerceada apenas pela vontade coletiva.

Cabe oportunamente o esclarecimento de que Rousseau defendia uma sociedade onde houvesse igualdade e independência econômica. Diferentemente do que se afirma, não advoga uma igualdade absoluta, mas alerta que as diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política. Em termos ideais, evoca a necessidade da existência de uma situação em que nenhum cidadão fosse rico o suficiente para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre a ponto de se vender. Ainda segundo o autor, o atendimento a essa condição é que possibilitaria aos cidadãos agrupar-se enquanto indivíduos iguais e independentes; e acrescenta que essa igualdade e independência precisariam ser preservadas, e esse, primordialmente, seria o papel de uma relação de interdependência (PATEMAN, 1992).

Um aspecto relevante da citada obra de Rousseau é o de não poder ser vinculada a uma idéia reducionista de que o governo cabe às leis e não aos homens, mas, consubstanciada por uma reflexão filosófico-política, elaborar uma renovada formulação do papel da participação, “de que os homens devem ser governados pela lógica da operação da situação política que eles mesmos criaram, e que essa situação constitui-se de tal forma que impossibilita ‘automaticamente’ a existência de governantes individuais” (PATEMAN, 1992, p.37). Isso implica afirmar que quem instaura a lei é a autoridade soberana, então princípio da vida política. E essa autoridade soberana gestada pelo contrato social:

[...] se caracteriza por sua generalidade: em sua fonte, pois nasce da unanimidade daqueles que formam o corpo político; em sua natureza, pois exprime a unidade do “eu comum” da República; em sua finalidade, pois tem o bem comum como meta. Por isso a legislação que ela tem por vocação editar deve “partir de todos para aplicar-se a todos”, o que exclui a possibilidade de que, penetrando no terreno do particular, ela se pronuncie ou sobre um homem ou sobre um fato (GOYARD-FABRE, 2003, p. 158).

A partir das considerações acima, pode-se concluir que é no estado civil que o homem poderá ter suas potencialidades desenvolvidas e guiar-se pelos valores morais, tendo como referência o direito e a justiça. Portanto, é participando da vida pública que o sujeito se desenvolve e se capacita para esse exercício e, os resultados humanos alcançados no processo de participação, se configuram numa imprescindível justificativa para um sistema participativo.

Ademais, é pertinente destacar que ao considerar a soberania inalienável e indivisível, Rousseau excluía do seu ideal político a regra da representação, afirmando categoricamente que se um governo se diz representativo, não pode ser democrático. E disse mais: “No instante em que um povo se dá representantes, deixa de ser livre; cessa de ser povo” (ROUSSEAU, 1762 apud GOYARD-FABRE, 2003, p. 172). Logicamente, essa condenação se deu pelo fato de Rousseau não possuir um conceito claro do que viria a se chamar mandato representativo que, após uma transformação semântica, obedece a uma lógica diferente da do mandato imperativo.

O autor declara ainda que todo governo legítimo é republicano, seja ele uma monarquia, uma aristocracia ou uma democracia, esta última definida não pelo critério da soberania do povo, mas pela sociedade civil, esse corpo político que se caracteriza pela soberania do povo em corpo. Desse modo, reconhecia que algumas características do que atualmente se considera governo democrático, alicerçado na soberania popular, portanto legítimo, se assemelham a de um governo republicano de outrora.

O fascínio pela história antiga e pela idéia democrática, em especial o modelo da república romana, possibilitou a Rousseau construir seu modelo de organização política, em que o povo era o único que podia exercer o poder legislativo, enquanto aos magistrados eleitos cabiam as funções de governo que demandavam habilidades específicas. Apesar desse modelo ter servido de inspiração para embasar as reivindicações e as lutas dos idealistas da revolução francesa contra a sujeição e a servidão, e, considerando que o ideal democrático que se deixava adivinhar, a partir do final do século XVII, atrelava-se a um postulado da necessária limitação de poder, o que prevaleceu foi um modelo de democracia liberal representativa na França, usado como referência na consolidação de muitos Estados-nação. Nesse modelo, segundo Oliveira (2006,

p. 60), “a soberania popular é alienada nos representantes do povo e a vontade geral não se materializa, mas apenas as vontades particulares (vontade de todos) são representadas, construindo um consenso pelo critério da maioria”.

Ainda segundo a autora, as democracias modernas emergem no contexto das revoluções burguesas – revolução industrial, a independência dos Estados Unidos e a revolução francesa – de rejeição ao absolutismo real, de defesa dos direitos do povo, ao passo em que fornecia as bases para formação dos Estados-nação e a consolidação do capitalismo no Ocidente. Ela acrescenta que foi nesse contexto que “a ideologia liberal – defesa das liberdades individuais, proteção contra o abuso do poder dos governantes e contra a violência dos outros homens, garantia da propriedade privada – forneceu as bases para a organização da democracia representativa” (OLIVEIRA, 2006, p. 60).

Abre-se aqui um parêntese para esclarecer que a articulação entre os ideais liberais e os da democracia não é tão pacífica quanto parece. Enquanto a corrente de pensamento liberal privilegia a figura do indivíduo, o pensamento democrático centra-se na sociedade. E isso denota uma incompatibilidade, tendo em vista que o perigo iminente é que a combinação entre as demandas individuais (liberalismo) e a coesão social (democracia) reduza esta última a uma soma gigantesca de interesses individuais.

Ademais, a democracia é, para os liberais, o que era para Aristóteles e Montesquieu: apenas uma forma de governo na qual o poder não é exercido por um (monarquia) e nem por poucos (aristocracia), mas é o regime no qual é afirmada a soberania do povo e no qual se governa em seu nome. Já para Bobbio (2002, p.5), a democracia é “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e quais procedimentos deverão ser adotados”. Percebe-se, portanto, uma incongruência. Uma razoável coexistência entre Democracia e Liberalismo só mostrou-se possível a partir da necessidade do engendramento de um governo que provesse garantias e que, ao mesmo tempo, fosse calcado na soberania popular.

Essa evolução sustentou-se pela dinâmica igualitária que, aos poucos, foi atenuando ou até apagando, os vestígios de elitismo e de aristocracismo presentes originalmente na doutrina liberal. Daí é que se foi afirmando, a partir

das teorizações dos principais pensadores da tradição liberal, a idéia de representação como ponto de articulação possível e, na prática, o domínio da vida política pelo princípio igualitário e seus corolários: surgimento dos direitos sociais, a obrigatoriedade da educação aliada à gratuidade da instrução pública e também o reconhecimento de direitos sindicais.

Desse modo, a democracia representativa se evidencia como a forma por meio da qual podem ser confrontados e resolvidos os problemas relativos às demandas individuais, somados àqueles que dizem respeito à coesão social. Para tanto, faz-se mister uma estrutura composta pelo parlamento e pelos partidos políticos, bem como a composição de regras que objetivam subsidiar a competição política, a saber: sufrágio universal, eleições livres e periódicas e regra majoritária. É claro que as supracitadas conquistas não são fruto da benevolência das classes dominantes, mas representam o resultado de uma ação coletiva capaz de determinar as diretrizes de decisões e ações políticas e que se fez no campo da luta política.

O início do século XX fez emergir, sob a influência de teóricos políticos de orientação empirista, dúvidas que colocavam em xeque a possibilidade de pôr em prática o ideal de democracia, enquanto governo do povo que se faz com a máxima participação popular, característica fundamental das teorias clássicas. Essas dúvidas foram reforçadas por acontecimentos, tais como o surgimento de regimes totalitários que se baseavam na participação das massas (intimidadas, é verdade!) e a notória instabilidade de muitos Estados no pós-guerra.

Esses eventos foram cruciais para que o termo participação fosse atrelado ao totalitarismo e não à democracia, principalmente porque o desenvolvimento da sociologia política possibilitou muitas investigações empíricas que acabaram por revelar dois fatos: primeiro, uma total apatia por parte dos cidadãos – em especial os não abastados – em relação à política e atividades inerentes a ela; segundo, a presença de atitudes autoritárias entre grupos de baixa condição sócio-econômica. Tais conclusões lançavam em descrédito a visão clássica do homem democrático, bem como levantavam a bandeira de que o aumento da participação popular poderia abalar a (já frágil!) estabilidade do sistema democrático (PATEMAN, 1992).

Outro fator de considerável relevância para amparar a recusa às teorias clássicas da democracia, era o argumento de que essas teorias haviam se constituído sob a égide de valores, portanto normativas, enquanto as novas teorias estavam amparadas em estudos empíricos sobre os fatos da vida política. E eram muitos os estudos das ciências sociais e da ciência política que abordavam a impossibilidade de se pôr em prática a ampla participação do povo. Um autor filiado a essas abordagens era Joseph Schumpeter, que através da sua prestigiada obra “Capitalismo, socialismo e democracia”, de 1943, acabou oferecendo uma revisão das teorias clássicas da democracia.

No que concerne à questão da participação, segundo observação de Pateman (1992, p.13), a principal crítica de Schumpeter à doutrina clássica era que “o papel central da participação e tomada de decisões por parte do povo baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas”. Ainda de acordo com a autora, o ponto vital na teoria revisada de Schumpeter “é a competição dos que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo”. E diz também que nessa teoria de democracia a participação não goza de um papel central, ao contrário, deve-se reduzir ao voto para o líder. E os eleitores deveriam compreender que, uma vez que elegeram alguém, a ação política passa ser atribuição exclusiva do eleito (do “decisor”).

O papel e viabilidade que a participação ocupa nas teorias da democracia moderna, foi a pergunta orientadora dos estudos de Pateman (1992). A motivação advinda dos eventos reivindicatórios, tanto na Europa como nos Estados Unidos, por maior espaço de participação, por novos direitos e pela implementação dos já conquistados. A autora reconhece que por conta desses acontecimentos ocorridos nos últimos anos da década de 1960, a palavra participação tornou-se de uso comum no vocabulário político popular, ao passo que ganhou também uma variedade de significados, necessitando por isso de uma atenção específica.

A autora também vê certa ironia no fato de a participação ter se tornado tão popular, principalmente entre os estudantes, enquanto que, entre os teóricos da política e sociólogos políticos, a teoria da democracia unânime é aquela em que a participação tem um papel insignificante, além de representar um grande perigo. Esse argumento é o ponto chave das críticas formuladas às teorias clássicas da democracia, por vários autores como Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartori,

Eckstein, identificados por Pateman como teóricos contemporâneos da democracia e cujas obras foram objeto de seu estudo.

Após abordar cada um desses teóricos, a referida autora apresenta uma síntese das questões convergentes entre os autores citados sobre uma teoria contemporânea da democracia: é um método político para escolha dos líderes que competem pelo voto do povo em eleições periódicas e livres, tendo como princípio a igualdade política, baseada no sufrágio universal, cada indivíduo um voto, de igualdade de oportunidade dos eleitores de ter acesso a canais para influenciar os líderes. E ainda, que o medo dos líderes da perda do mandato em novas eleições funcionaria como controle dos eleitores sobre aqueles. Além disso, a ampla participação da população é considerada um risco para a estabilidade dos regimes políticos, pois o cidadão não estaria capacitado a opinar sobre as decisões políticas e sua participação poderia gerar excessiva pressão por demandas que o sistema político não estaria preparado para responder. Esta participação só deveria ocorrer no momento do voto, quando a população elegeria seus representantes. A autora conclui suas análises afirmando que:

[...] a função da participação nessa teoria é apenas de proteção; a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados. É na realização desse objetivo que reside a justificação do método democrático (PATEMAN, 1992, p.25).

Mesmo reconhecendo que a teoria contemporânea da democracia conquistou um quase que absoluto apoio dos teóricos políticos atuais, Pateman enfatiza o fato de que essa teoria não ficou isenta de muitas críticas que se concentravam em dois aspectos principais: primeiro, que a teoria clássica havia sido mal compreendida e que ela, diferentemente do que afirmavam, era uma teoria normativa em essência e não descritiva; segundo, que a empreitada revisionista acabara por modificar fundamentalmente o significado normativo da democracia, isto é, que seus ideais foram substituídos por outros. No bojo da delimitação dessas críticas, a autora sustenta a necessidade de uma releitura dos teóricos clássicos da democracia - Rousseau, James Mill, John Stuart Mill, Bentham e G. D. H. Cole – como meio de expor e examinar minuciosamente o que esses teóricos tinham de fato a dizer.

Dentre os autores citados, Pateman (1992) dedica atenção especial a Rousseau, considerado por ela teórico por excelência da participação. A autora afirma que na teoria rousseauiana a participação não se limita ao papel de proteção de arranjos institucionais, conforme defende Schumpeter, ela “também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992, p. 35). Ademais, ainda segundo a autora, é possível visualizar três funções da participação na teoria de Rousseau: a primeira, educativa – considerada central; a segunda, permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo; a terceira, a de integração.

A partir de uma explicitação detalhada dos principais aspectos que compõem cada abordagem dos teóricos clássicos da democracia, acima referidos, Pateman (1992, p. 60) nos apresenta os fundamentos de uma teoria participativa da democracia:

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou treinamento social, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. [...] Por isso não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo educativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias [...].

Para Nobre (2004, p.33), os teóricos contemporâneos da democracia participativa – Pateman, Poulantzas, Macpherson – indicam a necessidade de ampliação da participação nos processos decisórios como forma de “[...] superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades, apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam [...]”.

Esse duplo benefício que uma ampla participação pode promover parece se filiar à preocupação de Vita (2004), no que diz respeito às condições necessárias para se produzir resultados políticos justos. Ao tratar do problema da desigualdade de participação e de ativismo políticos, o autor afirma que os níveis

desiguais de participação se devem “à distribuição muito desigual de recursos políticos cruciais tais como riqueza, dinheiro, educação, recursos cognitivos, tempo livre para a atividade política e a facilidade maior ou menos de superar problemas de ação coletiva” (VITA, 2004, p. 118). O autor compreende que o ataque a esses problemas requer reformas institucionais e políticas, que tenham como objetivo último a elevação do “quinhão de recursos sociais escassos e de oportunidades sociais para os que estão na posição mínima da sociedade” (VITA, 2004, p.122).

Pode-se notar que, tanto nas teorias antigas da democracia como nas modernas, a participação é trivialmente apresentada como um ingrediente imprescindível. No entanto, afirmar simplesmente que democracia é uma forma de governo consubstanciada pela participação dos cidadãos, apresenta um sério risco de incorrer em omissão, a menos que se esclareçam quem são os cidadãos, à qual participação se refere e quais suas modalidades. Da mesma forma, deve-se compreender o que se esperar da democracia, seus valores, seus limites e relações com outros conceitos como igualdade, liberdade e justiça. Grosso modo, essas são as questões que impulsionaram Ugarte (2004) a demonstrar que a importância que se atribui à noção de participação cidadã, encontra-se condicionada pela teoria de democracia que se adota como marco de referência. É a partir desse axioma que o autor advoga a necessidade de se estabelecer uma definição mínima de democracia, que permita analisar se um sistema político é ou não democrático e, ao mesmo tempo, valorar onde há mais ou menos democracia.

Para o autor, as diferentes teorias possuem uma fundamentação normativa e estão ligadas a algumas idéias fundamentais, tais como: autonomia política, igualdade política, existência de opções de escolha e o estabelecimento de regras para orientar as disputas políticas. E essa seria a noção mínima de democracia, adjetivada de formal:

[...] é a forma de governo na qual o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos estabelecidos como a regra da maioria [...] (UGARTE, 2004, p. 96).

Tal concepção formal, como método ou procedimento para organizar a competição política, é denominada por alguns autores de minimalista. Bobbio (2002), porém, não adota esta caracterização, mas também argumenta que deve haver uma definição mínima de democracia, capaz de distinguir entre dois tipos ideais de governo – democracia ou autocracia.

Segundo o mesmo autor, essa visão formal é considerada muito pobre pelos movimentos que se proclamam de esquerda. Nas sociedades europeias, a constituição da democracia foi acompanhada da conquista de direitos – civis, políticos, sociais – e a implantação do Estado de bem-estar social. Isto possibilitou reduzir as desigualdades sociais com vistas a alcançar a justiça social, combinando mecanismos de proteção das liberdades com igualdade de oportunidades para a maioria da população, por meio da garantia dos direitos sociais. Esta configuração política apresenta o que alguns autores chamam de concepção substantiva de democracia.

Santos e Avritzer (2002) analisam os debates travados em torno da idéia de democracia durante o século XX. Inicialmente, se argumentava sobre sua desejabilidade. Este debate saiu vitorioso, mas o modelo que se tornou hegemônico impôs grandes restrições à participação dos cidadãos e à soberania popular, prevalecendo o modelo formal, ou seja, os procedimentos para formação de governos e a participação apenas no momento do voto.

Outro eixo do debate, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, dizia respeito às condições estruturais da democracia e à sua (in)compatibilidade com o capitalismo (SANTOS; AVRITZER, 2002). No entanto, com as vitórias da social democracia em vários países da Europa, que proporcionou muitas conquistas aos trabalhadores, esperava-se colocar limites à exploração capitalista com o desenvolvimento de políticas distributivas, ao mesmo tempo em que se discutiam modelos alternativos à democracia liberal. Este debate, segundo Santos e Avritzer (2002), suscitado, sobretudo pelos marxistas Pateman e Poulantzas, propunha a democracia participativa, inclusive para mediar as relações entre capital e trabalho, no âmbito das empresas.

As transformações no mundo do trabalho, o avanço do neoliberalismo e as experiências recentes de democratização, na década de 1980, sem melhorias

significativas nas condições de vida da maioria da população, acendem o debate e o direcionam para a forma da democracia e suas variações, demonstrando a crise do modelo hegemônico de democracia liberal (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A exemplo de Santos e Avritzer, Ugarte (2004) também faz referência a análises que apontam para a crise das idéias de direito e democracia nas últimas décadas. Essa crise pode ser percebida em vários fenômenos concretos: os sucessivos golpes contra o Estado de bem-estar social, a hegemonia do neoliberalismo e o desencanto dos cidadãos com a democracia, a demonstrar a distância cada vez maior entre os ideais e a realidade concreta.

Dessa forma, pode-se concluir que a democracia representativa e suas instituições políticas tradicionais, como o parlamento e os partidos políticos, têm sido percebidas como insuficientes para garantir a democracia em sociedades complexas, com uma crescente sociedade civil. Conseqüentemente, a crise desse modelo vem gerando movimentos em várias partes do mundo que o contestam ou afirmam sua insuficiência. Apontam para a necessidade de combinar a democracia representativa dos modernos, com mecanismos de democracia direta dos antigos, ou seja, a democracia participativa, onde o cidadão não delega poderes aos seus representantes, mas participa, diretamente, da tomada de decisões. Para isso é preciso ampliar a esfera pública com novos canais para a participação política dos cidadãos nas decisões de interesse da coletividade.

Na realidade das democracias contemporâneas, em sociedades onde o modelo está consolidado – Europa e Estados Unidos – e em outras, que vivenciaram recentes processos de democratização – Leste Europeu e América Latina – o que se constata é a dominação de elites políticas e a não participação da maioria da população nas decisões, exceção ao momento do voto. Mas como afirma Nobre (2004, p.26), a quebra do monopólio das elites na posição de definir os rumos da sociedade humana “exige também uma transformação na cultura política da sociedade que não resulta somente do estabelecimento de novas leis”.

Nobre (2004, p.35) também define as teorias democráticas como sendo concepções normativas, e que a participação e a deliberação têm valor bastante diferenciado nessas correntes. No entanto, conforme destaca, não se pode reduzir a democracia a um modelo de organização político-estatal. “Mais que isso,

tem de compreender a democracia como uma *forma de vida*, como pressupondo uma *cultura política* da qual depende, para a institucionalidade político-estatal, inclusive”.

Contudo, na opinião de Lechner (2004), a democracia tem conquistado grande reconhecimento na América Latina, embora saliente, na mesma direção de Ugarte (2004) e Santos e Avritzer (2002), que a hegemonia neoliberal e as transformações políticas, econômicas e culturais vêm provocando mudanças no sentido da democracia. Ainda conforme afirma, a derrocada das experiências do socialismo real e a globalização capitalista não têm alterado apenas o mapa mundial, mas os nossos mapas mentais, as categorias interpretativas da realidade: “[...] um traço eminente da nossa época reside na erosão dos mapas cognitivos, desestruturando o campo do possível e turvando as utopias que cristalizam o sentido que atribuímos à democracia” (LECHNER, 2004, p.8).

Ao prosseguir em suas reflexões, argumenta que as possibilidades de consolidação da democracia na América Latina estão condicionadas pelos processos de modernização, aqui entendidos como as mudanças socioeconômicas para a inclusão das economias nacionais em uma economia globalizada. E que há uma tendência desses dois processos, democratização e modernização, serem tratados separadamente. Todavia, não se pode pensar uma modernização separada dos processos incluídos da cidadania, pois isto envolve repensar os sentidos da democracia e os novos significados da política.

2.3 DEMOCRACIA NO BRASIL

No tocante ao debate para analisar a democracia no Brasil, antes de inferir sobre alguns elementos passíveis de caracterizar o nosso atual modelo de democracia, convém resgatar algumas discussões que fomentaram o debate durante a transição da ditadura militar para o Estado Democrático de Direito, definido na Constituição brasileira de 1988.

Há mais de quinhentos anos o autoritarismo predomina na nossa história. O Estado é autoritário, porque a sociedade é autoritária (CHAUÍ, 1993). Entretanto, o debate travado em torno dos movimentos pela (re)democratização divide alguns analistas, com base na memória oficial segundo a qual o Brasil

viveu uma democracia entre 1946 e 1964. Chauí destaca vários elementos de análise para questionar a afirmação de que o Brasil viveu uma democracia, mostrando as marcas do autoritarismo conservadas, nesse período, contrários à democracia liberal:

Essa memória é paradoxal porque tecida de vários esquecimentos significativos, como, por exemplo, o de que a Constituição de 1946 define a greve como ilegal, mantém a legislação trabalhista outorgada pela ditadura Vargas (e que é reprodução literal da *Carta del Lavoro*, de Mussolini), proíbe o voto aos analfabetos (isto é, à maioria da população, na época), coloca o Partido Comunista na ilegalidade, conserva a discriminação racial e não questiona a discriminação das mulheres, consagrada pelos códigos Civil e Penal etc. (CHAUÍ, 1993, p.50).

No processo recente de luta contra a ditadura militar, conforme defende a referida autora, o processo iniciado em 1975, idealizado por Golbery, Ministro da Casa Civil no regime militar, não seria um processo de redemocratização, mas um processo de liberalização do regime. Martins (2005, p.14) também argumenta na mesma direção, afirmando que a derrocada do regime autoritário de corte militar “se deu mediante um processo gradual de liberalização que contou com a participação dos mais variados setores da sociedade brasileira [...]”, inclusive daqueles que por convicções liberais haviam apoiado a ditadura anticomunista.

Surge então, na sociedade, o processo de luta pela democratização. As motivações que levaram muitos setores da sociedade civil a se mobilizar contra a ditadura militar eram bastante diferenciadas. Todavia, algumas reivindicações conseguiram unificar vários segmentos da sociedade, entre elas a luta pelos direitos humanos e a eleição de uma Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana.

Como ressalta Dagnino (2002), a constituição de uma democracia é um processo bastante complexo, principalmente numa realidade como a nossa, onde o Estado autoritário permanece intocado e resistente. Além disso, as elites sempre protagonizaram, em vários momentos significativos da nossa história, o papel principal, excluindo a participação da maioria da população. Coutinho (1980, p.32), no início das lutas pela democratização, enfatizava a importância da sua conquista para a sociedade brasileira, mesmo nos limites formais-liberais, e já destacava a estratégia histórica das elites de promoverem conciliações pelo alto, excluindo a participação da maioria da população brasileira:

Essas transformações 'pelo alto' tiveram como causa e efeito principais a permanente tentativa de marginalizar as massas populares não só de uma participação ativa na vida social em geral, mas sobretudo do processo de formação das grandes decisões políticas nacionais.

As elites dominantes comandam e impõem à maioria da população suas estratégias de conciliação, com vistas a preservar interesses particulares e privilégios em detrimento dos interesses da maioria. Foi assim no processo de democratização, com o evento emblemático do movimento das Diretas-Já, no qual grandes parcelas da população se mobilizaram e reivindicaram eleições diretas para presidente em 1984, enquanto alguns que subiram nos palanques para fortalecer o coro pelas Diretas se sentaram nos gabinetes para fazer o acordo que legitimou o colégio eleitoral.

Weffort (1984) afirma que a vitória, via colégio eleitoral, da proposta liberal conservadora encabeçada pelos moderados do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com o apoio dos dissidentes do Partido Democrático Social (PDS) – partido que congregava os militares e seus apoiadores, que se retiraram para formar o Partido da Frente Liberal (PFL) – foi a vitória das elites, organizadas para garantir mais continuidades do que mudanças. Para Weffort (1984, p.18), o pacto político restringiu-se ao estabelecimento de regras para organizar a competição política em meio a uma crise econômica sem nenhuma proposta para sua superação:

Limitando-se a uma disputa entre os grupos dominantes e as elites que os representam, não há nenhum 'pacto social' embutido nesse processo sucessório. Na melhor das hipóteses, haverá, talvez, um 'pacto político' visando a reorganização institucional do país. A crise econômica continua, e já se pode prever que seus custos maiores continuarão sobre os ombros dos trabalhadores (WEFFORT, 1984, p. 18).

As bandeiras de luta no processo de democratização continham reivindicações por democracia política, redução das desigualdades sociais e garantia de direitos. No entanto, a garantia das liberdades individuais, dos direitos políticos e o estabelecimento formal de uma democracia representativa liberal conservadora atendia, apenas, parcialmente aos anseios da maioria da população brasileira, ficando no discurso a vontade política de conciliar democracia política com igualdade social. Mas, segundo Weffort (1992), a Constituição de 1988

define instituições políticas que apontam para uma ordem democrático-liberal e levanta a hipótese de:

[...] que nesta nova ordem político-institucional as 'questões sociais' foram acrescentadas à margem. Elas só estão ali porque foi impossível evitá-las, especialmente devido às pressões sociais exercidas no período de redação constitucional; de qualquer modo, permanecem marginais. Além disso, mesmo esta débil presença social na Constituição não pode ser desvinculada do caráter corporativista de muitas manifestações de grupos e movimentos, os quais se revelaram incapazes de propor uma nova visão da comunidade nacional. (p. 17-18).

Esta hipótese do autor encontra respaldo na realidade brasileira, pois permanece no país um sistema dual, onde a elite e uma parcela da população que está integrada, organizada por meio de associações e outras entidades da sociedade civil, conseguem participar da competição política e usufruir de bens e serviços como cidadãos consumidores, enquanto outra parcela significativa tem participação eleitoral, mas continua desorganizada, sem acesso aos mínimos sociais que lhes garanta uma vida digna. Por essa ausência de condições são vítimas de manipulação política, favorecida pelo clientelismo: “não são marginalizados por nenhum tipo de restrição institucional, mas pelas próprias condições sociais, políticas e culturais em que vivem e que os transformam em massas amorfas” (WEFFORT, 1992, p.23).

A transição e a consolidação democrática têm gerado vários debates e o esforço dos cientistas, quer sociais, quer políticos, para interpretar esses fenômenos. O'Donnell (1991, apud OLIVEIRA, 2006) ao analisar esses processos na América Latina, construiu uma tipologia para classificar essas novas democracias. Todavia, ele ressalta que o tipo de democracia não varia em função do processo de transição: “parece ter mais peso, de um lado, fatores históricos de longo prazo e, de outro o grau de profundidade da crise sócio-econômica que os governos democráticos recentemente instalados herdam”. Apesar de se enquadrarem no critério de democracias políticas, algumas características fazem com que o autor construa a hipótese segundo a qual, em vez de caminharem para serem democracias representativas, elas tendem a ser democracias delegativas. Os casos do Brasil, Argentina e Peru são exemplares.

O quadro de uma grave crise socioeconômica, a escassez de instituições democráticas consolidadas e a presença marcante de relações não formalizadas,

como o clientelismo, o patrimonialismo, a corrupção, abrem espaço para que a tomada de decisões sobre as políticas públicas não se cumpra pelas instituições democráticas. Com isso, o presidente eleito “é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente [...] O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional [...]” (O’DONNELL, 1991 apud OLIVEIRA, 2006, p.30).

Neste tipo de democracia, os partidos políticos e o parlamento, principais instituições nas democracias representativas, têm seus papéis secundarizados pela hipertrofia do executivo. Mesmo o presidente sendo eleito por um partido, facilmente o programa partidário é abandonado e o eleito passa a governar conforme suas convicções e segundo as forças políticas internas e externas determinarem. Governando por meio de decretos ou medidas provisórias, as propostas não chegam a ser amplamente debatidas nem no parlamento nem nas organizações da sociedade civil.

Ainda conforme O’Donnell (1991), a falta de debate amplo concorre para a pouca consistência e pouco consenso em torno das políticas públicas, e o sucesso ou fracasso é creditado ao presidente e sua equipe. Isto provoca fragilidade e instabilidade no regime. As análises desenvolvidas pelo autor se referem, principalmente, aos períodos das eleições diretas para presidentes na América Latina, após as ditaduras militares, e à implantação dos pacotes de estabilização da economia.

Sem utilizar a tipologia de democracias delegativas, Lechner (2004) levanta alguns elementos da análise de O’Donnell, acrescentando que no contexto das novas democracias latino-americanas com grande fragilidade institucional, a participação política do cidadão desloca-se de uma deliberação prévia sobre a condução da política para uma avaliação posterior dos resultados e que os partidos abandonam seu projeto programático para investir em estratégias personalistas.

Weffort (1992), ao analisar a eleição de Collor, em 1989, confirma esses indicadores apresentados por O’Donnell (1991). Collor foi eleito por um partido caracterizado como uma sigla de aluguel, ele prometeu governar para os descamisados, tomou medidas de grande impacto sobre parcelas da população,

sem um debate amplo no congresso e/ou na sociedade, e contribuiu para agravar a crise social e econômica com a adoção do neoliberalismo. O autor também faz algumas considerações sobre o impacto das condições socioeconômicas no comportamento político da população mais pobre e a tendência de elegerem o salvador da pátria:

As massas de indivíduos que vivem abaixo da linha de pobreza, ou que estão muito perto desse limiar, parecem mais preparadas para apoiar alguém que lhes prometa resolver seu problema imediato do que alguém que os convoque a se organizarem para resolver o seu problema junto com os grandes problemas do país (WEFFORT, 1992, p.137).

Essas considerações de Weffort evidenciam os problemas presentes na questão da democracia e da participação política no Brasil. Ao mesmo tempo, denota o grande desafio de ampliar a participação nesses segmentos da população situada à margem dos processos de decisão e dos benefícios que o desenvolvimento socioeconômico produz no país.

Outra referência para analisar a democracia no Brasil é o estudo dos seus aspectos legais, observando a Constituição de 1988, no seu artigo 1º. A república brasileira constitui-se como um Estado Democrático de Direito com os seguintes princípios fundamentais: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político. Caso esses princípios funcionassem como norteadores para a formulação das políticas públicas, sua observância já indicava um pacto social.

Contudo, a adoção do neoliberalismo como modelo de organização econômica e estatal fragiliza esses princípios. O parágrafo único do 1º. artigo estabelece: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Desse modo, reafirma o princípio da soberania popular, que, do ponto de vista formal, é representada pelo sufrágio universal na escolha dos representantes e na utilização dos instrumentos de democracia direta.

No entanto, a efetividade desse princípio é relativizada pela possibilidade real do povo em geral exercer esse poder; pela influência do poder econômico nas campanhas políticas; pela capacidade da parcela da população que está organizada – não só os trabalhadores dos setores mais dinâmicos da economia,

os funcionários públicos e das estatais, mas, principalmente, o empresariado que tradicionalmente já garante privilégios – participar de forma mais efetiva na defesa de seus interesses, muitas vezes por meio do corporativismo, tornando o Estado privatizado; enquanto aqueles que não estão organizados não conseguem defender seus direitos, nem ter acesso àqueles formalmente já garantidos.

O enunciado da Constituição combina elementos da democracia representativa – eleição de representantes – com mecanismos de democracia direta, definidos no artigo 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

A iniciativa popular é a prerrogativa dos cidadãos apresentarem projetos de lei, a partir da assinatura de um percentual do número de eleitores do território, onde a lei irá vigorar. Ela está definida na própria Constituição em relação aos municípios, no artigo 29, e em relação à União, no artigo 61. Em relação aos estados, o artigo 27 remeteu para lei complementar, regulamentada pela Lei 9.709/98. Mas mesmo esses projetos de iniciativa popular dependem da aprovação do poder legislativo, na esfera correspondente.

No plebiscito e referendo, a população é convocada a decidir sobre dispositivo legal e questões de relevância pública que afetam toda a coletividade. Contudo, a convocação de plebiscito e a autorização de referendo são de competência exclusiva do Congresso Nacional, artigo 49, isto é, para poder o povo fazer uso desse direito, o Congresso precisa aprová-lo.

Portanto, impõe limites ao exercício desse direito e conseqüentemente da democracia participativa. Esta situação está mobilizando entidades da sociedade civil para pressionar o Congresso a alterar esse preceito constitucional, mediante estabelecimento de critérios para que os próprios cidadãos convoquem esses instrumentos. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) está promovendo a Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia e apresentou projeto de lei de reforma do sistema político à câmara dos deputados, às assembleias legislativas estaduais e às câmaras municipais, com particular dispositivo para aprimorar os mecanismos de democracia direta previstos na Constituição.

Do mesmo modo, muitos dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, relacionados à redução das desigualdades e a uma democracia social, ainda não se efetivaram, constituindo-se em mais um entrave para a consolidação da democracia no Brasil. É nesse sentido que se torna relevante realizar estudos que identifiquem os entraves e obstáculos à concretização desses direitos e dos dispositivos democráticos no cotidiano da sociedade brasileira. Este trabalho, coerentemente, destina-se a analisar as práticas de participação da sociedade civil, em particular na garantia do direito de acesso à educação básica de qualidade, em suas instâncias fiscalizadoras nos conselhos de acompanhamento e controle social (CACS).

Além dos mecanismos de democracia direta citados, a Constituição definiu a participação da comunidade em todos os níveis de governo na gestão de várias políticas públicas, entre elas: educação (nosso foco principal), saúde, assistência social, criança e adolescente, regulamentada em suas leis orgânicas, criando conselhos de gestão para essas políticas. Todas essas medidas são instrumentos de democratização do Estado passíveis de ampliar a participação da população nas decisões públicas; são fruto da luta política pela democratização. Todavia, também essas iniciativas, apesar de estarem em pleno funcionamento, ainda suscitam muitos questionamentos quanto à sua eficácia. A análise das práticas de participação objeto desta pesquisa apresentará algumas dimensões do problema.

Em períodos de crise, a luta pela democratização demonstra que a política ainda é o espaço da liberdade. Isto aponta para a autonomia da política e para a compreensão da democracia como um valor em si (WEFFORT, 1992). Embora a Constituição represente as conquistas legais da democracia brasileira, sua consolidação tem encontrado inúmeros obstáculos. Um desses obstáculos ressaltados por muitos analistas é a profunda desigualdade sócio-econômica reinante. O Brasil ostenta um dos índices de concentração de renda mais altos do planeta: a distância entre uma minoria rica e a maioria pobre é enorme. Os indicadores de renda, analfabetismo, anos de escolaridade, percentual da população com nível superior são inferiores aos de alguns países latino-americanos menos industrializados que o Brasil.

Entretanto, esses fatores são fundamentais para garantir a autonomia dos indivíduos. Na opinião de O'Donnell (1991 apud OLIVEIRA, 2006, p.39), embora a

desigualdade seja um obstáculo à consolidação da democracia na América Latina, as definições de democracia que a associam a um grau de justiça social não ajudam na análise daquelas democracias que não alcançaram a igualdade social. Sem abandonar o ideal normativo inspirado pelas experiências históricas das democracias consolidadas, e concordando que a pobreza acentuada reduz a capacidade de autonomia dos indivíduos em vários campos, ele propõe outro elemento para avaliar a qualidade de uma democracia, qual seja, a observância do princípio da lei. Uma democracia pressupõe o princípio básico da igualdade entre os indivíduos, como cidadãos:

[...] portadores de direitos e obrigações que derivam de seu pertencimento a uma comunidade política e lhes ser atribuído certo grau de autonomia pessoal e, conseqüentemente, de responsabilidade por suas ações (O'DONNELL, 1998 apud OLIVEIRA, 2006, p.39).

Ao analisar as democracias na América Latina, o referido autor caracteriza-as, com exceção da Costa Rica e do Uruguai, como democracias políticas, pois todos os direitos políticos são garantidos – eleições livres e competitivas, sufrágio universal, liberdade de associação, inclusive a partidos políticos, liberdade de expressão, entre outros – no entanto, o princípio da lei não é igual para todos, os cidadãos não conquistaram plenamente os direitos civis. Nesses países “[...] existem enormes hiatos, tanto em termos territoriais quanto em relação às várias categorias sociais, na vigência do que quer que concordemos que significa o princípio da lei” (O'DONNELL, 1998 apud OLIVEIRA, 2006, p.44).

Para fundamentar sua argumentação, o autor aponta várias deficiências em relação à observância desse princípio: falhas na legislação existente; privilégios e discriminações na aplicação da lei, alguns se isentam de cumprir a lei e encontram proteção, inclusive dos agentes públicos que deveriam zelar pelo seu cumprimento; relação de desvantagem dos cidadãos comuns e até de desrespeito a eles que, quando buscam as burocracias estatais para obter seus direitos, são humilhados e tratados como se estivessem recebendo um favor; dificuldades no acesso ao judiciário e a processos justos; ilegalidade pura e simples.

Segundo o autor, todos esses aspectos caracterizam a falta de efetividade do princípio da lei. Se tomarmos cada uma dessas deficiências e analisarmos a

realidade brasileira, a partir de informações divulgadas diariamente nos meios de comunicação de massa e pelas entidades de defesa dos direitos humanos, comprovaremos muitos casos exemplificados nos pontos levantados. Avaliando pelo ângulo dos direitos civis e somando a não garantia com suficiência e qualidade de todos os direitos sociais definidos na Constituição, que poderiam contribuir para a redução das desigualdades, a qualidade da democracia brasileira é bastante questionável.

Portanto, na ausência e/ou fragilidade de instituições democráticas, as deficiências na observância do princípio da lei, esses relacionamentos são fortemente prejudicados. Já segundo aponta Avritzer (1995), a análise da cultura política permite compreender vários elementos citados por O'Donnell (1991), pois a adoção da democracia como método de coordenação das ações no sistema político não garante o funcionamento democrático das instituições. Por isso, o autor entende a democratização como processo de longo prazo de transformação das práticas cotidianas na relação entre Estado e sociedade, que envolve a incorporação pelos atores políticos dos princípios democráticos expressos em normas e valores.

Outros autores, entre eles Martins (2005), ao analisar as configurações atuais da democracia brasileira destacam a enorme perplexidade suscitada pelo quadro da hegemonia liberal, que representa na sua reflexão a negação da democracia. Para fundamentar seu argumento, Martins apresenta vários elementos, entre estes, a despolitização dos movimentos sociais e seu refluxo; o esvaziamento da esfera pública de modos alternativos de pensar; e a precariedade dos partidos políticos. Os partidos são as instituições democráticas por excelência às quais caberiam o papel de elaborar uma agenda para construção de um pacto social resultado de um consenso. Entretanto, o que se constata é a defesa dos interesses particulares impulsionada pela força dos *lobbies* que dominam o cenário político e a defesa da perpetuação no poder.

São apenas aparelhos de usurpação de um poder público do qual se apropriam para instrumentalizá-lo em proveito do seu mesquinho interesse privado que consiste em garantir, exclusiva e indefinidamente, sua autoperpetuação político-eleitoral (MARTINS, 2005, p.18).

Também na opinião de Cruz (2005, p.42), hoje as questões que impulsionaram os movimentos de democratização na sociedade civil, no pré 64 e na década de 1980, ainda continuam sendo um desafio no intuito de garantir “o desenvolvimento do país com a necessária incorporação das grandes parcelas da população brasileira condenadas a viver em condições subumanas”. Para tanto, torna-se fundamental não só o desenvolvimento econômico, como também “o fortalecimento das instituições e práticas da democracia política”. Além desses elementos, a incorporação das normas e valores democráticos pelos atores políticos e a transformação das práticas cotidianas no aparelho do Estado e na sociedade são considerados neste trabalho como constituintes de novas práticas de participação e fomentadora de uma nova institucionalidade democrática.

2.4 CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO

Ao afirmar de forma categórica que a participação é a condição básica para a conquista e garantia da qualidade da vida humana em sociedade, deseja-se imputar ao termo participar – tão polêmico e polissêmico – uma configuração que se distancia de qualquer referência que não seja a autopromoção dos sujeitos históricos que são os homens. E a consecução dessa realização de cunho ontológico e de “qualidade política” ancora-se no preceito de que a participação é uma conquista, não uma concessão, muito menos uma dádiva (DEMO, 2001). Refletir sobre participação a partir desse axioma é considerar, inapelavelmente, que os homens são sujeitos da ação e não sujeitos à ação e, portanto, tem-se o compromisso de, pela participação, construir aquilo que consideram de fundamental importância para a emancipação das pessoas e dos grupos, como condição fundante para a construção de uma sociedade menos desigual e mais justa.

Nesse sentido, ao se considerar o quanto as novas transformações de cunho econômico-político-cultural têm modificado a forma de conceber, valorar e viver com o mundo, inelutavelmente depara-se com a necessidade premente de se construir instrumentos, forjados no calor dos conflitos inerentes à coexistência e convivência humana, que dêem conta da construção crítica, criativa e ética daquilo que Paulo Freire (1987) chamou de inédito-viável, que nada mais é do que a nova possibilidade de solução para certos problemas que se revelam. Esse

conceito encontra abrigo conotativo quando o referido autor vaticina que uma das preocupações daqueles que pretendem transformar a sociedade é exatamente lutar pela novidade. Esse novo não nasce de qualquer lugar, não nasce por qualquer motivo, mas emerge do desejo de mudança, de uma vontade política de ir a algum lugar, bem como da ação social dos sujeitos, implicada no tempo histórico em que estão envolvidos e comprometidos com uma transformação social qualitativa para todos.

De modo algum deseja-se afirmar que bastam a vontade e a disposição dos sujeitos e dos grupos para que se efetivem as condições necessárias à participação ou alvos de sua luta, tais como conquista de mecanismos eficientes no acompanhamento e controle de gastos públicos, publicidade das decisões e suas implicações para a vida coletiva e efetiva ampliação dos mecanismos de decisão. É necessariamente relevante, sob pena de que as ações fiquem condenadas à superficialidade e ao imediatismo, considerar as nuances do contexto socioeconômico, os conflitos inerentes ao regime democrático e sua interface com a cultura política (TEIXEIRA, 2002).

No que diz respeito à cultura política – questão, aliás, de muitas acepções e qualificações -, deixa-se claro que o termo aqui empregado deve ser compreendido como “o conjunto de atitudes, normas e crenças mais ou menos partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social”. O que não significa dizer que a cultura política seja homogênea. Ela está impregnada por “um conjunto de subculturas presentes nas atitudes, normas, valores etc.” (BOBBIO, 1991).

Desse modo, considerando que a cultura política tradicional brasileira é de ordem não democrática e excludente, consubstanciada pelos princípios do autoritarismo, do patrimonialismo, do clientelismo e do personalismo, chega-se à conclusão que é impossível falar em participação enquanto processo histórico da autopromoção dos homens se não colocarmos em crise essa cultura política desumanizadora que, aliada às redefinições neoliberais, programam, ampliam e consolidam um cenário de desigualdade, opressão e injustiça. Daí a importância do parágrafo anterior ter trazido um aporte conceitual para cultura política, a fim de que se perceba que as matrizes de uma nova cultura precisam ter ancoragem numa forma de participação que “explícite as diferenças, as identidades e

aspirações dos diferentes grupos sociais” e que isso esteja combinado com uma representação que traduza “a generalidade, a universalidade da cidadania” (TEIXEIRA, 2002, p.35).

Ainda considerando o contexto político-social brasileiro, cabe assinalar que o processo de luta pela democratização do país e pela universalização dos direitos sociais, expressos na Constituição Federal de 1988, significou de fato a adoção de procedimentos democráticos para a organização do sistema político e não a efetiva consolidação de uma democratização das relações sociais pautadas pelos valores democráticos de igualdade e justiça social. Isso significa dizer que é no seio desse processo que vão emergir os elementos de uma nova cultura política adjetivada como democrática – orientada pelos valores da autonomia, igualdade, solidariedade e justiça – que passa a coexistir com a velha cultura (OLIVEIRA, 2006).

É no bojo das transformações assinaladas que surge um novo paradigma de gestão pública, onde a participação popular (definida como a organização do povo para controlar as ações do Estado e sua democratização) e a participação comunitária (compreendida como a incorporação dos indivíduos em ações de programas assistenciais) dão lugar a duas novas formas de participação – a social e a cidadã (GOHN, 2007).

No que tange à modalidade tipificada como participação social, está a ressignificação da mobilização social e a ascensão de novas redes de sociabilidade ancoradas em ações de solidariedade e trabalho voluntário. O que antes se caracterizava pela simples confluência de pessoas para fins de reivindicação, transfigura-se em ações canalizadas para objetivos comuns. Está em jogo uma perversa marginalização dos movimentos sociais e o crescimento acelerado das chamadas organizações não-governamentais, com destaque para o terceiro setor, que nessa nova configuração assumem o atendimento às demandas sociais. A diferença substancial entre o novo e o velho associativismo – oriundo dos movimentos sociais populares -, segundo Gohn (2005, p.18), reside na política, enquanto eixo básico de articulação e identidade, atuando via reivindicações por direitos. A autora afirma ainda que enquanto o antigo associativismo era amalgamado pelas ideologias da esquerda, o associativismo do terceiro setor é pouco ou nada politizado e integrado às políticas neoliberais.

Conforme Dagnino (2004, p. 140), a participação social converge para um metabolismo conceitual de três noções fundamentais no processo de construção democrática, quais sejam, a sociedade civil, a participação e a cidadania. Essa reconfiguração tem como pano de fundo a disputa político cultural de dois projetos distintos: de um lado, um processo de alargamento da democracia (criação de espaços públicos e crescente participação da sociedade civil); e de outro, um processo avassalador de transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil, implementado pelos ajustes neoliberais. A autora nos chama atenção que “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”.

Nesse contexto, ainda segundo a autora, a expressão sociedade civil é reduzida a designar tão somente as organizações não-governamentais, corroborando para uma concepção equivocada de representação/representatividade, reduzida à visibilidade social. Ainda sobre essa questão, Bruno (2002, p.26-27) assevera que “a sociedade civil é apresentada como uma abstração onde não há distinções de classe. Reconhecem-se, quando muito, conflitos de interesse, em geral, reduzidos a questões de gênero, de etnia, de preferência sexual etc., mas jamais antagonismos”.

No que diz respeito à noção de cidadania, seu significado coletivo é reduzido a uma compreensão individualista e vinculada ao mercado, de forma a constituir o cidadão que nada mais é do consumidor e produtor. Dagnino (2004) afirma que esse sentido de cidadania despolitiza a dimensão dos direitos universais e o debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. Desse modo, a cidadania é facilmente vinculada à solidariedade e a responsabilidade moral da sociedade que, para apaziguar as mazelas sociais, se engaja no trabalho voluntário e filantrópico.

Intimamente vinculada a essas ressignificações, a participação sofre uma metamorfose, de forma que despida da sua natureza política e coletiva, é rebatizada de participação solidária, com enfoque no trabalho voluntário e na responsabilização social tanto das pessoas quanto das instituições. É nesse movimento que o caráter político e emancipador da participação, bem como o fortalecimento dos espaços públicos pela descentralização de poder entre Estado e sociedade civil são interditados.

A participação cidadã, segundo definição de Teixeira (2002), é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Ainda segundo o autor, a participação cidadã não faz uso apenas de mecanismos institucionais existentes ou a serem criados, mas articula-se a outros mecanismos que se legitimam pelo processo social, ou seja, mecanismos constituídos a partir da prática social, do movimento ação-reflexão-ação.

As práticas ligadas à participação cidadã objetiva trazer a esfera de tomada de decisões para o nível local, sendo concebidas como forma de intervenção social periódica e planejada – que abrange todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas –, institucionalizando-se a partir de estruturas criadas no aparato governamental (a exemplo dos conselhos gestores), compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm, já que a participação cidadã prescinde da institucionalização de canais para que haja o debate em torno dos interesses coletivos (GOHN, 2007).

É interessante destacar que a participação cidadã está em processo de construção atualmente, amalgamando causas reivindicatórias de grupos sociais diversos, articuladas com demandas específicas e gerais e fazendo uso de mecanismos institucionais e sociais e, assim conseguindo superar a dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 2002).

2.5 DESCENTRALIZAÇÃO: A FACE ECONÔMICA E A FACE POLÍTICA

É notória a preocupação de diversos autores no tratamento do termo *descentralização*, dada a sua complexidade e variedade de significados, já que, dependendo de quem expressa, pode tanto revelar uma delegação de poder quanto um mascaramento de posturas centralizadoras. Para além da acepção do termo a ser aqui utilizada, caberá às próximas linhas tratar dos antecedentes históricos e político-econômicos do conceito de descentralização, através dos quais perpassam as qualificações mencionadas.

As vozes reivindicatórias de configuração descentralizante deitam raízes na década de 1970, precisamente nos países capitalistas desenvolvidos, e tinham motivação econômica. A crise de caráter financeiro-fiscal do chamado Estado de

Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, tem suas causas apontadas pela excessiva expansão da intervenção do Estado (MENEZES, 2001). A respeito disso, Leal (1990, p. 19) acrescenta:

[...] O ataque ao *Welfare State* direciona-se sobretudo a um dos pontos nevrálgicos da ação do Estado: às suas políticas de bem estar social. Os gastos sociais apresentam-se como principais responsáveis pelos elevados déficits orçamentários, pela ampliação sem precedentes dos programas sociais e pela pesada estrutura burocrática que tomou lugar no aparelho do Estado. A expansão dos gastos sociais do Estado, em condições de desequilíbrio orçamentário e provocando déficits públicos, penaliza a atividade produtiva, acarretando a inflação e o desemprego.

Diante da crise, a alternativa mais coerente de enfrentamento foi a desmontagem da estrutura, eliminando-se a regulação estatal no âmbito econômico e social. Foi nesse contexto que se concretizaram as medidas de fortalecimento de uma política neoliberal, primeiramente no Chile, depois na Inglaterra e nos Estados Unidos, espalhando-se por toda a Europa e, na década de 1990, de volta à América Latina, chegando ao Brasil. Nesses termos, o pensamento neoliberal:

[...] tornou-se referência para a redefinição das funções do Estado, com reformas estruturais, políticas e econômicas, que questionam tanto a intervenção estatal na economia quanto o padrão de proteção social alcançado sobretudo nos países centrais. Assim, enquanto a constituição do *welfare state* possibilitou uma certa 'desmercadorização' dos serviços públicos (educação, saúde, previdência social), o neoliberalismo significa a sua "remercadorização" (NASCIMENTO *et al.*, 2002, p.90).

Outrossim, as novas configurações enquadravam o aparato estatal aos moldes do chamado Estado Mínimo, que deveria se responsabilizar prioritariamente pelo suprimento de serviços básicos essenciais, atribuindo o atendimento às demais demandas a outros níveis de governo, à iniciativa privada e à sociedade civil. A intermediação dessas relações deveria estar sob a batuta do mercado – uma entidade autônoma - consubstanciada pelos conceitos ou categorias de modernização, diversidade, flexibilidade, competitividade, excelência, desempenho, eficiência, integração, autonomia e equidade.

Desse modo, a face econômica da descentralização encontrou terreno fértil para implementar a tão reivindicada racionalidade e eficiência econômica no processo de gasto (sob a argumentação de solucionar eventuais

desmandos/desperdícios históricos na gestão das políticas públicas) possibilitada pela transferência para a ponta do sistema da responsabilidade pela elaboração e execução de políticas, de modo que os próprios beneficiários se envolvam (sentimento de pertencimento) no controle do gasto e na fiscalização do cumprimento das metas, tudo isso facilitado pela proximidade do poder público local com a comunidade (MENEZES, 2001, p.60).

A face política da descentralização está orientada pela imprescindível discussão sobre a questão do poder. Ao passo em que as economias de diversos países – mormente os desenvolvidos – se reestruturavam por conta da referida crise, muitas outras nações, inclusive o Brasil, estavam sob domínio de governos autoritários, que para se manterem cuidavam de engendrar e perpetuar uma engrenagem de poder política, econômica e ideologicamente centralizada ou desconcentrada. Segundo Romão (2000, p. 189), “a desconcentração não é senão um arranjo tecnocrático da centralização”.

A generalizada crise de sustentação desses regimes autoritários – anos 70 e 80 – trouxe à tona, inclusive e/ou principalmente por conta das reivindicações oriundas das vozes sociais, a necessidade de relações democráticas que rompem com o ciclo de poder decisório concentrado em um único núcleo básico de uma organização (Estado). E assim ganharam eco os apelos reivindicatórios pela descentralização como forma de nortear as relações entre o poder público e a sociedade na gestão das políticas públicas, através da democratização dos mecanismos decisórios. A descentralização, portanto, é confundida com o próprio processo de democratização. E sobre esse aspecto, cabe esclarecer que, sob o horizonte político, nenhuma forma de gestão de política pública pode ser considerada descentralizada se não tiver em sua pauta o aperfeiçoamento, a autonomia e a ampliação dos espaços de decisão. Ampliando os horizontes desse debate, Araújo (2000, p. 145) argumenta que através da descentralização:

[...] há a possibilidade de delegação de poder às classes populares, ampliação do controle social sobre as políticas públicas, melhor atendimento das necessidades locais e implementação de processos educativos de construção da cidadania. [...] Todavia, existem os riscos de uma descentralização atomizada e fragmentadora, da possibilidade de desobrigação resultante de delegações de atribuições de uma esfera de Poder público para outras e ainda o risco de ocorrer uma mera desconcentração de funções, sem transferência real do poder decisório.

As ressalvas da autora ganham relevância a partir da consideração de que os modelos político e econômico adotados no Brasil, pelas elites conservadoras, se constituíram em pilares paradigmáticos para o patrimonialismo e o clientelismo, municiando a prevalência dos interesses particulares sobre os públicos. Uma das áreas mais penalizadas por práticas dessa natureza era (e continua a ser) a de financiamento das políticas sociais.

O gerenciamento do processo de gasto atrelava-se aos desejos “privados”, a ponto de recursos públicos serem objeto de barganha em acertos políticos. Em conseqüência, o discurso que se baseava na falta de recursos como causa para não se atender satisfatoriamente às demandas sociais deram lugar ao discurso do desperdício. E como solução, a racionalização, a privatização, a focalização e a regionalização vão ser utilizadas como um remédio amargo, mas supostamente necessário (MENEZES, 2001, p. 63). Evidentemente, a essa altura, a descentralização coloca frente a frente suas duas faces: a política e a econômica.

2.6 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE DESCENTRALIZAÇÃO

O sistema de financiamento da educação pública no Brasil está intimamente atrelado à política de descentralização do Estado. Primeiro, a uma descentralização fiscal para estados e municípios a partir da década de 1980, e segundo, pela implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

A descentralização fiscal, acompanhada pela vinculação de recursos, atribui diretamente a responsabilidade pelo financiamento da educação aos entes federados com as devidas fontes de recursos. Cabe assinalar que a vinculação de recursos para a educação é, sem dúvida, “uma das medidas políticas mais importantes de disponibilização de meios para o cumprimento do vasto elenco de responsabilidades do poder público nessa área” (CASTRO, 2001, p. 13).

E sobre essa matéria, especificamente, a Constituição Federal de 1988, aumentou de 20% para 25% o total da receita de impostos e transferências a serem gastos por estados e municípios, além de delimitar o que poderia ser considerado como manutenção e desenvolvimento do ensino. Apesar do grande volume de recursos à disposição da educação, principalmente nas instâncias sub-

nacionais (em especial, nos municípios, dedicados à oferta do ensino pré-escolar), não significou expansão na oferta do ensino fundamental. Em consequência desse quadro, a União, através da Emenda Constitucional 14/96 e da lei 9424/96, do FUNDEF, interveio diretamente na articulação do processo de descentralização da oferta educacional (RODRIGUEZ, 2001).

2.6.1 FUNDEF e FUNDEB

Implantado em todo o Brasil a partir de 1998, conforme assinala Pinto (2000, p.110), “o FUNDEF é um fundo contábil que não trouxe recursos novos para a educação, mas criou uma subvinculação para o ensino fundamental dos recursos já existentes”.

Apesar de promover um avanço na oferta de vagas e melhorar a remuneração de professores em alguns poucos municípios, principalmente os menores, o FUNDEF teve seus objetivos comprometidos, principalmente pelo não cumprimento por parte da União da fórmula de cálculo do valor mínimo por aluno, condição necessária para corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

Ademais, são consideráveis os impactos negativos da implantação do fundo: abandonou os outros níveis e modalidades de ensino, por privilegiar o fundamental; desencadeou um processo de municipalização sem precedentes, por simples ótica financeira; levou a um inchaço nas matrículas do ensino fundamental; desequilibrou a relação entre os diferentes níveis de governo; ocasionou a superação do número de matrículas da rede estadual pela municipal, apesar dos municípios só disporem de 60% dos recursos dos estados (DAVIES, 2003).

Contraditoriamente, o FUNDEF rompeu com sua própria premissa estruturante de que os problemas de financiamento localizavam-se no mau gerenciamento de recursos e não em sua escassez, além de significar a marca registrada de uma descentralização “tutelada”, portanto, pouco democrática, já que se transfere a responsabilidade sobre a execução do gasto, mas não se alteram os mecanismos decisórios sobre os rumos da política educacional.

O FUNDEB, recentemente regulamentado, possibilitou a prorrogação do FUNDEF, bem como a ampliação, com base no valor-custoaluno/ano, do seu atendimento a todos os níveis de ensino da educação básica. Esse novo Fundo tem a mesma natureza contábil e a mesma sistemática do FUNDEF em relação à subvinculação de recursos. No entanto, com a sua criação estima-se atender 47 milhões de alunos, na educação infantil, no ensino fundamental e médio das redes estaduais e municipais, em todas as modalidades de ensino, inclusive na educação de jovens e adultos, abandonadas pelo antigo Fundo, que atendia 32 milhões de alunos.

A fim de atender, qualitativa e quantitativamente, a esse novo contingente, foi mantida a composição do Fundo com recursos vinculados – União, Distrito Federal e Municípios -, ampliando a cesta de impostos e gradativamente o percentual de contribuição até chegar a 20%; aumenta a participação financeira da União, responsável pela complementação; define atendimento a onze faixas de valores por aluno/ano, enquanto o FUNDEF atendia apenas a quatro; e manteve o mínimo de 60% dos recursos do fundo para a remuneração de professores (FERNANDES, 2006)

Entretanto, cabe destacar que a equalização promovida em cada estado apenas com recursos deste e dos municípios não promoverá a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade do ensino, carecendo, portanto da participação financeira complementar da União, ente federativo que mais arrecada.

Outro aspecto que merece ser mencionado é o fato de que, apesar da amplitude de suas metas, o FUNDEB pode não cumprir sua tarefa de ofertar um ensino de qualidade se não houver uma mudança significativa na política econômica do Estado que tem priorizado políticas focais, inspiradas nas concepções dos organismos internacionais, em detrimento de uma política universalista, como pretende ser o FUNDEB.

Além disso, torna-se mister considerar a educação como um indutor de um outro modelo de desenvolvimento, apoiado no aprofundamento da democratização da gestão pública por meio de um maior controle da sociedade

sobre a gestão dos recursos do fundo público - de verbas públicas consignadas através de impostos e contribuições sociais de toda a população.

2.6.2 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS

No Brasil, a estratégia (ou pelo menos a idéia) de se ter conselhos acompanhando e controlando as ações do poder público é bem antiga, mas é a partir da Constituição Federal de 1988, enquanto garantia do desejo de participar da gestão pública, reclamado pelos movimentos associativos populares, que diferentes espaços de debate de políticas públicas foram institucionalizados sob duas lógicas, quais sejam: a da “participação social”, que consiste na mera composição da comunidade em torno de objetivos comuns e a da “participação cidadã”, que necessita da institucionalização de canais para que haja o debate em torno dos interesses coletivos (GOHN, 2007).

Na educação, é o princípio da gestão democrática, assegurado na referida Carta Magna e na LDB 9394/96, que vai dar corpo aos conselhos de sistema, aos escolares e, mais especificamente, ao da alimentação escolar e ao do FUNDEF, criado a partir da regulamentação do Fundo, através do artigo 4º da lei 9424/96, onde consta que sua função principal é a de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos.

Evidentemente, o Conselho do FUNDEF não é o gestor ou administrador dos recursos, mas o responsável por acompanhar sua gestão com relação à receita, despesa ou outros usos. O cumprimento dessa árdua tarefa cabe a uma composição paritária entre representantes do poder público e sociedade civil. E é justamente nesse ponto que emergem os questionamentos básicos orientadores deste projeto de investigação acadêmica, fruto das experiências concretas observadas:

- a) Sob que perspectiva de participação esses Conselhos vêm se constituindo?
- b) Quais as práticas de participação que os conselheiros desenvolvem?
- c) Qual a relação dessas práticas com a cultura política local?
- d) Que tipo de ação esses Conselhos têm conseguido de fato realizar?

As respostas a esses questionamentos têm nos mostrado que a participação, requisito para a efetividade do ideário descentralizador na gestão pública, tem enfrentado alguns desafios como vaticina Jacobi (2000, p.33):

O desafio maior é romper com a lógica clientelista que prevalece na relação Estado/sociedade. Para tanto, cabe ao estado criar espaços democráticos e plurais de articulação e participação _ onde as diferenças e os conflitos se tornem visíveis enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em questão _ , dando acesso ao processo decisório e garantindo uma interação entre esses grupos e o poder público, embora isso possa colidir com a dinâmica que freqüentemente preside a gestão dos serviços e sua pretensa racionalidade. Cabe também enfatizar que, no debate sobre as políticas públicas e as estratégias de participação, há sempre o risco de se estabelecerem relações mecânicas e utilitaristas entre discurso e ação.

A não superação desses desafios parecem se traduzir nos principais problemas que emperraram o trabalho dos CACS-FUNDEF, que vão desde o precário ou nenhum acesso aos dados contábeis, passando pelo despreparo dos conselheiros, falta de tempo destinado ao cumprimento de suas atividades, falta de organização de alguns segmentos da sociedade que compõem o conselho, ocupação dos cargos de presidente pelos secretários de educação, até a falta de infra-estrutura material para garantir o funcionamento adequado de um conselho de acompanhamento e controle (VERHINE, 2003, p. 93).

A aprovação do FUNDEB deve ser compreendida como a tentativa de sanar pelo menos as deficiências mais cruciais apontadas. No tocante aos CACS, inscritas no capítulo VI da Lei 11.494, as alterações estão presentes na composição/representação, nos impedimentos para integração dos mesmos, nas providências que podem ser tomadas, na forma de prestação de contas, na capacitação dos membros e na possível (e fundamental) integração aos conselhos municipais de educação.

As alterações em destaque e que dizem respeito diretamente ao cumprimento da função de controle social pela sociedade civil através dos Conselhos, expressam com bastante evidência uma concepção de participação que traz à tona o reconhecimento de que é necessário, ainda que pelo poder legal, estabelecer impedimentos ao Estado, a fim de que a sociedade possa exercer com autonomia o seu papel de fiscalização das ações do poder público, evidenciando, portanto, o quanto a lógica da desmobilização e do clientelismo

demarca profundamente a prevalência dos interesses do Estado sobre os da sociedade.

A contundência dessa argumentação ganha validade a partir da evidente omissão da Lei do FUNDEF, 9424/96, quando não explicita textualmente, por exemplo, regras para uma composição equilibrada entre representantes do poder executivo e sociedade civil, bem como impedimentos para integração dos CACS, o que permitiu a muitos secretários de educação assumirem a função de presidentes dos Conselhos, ou seja, o fiscalizado assumindo a função de fiscalizador.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Denota-se, de forma bastante clara, que a retórica que atualmente se debruça sobre a relação entre ciência e virtude, conhecimento científico e senso comum, bem como sobre o papel do conhecimento científico historicamente acumulado e socialmente produzido na efetiva construção da emancipação social, e por que não dizer, da nossa felicidade, invoca a necessidade da reinvenção científica. E os teóricos filiados a essa linha de pensamento são categóricos em afirmar que o paradigma dominante de ciência, caracterizado fundamentalmente como um “modelo totalitário, na medida em que nega o caráter racional a todas as formas de conhecimento que se não pautarem pelos seus princípios epistemológicos e pelas suas regras metodológicas” (SANTOS, 2006, p. 21), está em crise.

Nesse sentido, o autor argumenta que essa crise, pautada por condições teóricas e sociais, além de profunda é irreversível, constituindo-se numa revolução científica sem precedentes, a qual fará emergir um novo paradigma destituído das bases em que assenta o conhecimento científico moderno, também definido como um conhecimento desencantado e triste por fechar as portas a muitos outros saberes sobre o mundo. E essas portas são hermeticamente fechadas por um rigor científico – matemático – consubstanciado numa relação que “interioriza o sujeito à custa da exterioridade do objeto, tornando-os estanques e incomunicáveis” (SANTOS, 2006, p. 54).

Um aspecto de profunda relevância a ser considerado reside no fato de que esse novo paradigma denominado de emergente, ao representar uma revolução científica, emerge de uma sociedade revolucionada pela ciência, mas que em vez de centrar-se exclusivamente na produção de um conhecimento prudente (científico), almeja a produção de um conhecimento que contribua para engendrar uma vida social decente. Ao se vincular às lutas sociais e ao exercício da cidadania, esse paradigma – científico e social, constituir-se-á na revolução científica das ciências sociais capaz de reinventar a emancipação social.

É plausível considerar que essa construção/reinvenção enseja uma outra dinâmica, independentemente do campo de saber de atuação do sujeito. E é esse

esforço que tem caracterizado as transformações sucessivas por que tem passado as ciências, em especial às humanas e sociais, pelas rupturas, intersecções e irregularidades. E não poderia ser diferente, tendo em vista que é atuando no seu tempo humano, a história, que o homem, seja na construção de saberes cotidianos, seja na produção de conhecimentos científicos, ou seja, nas suas práticas, evidencia suas incompletudes, suas incoerências. Cabe ressaltar que a construção social da realidade não “[...] emerge em função de leis naturais ou históricas abstraídas da atividade humana, mas pela ação daqueles que lutam e negociam para dar uma certa forma social às orientações culturais que eles valorizam” (MACEDO, 2004, p. 60).

Ademais, o entendimento aqui presente é o de que nunca existiu a verdade absoluta que nos torna herdeiros de um mundo independente e externo, como se não estivéssemos organicamente implicados na sua dinâmica de funcionamento. Ao contrário, é a partir da nossa ação nas diferentes dimensões do mundo que, por exemplo, emergem as nossas práticas científicas inteiramente vinculadas à compreensão de que a realidade não é desconhecida e de que não podemos abrir mão da nossa subjetividade.

Nesta perspectiva, o desafio instigante de produzir conhecimentos através da pesquisa, ou seja, uma aventura pensada, invoca a inevitabilidade da presença da especulação, enquanto operação de pensamento que nos impele a inserir as idéias na instituição científica e acadêmica. Desse modo, conforme explicita González Rey, a especulação:

[...] é parte inseparável da construção teórica, e a partir dela retornamos ao momento empírico e passamos a desenvolver sensibilidade para novos elementos nesse nível, os quais somente poderão adquirir inteligibilidade graças a uma representação teórica que nos permita visibilizá-los. (2005, p.8).

Desse modo, é esse ato de consciência epistemológica que vai fazer a inclusão do sujeito e, portanto, da sua produção de sentidos, no centro da pesquisa empírica, permitindo a configuração do caráter da pesquisa (teórico). E é por considerar o aspecto construtivo-interpretativo da produção de conhecimento, que esta pesquisa se propõe a investigar as práticas de participação exercidas pelos conselheiros no Conselho de Acompanhamento e

Controle Social do FUNDEB e sua relação com a cultura política local, ancorada numa metodologia que se fundamenta na pesquisa qualitativa, através do estudo de caso.

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA QUALITATIVA

As origens do modelo de pesquisa qualitativa são bastante remotas, apesar de se verificar uma intensa sistematização e adoção nos últimos trinta anos. O fato é que as abordagens qualitativas representam a constituição de uma alternativa para o tratamento dispensado aos problemas de pesquisa e suas correspondentes análises, a fim de responder efetivamente às críticas de cunho filosófico, político e técnico no tocante à aplicação dos modelos de ciências naturais para as outras ciências, o que implicava numa separação entre fatos e contextos, já que uma das características substanciais do positivismo consiste em tratar o mundo como um conjunto de fatos naturalmente interligados.

Os marcos referenciais históricos da abordagem qualitativa originam-se na sociologia inglesa de Sidney Webbs (1859-1947) e Beatrice Webbs (1858-1943), os quais afirmavam seus trabalhos como fundamentados no método de pesquisa social. Observa-se que esses estudos sociais e políticos já priorizavam a descrição e a utilização de entrevistas, análise documental e observações pessoais. Outra matriz significativa foram os trabalhos realizados pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, “A Escola de Chicago”, nas décadas de 1920 e 1930, nos quais os focos principais eram os estudos da vida de grupos humanos e as dimensões interacionistas da realidade social, consubstanciados por uma perspectiva que ensejava superar a quantificação dos fenômenos estudados (DENZIN, 2006).

Ainda segundo o autor, em torno do vocábulo pesquisa qualitativa encontra-se uma família interligada e complexa de termos, conceitos e suposições e, portanto, qualquer definição deve atuar dentro de um complexo campo histórico. Considerando essas condições, o autor nos oferece uma definição genérica inicial que compreende a pesquisa qualitativa como “uma atividade situada que localiza o observador no mundo”, acrescentando que ela consiste em:

[...] um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo as notas de campo, as entrevistas, as conversas, as fotografias, as gravações e os lembretes (DENZIN, 2006, p. 17).

Fundamentando-se na obra *A pesquisa qualitativa em educação*, de Bogdan e Biklen (1982), Lüdke e André (2004) sistematizam cinco características básicas constitutivas dos estudos de tipo qualitativo, apresentadas a seguir.

A primeira delas apresenta o ambiente natural como base dos dados investigados, o que incide sobre o grande valor atribuído ao contato direto e preferencialmente prolongado do pesquisador com o campo de estudo e a situação que está sendo investigada. Também denominadas pelas autoras referidas como “naturalísticas”, essas investigações têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico, enfocando os processos interativos presentes no contexto da investigação. Desse modo, o pesquisador é considerado o principal instrumento e a quem caberá a observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados e em razão desta tarefa, poderá lançar mão de um amplo conjunto de recursos, a fim de ampliar a confiabilidade de suas percepções.

A segunda característica refere-se ao caráter predominantemente descritivo das investigações. Considerando a necessidade de apreensão dos dados nas relações que eles mantêm com o contexto ao qual pertencem, procura-se atentar para a manifestação dos fenômenos, tendo em vista uma compreensão holística, histórica e processual. O pesquisador deverá conferir significativa importância ao maior número possível de elementos constitutivos do campo estudado. Em suma, todos os dados da realidade são considerados para propiciar maior densidade e detalhamento à problemática investigada.

A terceira característica sustenta a pesquisa qualitativa como primordialmente voltada para o processo e não para o produto, o que implica dizer que o objetivo da investigação centra-se em descrever os problemas estudados tal como manifestos nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas. Cabe assinalar que uma compreensão dinâmica e processual do objeto de estudo requer a submersão do pesquisador no campo real da existência, espaço este que contém um dinamismo pré-dado e altamente

complexo. Esta atitude se insere como substancial para a compreensão e a interpretação da realidade, a partir da apreensão de suas diversas expressões, seus valores e sentidos para todos aqueles que a compõem.

A quarta característica diz respeito à importância do significado que as pessoas atribuem às coisas e à sua vida. Por esta razão os modelos qualitativos defendem que a melhor maneira para se captar a realidade é aquela que possibilita ao pesquisador colocar-se no lugar do outro, apreendendo os fenômenos pela perspectiva dos participantes, condição ímpar para iluminar o dinamismo interno das situações, inacessíveis de outra forma ao observador externo. Desse modo, esta orientação metodológica instala o confronto entre princípios teóricos e conteúdos apreendidos no processo da pesquisa, de onde resultam as *questões analíticas*, enquanto sistema de significações pelo qual se procede a decodificação hermenêutica dos fenômenos.

Conforme afirmam as autoras, na pesquisa qualitativa ou naturalística, o pesquisador deve exercer o papel subjetivo de participante e o papel objetivo de examinador, vinculando, para a assimilação da realidade em estudo, a percepção imediata e espontânea própria da vida cotidiana e a percepção objetiva própria da investigação reflexiva. Nessa perspectiva, o pesquisador precisa ter um cuidado especial com a acuidade de suas percepções, submetendo-as a estratégias de checagem, que podem ser desde a discussão aberta com os participantes até a confrontação com outros pesquisadores. O emprego efetivo de uma ampla variedade de métodos interpretativos interligados concorre tão somente para tornar mais compreensíveis os mundos da experiência em estudo.

A quinta e última característica da metodologia qualitativa concerne à natureza indutiva das investigações, as quais partem de questões ou focos de interesse muito amplos que no transcurso da pesquisa vão se tornando mais diretos e específicos. Cabe assinalar que apesar de o processo investigativo não partir de hipóteses ou questões específicas formuladas *a priori* – a serem comprovadas ou refutadas pelas evidências encontradas – não significa inexistência de um referencial teórico consistente que embase a coleta e a análise de dados. No entanto, caberá ao pesquisador, orientado por pressupostos teóricos iniciais, voltar singular atenção para os novos elementos que podem emergir durante o estudo e que necessitarão de outros aportes teóricos. Desse

modo, como referência da investigação, o quadro teórico vai sendo cuidadosamente elaborado, ao passo em que se realiza a coleta e exame dos dados verificados.

3.2 ESTUDO DE CASO: COMPREENSÃO DE UMA INSTÂNCIA SINGULAR

O termo Estudo de Caso, historicamente, advém da tradição de pesquisa médica e psicológica, referindo-se a uma análise minuciosa da dinâmica e a patologia de uma determinada doença. Adaptado da tradição médica, o estudo de caso tornou-se uma das principais modalidades de pesquisa qualitativa em ciências sociais. Ao contrário do que sustenta algumas compreensões equivocadas, o estudo de caso não se resume a uma técnica específica, mas significa uma análise holística que considera a unidade social estudada como um todo, objetivando compreendê-la em seus próprios termos. O objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto torna-se possível porque o estudo de caso, através de variadas técnicas de pesquisa, reúne o maior número de informações detalhadas (GOLDENBERG, 2003).

Ademais, o estudo de caso tem como fundamento o pressuposto de inacabamento e de (re)construção constante do conhecimento. Conforme assinala Macedo (2004, p. 89), no estudo de caso, “o pesquisador estará sempre buscando novas respostas e novas indagações para o desenvolvimento do seu trabalho”. E por se tratar de uma pesquisa qualitativa (considerando as características mencionadas anteriormente), evidencia-se a necessidade da interação entre os sujeitos da pesquisa, portanto atores, a fim de que essa relação seja profícua para a elucidação do objeto que está sendo investigado e a construção de novos conhecimentos.

Ainda segundo o autor referido, a principal preocupação dessa estratégia investigativa é a compreensão de uma instância singular, o que implica considerar o objeto de estudo como único, apesar de seu caráter relacional e de sua totalidade composta. A esse respeito, Lüdke e André (1986) acrescentam que o estudo de caso é o estudo de um caso, seja ele simples e específico, ou complexo e abstrato, e que mesmo sendo similar a outros, é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio.

Nas palavras de Yin (2005), o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange planejamento, técnicas de coleta de dados, abordagens específicas, bem como a análise dos mesmos. Ou seja, 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”. Consubstanciado por essa compreensão fundamental, o autor apresenta duas definições técnicas do estudo de caso, a saber:

Na primeira, o estudo de caso é definido como uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos. A segunda, ao considerar que o fenômeno e o contexto não são sempre discerníveis em situações da vida real, o estudo de caso é definido como uma investigação que enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo; e como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (YIN, 2005, p.32-33).

Ainda segundo o referido autor, a pesquisa de estudo de caso é tarefa bastante árdua, justamente porque não há fórmulas de rotina. No entanto, há recomendações a serem observadas e procedimentos que precisam ser adotados, ainda que a substancialidade de sua construção seja de responsabilidade exclusiva do pesquisador. A observação dessas considerações irá incidir na definição da Unidade-Caso e na formulação do protocolo, com vistas a orientar esta investigação quanto à realização da coleta de dados.

3.3 DEFINIÇÃO DA UNIDADE-CASO

O objeto desta investigação são as práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política local no âmbito do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação do município de Jequié, estado da Bahia, criado pela lei federal 11.494/2007 e regulamentado pelas leis municipais de nº. 1.726/2007 e 1.777, de 1º de julho de 2008 e pelo Regimento Interno, de 21 de maio de 2007.

A esse Conselho, conforme estabelece as legislações citadas, cabe o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e à

aplicação dos recursos do FUNDEB junto ao governo municipal, função essa exercida por 22 (vinte e dois) conselheiros, entre titulares e suplentes, representantes dos seguintes segmentos: secretaria municipal de educação e cultura (2); diretores das unidades escolares municipais (2); conselho tutelar da criança e do adolescente (2); discentes das unidades escolares municipais (4); docentes da rede municipal (2); servidores administrativos das unidades escolares municipais (2); sindicato dos trabalhadores em educação – APLB (2); pais de discentes (4); e conselho municipal de educação (2).

As legislações que criaram e regulamentaram o FUNDEF (9.424/96), restrito a manter e desenvolver o ensino fundamental, e o FUNDEB (11.494/2007), ampliado a toda educação básica, ancoradas no princípio da gestão democrática, enquanto elemento de uma nova cultura política, instituíram o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS), esfera institucionalizada de inclusão de novos sujeitos na esfera pública, responsável pela fiscalização da repartição, da transferência e da aplicação dos recursos do fundo público. As experiências concretas têm nos mostrado o quanto o cumprimento das referidas funções estão comprometidas e é daí que emerge a necessidade de identificar as práticas de participação exercidas pelos conselheiros, e como essas práticas se relacionam com a cultura política local, denominada de tradicional, de modo que possamos compreender como se insere o CACS-FUNDEB, enquanto espaço de onde deve potencialmente emergir uma nova cultura política.

Para tanto, realizamos uma investigação de caráter empírico-descritivo, instrumentalizada pela coleta e análise de documentos (decreto municipal e atas), o acompanhamento das reuniões, bem como entrevistas a membros dos segmentos.

3.4 PROCEDIMENTOS DE CAMPO

- a) Verificação do calendário de reuniões do Conselho e confirmar sua realização;
- b) Utilização de bloco de anotações e gravador para acompanhar as reuniões;
- c) Obtenção de acesso à lei municipal de criação do CACS-FUNDEB de Jequié;
- d) Obtenção de acesso ao decreto municipal de nomeação dos conselheiros;

- e) Obtenção de acesso ao regimento interno do CACS-FUNDEB de Jequié;
- f) Preparação do roteiro das entrevistas;
- g) Agendamento de entrevistas com os conselheiros em local apropriado;
- h) Preparação para possível mudança na disponibilidade dos entrevistados;
- i) Disponibilização do roteiro das questões antes de iniciar as entrevistas;
- j) Realização de anotações durante as entrevistas e logo em seguida digitação;
- k) Agendamento de atividade do grupo focal durante a realização das reuniões e confirmação durante as entrevistas.

3.5 COLETA DE DADOS

Considerando que o campo de pesquisa dessa investigação foi um espaço socialmente instituído – o CACS-FUNDEB -, a partir do qual seus sujeitos desenvolvem suas ações, tendo em vista objetivos anteriormente consensuados, o pesquisador, para o levantamento de evidências, lançou mão das seguintes fontes:

- a) **Documentos** – Treze atas das reuniões, tendo como referência inicial a implementação do CACS-FUNDEB em Jequié; regimento interno que normatiza o funcionamento do Conselho; e a lei municipal de nº 1726, de 22 de maio de 2007, que dispõe sobre a criação do CACS-FUNDEB de Jequié e dá outras providências.
- b) **Entrevistas** – Onze conselheiros titulares do CACS-FUNDEB, legítimos representantes dos órgãos ou entidades, a saber: Representante da Secretaria Municipal de Educação; Representante dos Diretores das Unidades Escolares do Sistema Municipal de Educação; Representante do Conselho Tutelar; Representante dos Discentes; Representante dos Docentes; Representante dos Servidores Administrativos das Unidades Escolares; Representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação – APLB; Representante dos Pais de Discentes; e Representante do Conselho Municipal de Educação.
- c) **Observação participante** – Observação e participação nas reuniões ordinárias ou extraordinárias do CACS-FUNDEB, bem como no

agendamento e realização de uma reunião específica para a realização do grupo focal.

3.6 ANÁLISE DE DADOS

Para a interpretação dos dados foi adotada a proposta hermenêutica-dialética que pressupõe, segundo Thompson (1995), três níveis interligados de abordagem: a análise sócio-histórica, a análise discursiva e a interpretação/re-interpretação, que realiza a síntese, ou o concreto pensado.

Vale ressaltar que a hermenêutica-dialética leva à compreensão do *texto*, da *fala*, do depoimento, como resultantes de um processo social e de um processo de conhecimento, cada qual com significado específico, porém articulados entre si.

A análise sócio-histórica consiste na busca da re-construção das condições sociais e históricas das formas simbólicas produzidas por determinado grupo social, que deve estar contextualizado em termos de sua inserção material/social concreta. Leva-se em conta situações de espaço-tempo, os campos de interação, as instituições sociais e as relações sociais por elas estabelecidas, entre outros.

Na análise discursiva, toma-se em conta a organização interna das formas simbólicas, expressas através da linguagem. Considera-se que toda produção de linguagem constitui-se como produto do encontro um *eu* e um *outro*, segundo formas de interação situadas historicamente. O que está em foco, nesta fase, é a interpretação do discurso, da narrativa, da fala dos atores sociais, quando se busca apreender o sentido que estes atribuem ao que comunicam/expressam sobre si mesmos e seu mundo. Aqui, deve-se atentar não só para as regularidades do discurso, mas também suas incoerências, contradições e conflitos, já que estas podem ser mais reveladoras que as coerências e consensos.

Na fase de interpretação, ou reinterpretação, o pensamento procede por síntese, ou seja, por construção criativa de possíveis significados ou de explicação interpretativa do que está representado.

Nesse sentido, as conclusões do pesquisador devem resultar de descrições precisas do objeto em sua complexidade; da classificação e

compreensão dos processos dinâmicos presentes e, em especial, da apreensão das particularidades deste objeto.

4 AS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A CULTURA POLÍTICA: O CONSELHO DO FUNDEB DE JEQUIÉ

4.1 CONSELHEIROS DO FUNDEB: SUJEITOS DA PESQUISA

Considero condição imprescindível para analisar as práticas de participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Jequié, o conhecimento dos sujeitos da pesquisa e sua trajetória, a fim de possibilitar uma compreensão sobre sua inserção nos contextos político, social e cultural e a percepção sobre suas atuações como conselheiros.

Desse modo, os dados coletados sobre a identificação dos conselheiros permitiram uma construção do perfil do grupo, levando em consideração os seguintes referenciais: idade, sexo, grau de instrução, ocupação, segmento que representa e filiação partidária. Devo ressaltar que a identificação dos sujeitos e dos contextos, enquanto campos de interação, é um pré-requisito metodológico do trabalho hermenêutico, a fim de que se possa compreender a maneira como os sujeitos percebem a realidade ao seu redor, suas opiniões, crenças e compreensões. Para efeito de explicitação, o contexto deste estudo engloba o setor educação do município, que funciona como cenário, e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, espaço onde se desenvolvem as práticas de participação, objeto deste estudo.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Jequié é composto por 22 conselheiros, nomeados pelo Decreto Municipal Nº. 8967, de 18 de maio de 2007, divididos entre titulares e suplentes, em consonância com o princípio da paridade previsto pela lei 11.494/2007, objetivando garantir um equilíbrio entre a representação do Poder Executivo municipal e a sociedade civil. Considerando que objetivo desta pesquisa é analisar as práticas de participação presentes no Conselho e sua relação com a cultura política local, foram entrevistados somente os conselheiros com participação efetiva no período 2007-2008, o que perfaz um total de nove conselheiros, todos titulares, já que os suplentes não têm comparecimento assíduo às reuniões plenárias e tampouco participam das comissões criadas dentro do Conselho. E no caso específico da

representação dos pais, apenas um dos titulares indicados comparece, situação semelhante no que diz respeito à representação dos alunos.

Os nove conselheiros entrevistados representam os seguintes segmentos:

- Um representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- Um representante dos dirigentes das unidades escolares do sistema municipal de educação;
- Um representante do Conselho Tutelar;
- Um representante dos discentes;
- Um representante dos pais;
- Um representante dos docentes da rede municipal;
- Um representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do estado da Bahia - APLB;
- Dois representantes do Conselho Municipal de Educação.

É preciso ressaltar que, durante o processo de coleta de dados, a representante titular solicitou afastamento, alegando razões pessoais, mas cuja participação tem significativa relevância para a constituição inicial do CACS-FUNDEB.

O referencial “idade” foi considerado a partir de intervalos de 10 anos. Assim, entre 20 e 31 anos, apenas um conselheiro; entre 31 e 40 anos, são três; entre 41 e 50 anos, são quatro; e entre 51 e 60 anos, apenas um. Pode-se notar que aproximadamente 78% dos conselheiros têm mais de 31 anos, o que indica que são brasileiros nascidos num momento histórico de profunda efervescência política e social, principalmente no tocante à luta pelo fim do regime de exceção e pela garantia de direitos já conquistados e pela conquista de novos direitos, processo este consubstanciador do marco fundamental da democracia representado pela Constituição Federal de 1988. Em se tratando da participação em algum movimento ou organização comunitária ou profissional, a maioria absoluta revelou ter alguma experiência de participação, o que se constitui em algo elementar para a construção da cidadania e para a luta política.

O referencial “grau de instrução dos conselheiros” expressa a seguinte distribuição: dois possuem ensino fundamental incompleto (representantes dos pais e alunos) e sete possuem nível superior completo, o que representa um percentual de 78% dos membros.

Quanto à divisão social e técnica do trabalho, todos os entrevistados estão inseridos no setor de serviços: uma é professora do ensino superior; três são professores do ensino médio; dois são professores do ensino fundamental; uma é coordenadora pedagógica; um exerce a função de motorista; e uma exerce a função de costureira.

Notadamente, o grau de instrução é um condicionante direto para a divisão social e técnica do trabalho e ambos constituem-se em indicadores que permitem perceber e analisar a desigualdade social existente na sociedade e que se reproduz nas relações dentro do Conselho. Tais relações são estabelecidas e sustentadas por práticas e estratégias reproduzidas e naturalizadas a tal ponto que eventualmente os sujeitos não têm consciência do seu potencial opressor. A esse respeito, Thompson (1995, p. 208), baseando-se em Bourdieu, argumenta que as posições e as trajetórias vividas estarão relacionadas com o tipo de recursos ou capitais que o sujeito acessou e acumulou e que essas constelações relacionais provocam assimetrias de poder, gerando dificuldade para a participação.

No tocante às assimetrias de poder no interior do Conselho, algo a ser destacado é o fato de que a maioria dos entrevistados quando informados sobre a possibilidade de numa próxima eleição vir a ser eleito um dos representantes dos pais ou discentes e posteriormente questionados sobre como se posicionavam sobre isso, expressaram otimismo e defenderam a tese de que a consolidação da democracia depende de uma maior participação da sociedade, conforme pode ser observado no depoimento a seguir:

[...] eu acho que os pais têm que participar mais... Os representantes de conselhos de escola que fazem parte do Conselho do FUNDEB também tem que participar mais... E é esse povo que vai fazer a diferença, que vai fazer a mudança (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Entretanto, na primeira oportunidade de se efetivar essa possibilidade, quando da primeira reunião do Conselho do FUNDEB, ocorre a eleição para a

escolha do presidente e o representante dos discentes não logrou um voto sequer, enquanto o representante dos diretores teve seis votos; a representante do sindicato, quatro votos; e o representante dos professores, um voto.

Durante as reuniões é possível perceber que apesar de todos terem direito a voz, algumas falas são valorizadas em detrimento de outras, dependendo de quem fala e não exclusivamente da importância do que é dito. Nota-se, inclusive, uma atenção especial no momento da fala de certos conselheiros, principalmente aqueles que possuem elevado grau de instrução, aliado à função profissional que desempenha e à evidência oriunda dos seguidos anos em que estão presentes em variados espaços de participação civil. Isso ilustra, de forma evidente, um traço de uma cultura política elitista que valoriza em demasia o saber técnico e/ou científico e que despreza o senso comum.

Outro referencial analisado nesta pesquisa foi a filiação partidária, a identificação com algum partido ou com algum político em especial e a participação em campanhas eleitorais. Vale destacar que a participação política é considerada, pelos estudos de cultura política, um fator elementar para caracterizar a cultura política predominante em um determinado grupo social. Dos nove entrevistados, sete, ou 77,78%, têm filiação partidária; e estes são filiados à partidos de esquerda. E dos sete, seis são filiados a um mesmo partido. Durante a pesquisa, pude observar que os entrevistados que possuem filiação partidária expressavam valores que são reconhecidos como da cultura política democrática, enquanto os dois sem filiação partidária expressavam valores reconhecidos com da cultura política tradicional.

Quanto à participação ativa em campanhas eleitorais, os sete entrevistados que são filiados a partidos políticos disseram ter. E dos dois candidatos que não têm filiação partidária, apenas um reconheceu ter simpatia por algum candidato, mas admitiu que durante as campanhas eleitorais não fez campanha para o seu candidato de preferência.

Quando a questão foi a trajetória dos entrevistados para se tornarem conselheiros, constatei que os nove entrevistados já tinham participação anterior ao ingresso no CACS-FUNDEB, a saber: três do Conselho Municipal de Educação; um, do CACS-FUNDEF; dois, do Conselho de Pais e Alunos; um, do

Conselho Tutelar; dois, do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do estado da Bahia - APLB. Dessa forma, posso concluir que todos os entrevistados participam não apenas dos CACS-FUNDEB, mas também de outros movimentos ou organizações da sociedade civil.

No tocante as inserções no CACS-FUNDEB, cinco foram escolhidos por eleição nas suas entidades representativas, enquanto os processos que determinaram as inserções dos demais serão delineados abaixo.

A representante da Secretaria Municipal de Educação descreve assim a sua escolha: “Não foi escolha pessoal, mas pelo desinteresse dos outros... Como já estava no Conselho Municipal de Educação, aceitei assumir” (DADOS DA PESQUISA, 2009). A representante dos pais ressaltou que não houve eleição na escola (porque também é discente), mas que apenas foi escolhida pelo diretor que também é o atual presidente do CACS-FUNDEB.

Já a representante do Conselho Municipal de Educação - CME, e também sua presidente, informa que o seu processo de escolha tem início a partir de uma ligação telefônica da então Secretaria Municipal de Educação, pedindo, com urgência, a indicação de dois representantes, titular e suplente, já que deveria encaminhar, o mais rápido possível, ao MEC a lei municipal de criação do CACS-FUNDEB. Diante da urgência do pedido, a presidente do CME indicou o seu nome e o de um outro conselheiro. “Na primeira reunião do CME, eu expus a situação, abri para quem tivesse interesse de participar e não houve nenhuma manifestação... Então ficou mantida a representação” (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Em seguida, farei um breve resgate histórico até chegar ao CACS-FUNDEB, situado nacional e localmente. Nesta pesquisa, o Conselho é o palco principal, arena de luta das práticas de participação dos conselheiros.

4.2 HISTÓRICO DO CACS – FUNDEB

O contexto histórico da institucionalização das práticas de participação no estado da Bahia e, em particular, em Jequié traz as marcas do processo de democratização da sociedade brasileira.

Indubitavelmente, a década de 1980, do ponto de vista da política e da democracia, dos movimentos sociais, da vida sindical e partidária foi, portanto, muito significativa para o Brasil. A campanha das “Diretas Já,” em 1984, a eleição de um presidente civil, em 1985, os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e a promulgação da nova Constituição (1987/1988) foram marcos importantes para aquela que, do ponto de vista da economia, é considerada uma década perdida.

Os anos 80 foram também de crise da doutrina socialista e do chamado “socialismo real” na Rússia e nos países comunistas da Europa Oriental, o que culminou com a queda do Muro de Berlim, em 1989. O Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil surgiu nessa mesma década, a partir do sindicalismo urbano e rural, de setores da Igreja Católica e das classes médias, propondo-se a representar os interesses de amplas camadas de assalariados, com base em um programa de direitos mínimos e transformações sociais que abrissem caminho para o socialismo no Brasil.

A construção do campo político baiano foi feita com o referencial do Carlismo, “corrente ou grupo político” ligado a Antônio Carlos Magalhães, que “sob comando centralizado atua regional e nacionalmente na política institucional, na administração pública e na interface de ambas com o mundo do mercado” (CARVALHO, 2007, p. 16). De acordo com a autora, o ano de 1978 é considerado fundamental para o Carlismo, pois é quando ACM (forma popular como era chamado), pela ARENA (Aliança Renovadora Nacional), foi eleito governador pelo Colégio Eleitoral estadual. Esse processo se deu através de um acordo que de modo parcial e contínuo possibilitava composições dos grupos que controlavam o poder. Desse acordo fazia parte Antônio Lomanto Júnior, político natural de Jequié, e que governou a Bahia de 1963 a 1967.

Ainda segundo a autora, toda essa arregimentação ocorria “mediante cooptação e incorporação de personalidades e/ou facções originárias da oposição, desativando-se, previamente, eventuais focos de ruptura política” (p. 17), o que incidiu para provocar um comportamento maleável das sociedades civil e política baianas diante do quadro ora apresentado.

Segundo Dantas Neto (2003, p. 229), essa forma de disputa do poder é tão distinta que vai marcar as análises acadêmicas e a prática efetiva de seus atores como algo natural, isto é, como parte da “natureza das coisas” da Bahia, como algo incorporado à sua cultura e estrutura políticas, pela configuração considerada singular e/ ou “atrasada” de sua sociedade.

Carvalho (2007, p.18) afirma que o Carlismo é uma questão complexa para se examinar, principalmente pela tradição do mandonismo que no Nordeste brasileiro, e em especial na Bahia, caracterizou-se pela afirmação de lideranças centralizadoras.

A esse respeito, José Murilo de Carvalho (1998, p. 132-3) assevera que o mandonismo não é um sistema, mas uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que se enfraqueça, à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania.

Para o mesmo autor, o mandonismo não deve ser confundido com coronelismo, já que esse último constituiu um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garantia o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle de cargos públicos.

Quanto ao processo de democratização na Bahia, a anistia, em 1979, foi um marco de grande importância porque possibilitou às forças de oposição se articular, tendo em vista o processo de democratização no país, bem como reorganizar as forças de oposição ao Carlismo, principalmente considerando que nesse período e até 1982 a Bahia tinha como governador Antônio Carlos Magalhães.

Após um longo processo de hegemonia, no final da década 1990, o Carlismo começa a enfraquecer devido a fatores como a morte prematura de Luís Eduardo Magalhães, filho de ACM, fenecendo assim o projeto de seu pai para torná-lo presidente da República; o fim da aura de infalibilidade com o escândalo nacional por conta da violação do painel do Senado, que acabou por provocar a renúncia de ACM ao mandato de senador; e por último, o fato de haver no país,

após uma vivência democrática, um gradual reconhecimento e valorização pela sociedade civil baiana, da pluralidade e da legitimidade dos conflitos de interesses, permitindo o preenchimento de um espaço público e o advento, na Bahia, de uma sociedade competitiva e afinada com o andamento nacional (CARVALHO, 1998, p. 35).

É nesse cenário nacional e regional, marcados pelo alargamento da democracia, que se expressava na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão referentes às questões e políticas públicas, que vimos emergir os conselhos que no nível do poder local (municípios) são incumbidos da fiscalização e controle social das ações públicas de governo, na distribuição e aplicação das verbas no ensino fundamental com base num fundo que obriga despesas com educação em determinados percentuais.

A exemplo do que ocorreu na maioria dos municípios brasileiros, Jequié, localizado a 365 km de Salvador, no sudoeste da Bahia, habitado por uma população de pouco mais de 150 mil pessoas, se viu obrigado pela política centralizada de distribuição de recursos da União a implementar o FUNDEF, o que ocorreu efetivamente a partir do ato de criação pela lei 1.427, de 18 de novembro de 1997.

Objetivando reorientar as despesas com a escola pública e introduzir um novo modelo de gestão na escola básica, essa foi a forma que o governo central encontrou para estimular a participação direta dos interessados na implantação dos mecanismos do Fundo, na distribuição e aplicação dos recursos públicos e na fiscalização criteriosa e transparente no uso desses recursos por parte dos governos estaduais e municipais, visando a realização de metas previamente estabelecidas.

Constava como exigência para a implementação efetiva desse Fundo, a realização de um censo anual dos alunos matriculados na escola obrigatória (7 a 14 anos); avaliação de desempenho de todo o sistema de ensino; e a criação de conselhos de acompanhamento e controle social com a participação de um representante de cada segmento da comunidade escolar: professores, pais de alunos, servidores das escolas do ensino fundamental da rede pública municipal,

representante da secretaria de educação municipal, bem como o representante do Conselho Municipal de Educação, onde houvesse.

Como nota conclusiva, o Relatório Geral de Pesquisa sobre as receitas e gastos das redes de ensino da Bahia: Foco no FUNDEF, elaborado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia - UFBA, em parceria com o Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público – ISP, vaticina que até aquele momento (novembro de 2003, período final da pesquisa) a ampla municipalização que envolvia todo o ensino fundamental, carecia de planejamento e um processo de implantação acompanhado e controlado, a fim de que pudesse se cumprir efetivamente a proposta do próprio FUNDEF no que diz respeito à valorização e capacitação do magistério, para que gradativamente fosse alcançado o objetivo maior, qual seja a melhoria da qualidade do ensino fundamental brasileiro (VERHINE, 2003).

No âmbito de Jequié, não houve qualquer problema maior para a implantação do Fundo, e nem para institucionalização do CACS. No entanto, um elemento a ser destacado é o fato de não havendo impedimento legal, o então secretário de educação do município assumiu sem qualquer constrangimento a função de presidente do Conselho. Essa postura contraria o princípio constitucional inscrito no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988: “O ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. E cabe registrar que, lamentavelmente, essa foi uma prática comum em grande número dos municípios brasileiros.

Além disso, uma gestão transparente dos recursos públicos em educação está condicionada a uma organização democrática dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e contando com os três segmentos sociais que compõem a educação: sociedade local (pais dos alunos, os próprios alunos, funcionários técnico-administrativos e outros atores sociais locais), professores (suas entidades de representação política) e representantes do governo local (secretarias de educação).

O aspecto acima mencionado filia-se ao interesse público de garantir uma efetiva participação na gestão dos recursos públicos e esse objetivo encontrava-

se comprometido por conta de a própria composição do CACS possibilitar uma maior representação dos interesses ligados ao poder executivo, já que o princípio da paridade não se aplicava quer seja em número, quer seja em representatividade.

Em se tratando do CACS-FUNDEB, entendo que mereça um tratamento cuidadoso, por ter sido gestado a partir de um ajuste significativo no texto legal, de modo que se evidencia uma ação menos negligente do Estado para, quem sabe, a partir de então possibilitar, pelo menos no âmbito do Conselho, uma maior atuação da sociedade civil no acompanhamento e controle dos gastos públicos em educação.

Esse ajuste do texto da lei é um reflexo dos resultados das inúmeras pesquisas científicas realizadas para avaliar o impacto do FUNDEF e a capacidade de controle dos CACS em todos os cantos desse país, bem como das incontáveis denúncias feitas pelo Ministério Público, pelos próprios CACS e pelas diversas entidades ligadas direta ou indiretamente à educação. Refiro-me aqui à lei 11.494/2007, através da qual é instituído o FUNDEB, e que diferentemente da lei que instituiu o FUNDEF (lei 9424/1996), traz em seu corpo aperfeiçoamentos significativos e que merece apreciação pelo seu caráter inibidor a práticas que comprometem a atuação/participação da sociedade civil nos Conselhos. Esses elementos encontram-se presentes na lei municipal nº. 1.777, de 1º de julho de 2008, que institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB de Jequié.

As mudanças mais relevantes e que dizem respeito ao que enunciei acima são as seguintes: ampliação no número de membros que representam segmentos da sociedade civil para a composição do Conselho, incluindo a representação dos alunos e do Conselho Tutelar; impedimentos para a integração no Conselho de pessoas que estejam ligadas direta ou indiretamente ao Estado (âmbito federal, estadual e municipal), incluído, expressamente, o representante do governo gestor dos recursos do Fundo; referência à necessidade de uma atuação autônoma, sem vinculação ou subordinação institucional, bem como ao caráter de compromisso social da atuação dos membros; responsabilização da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange a garantia de infra-estrutura e condições materiais necessárias ao cumprimento das obrigações do Conselho;

especificação das providências que podem ser tomadas pelo Conselho sempre que houver dúvida, discordância ou a necessidade de esclarecimentos, incluindo a convocação do secretário de educação; a obrigação do Ministério da Educação quanto capacitação dos membros do Conselho.

Em seguida, por considerar que o objetivo maior do FUNDEB é a garantia de uma educação básica de qualidade e que a atuação plena do CACS é fundamental para o cumprimento dessa tarefa, serão abordadas por um processo de ressignificação as considerações dos conselheiros do FUNDEB de Jequié sobre política de educação em âmbito nacional, estadual e municipal.

4.3 DEMOCRACIA NA VISÃO DOS CONSELHEIROS

Significativas mudanças na gramática social do país são conquistas que dependeram da incessante busca por alteração nos padrões de desigualdade social, civil e política e pela insatisfação com a forma hegemônica de relação entre o Estado e a sociedade. Tanto os movimentos sociais, quanto as organizações da sociedade civil garimpam a democratização do Estado, consubstanciada pela participação nas decisões no tocante às políticas públicas e no controle público sobre as ações públicas, deixando inscrito na agenda social o próprio significado da democracia e as formas de relação entre Estado e sociedade.

Essas inscrições evidenciam, também, que a consolidação democrática caminha por terrenos áridos na tentativa de sua real efetivação, conforme afirma Dagnino (2002, p.10):

Esse processo de democratização, que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento permite dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado, resultante da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo.

Esses avanços ocorridos na sociedade, nos últimos vinte anos, estão reconhecidos pelas referências que os entrevistados fazem à conquista da democracia ou a algum outro processo que está diretamente ligado à

democratização, como a conquista de direitos e a participação. A indagação sobre a compreensão do que significa a democracia trouxe à tona significados que corroboram isso:

[...] Acho que é o direito que eu tenho de opinar sobre algo que vai interferir sobre mim e sobre a minha vida... são as decisões que vão interferir na parte de determinado grupo, de uma comunidade, do povo... ela deve ser compartilhada, não pode ser decidida por alguém ou num grupo pequeno e simplesmente imposta... eu acho que tem que ser ouvido, discutido, participativo... o poder não pode estar na mão de uma equipe técnica...

[...] Eu vejo a democracia como respeito acima de tudo às idéias de cada um e posicionamentos de cada um, né... mas o respeito das idéias de cada e responsabilidade também de cada um para com suas idéias, para com sua participação... eu vejo a democracia como um espaço aberto, mas um espaço aberto onde cada um seja respeitado nas suas idéias, nos seus anseios, mas que cada um também tenha responsabilidade para com essa democracia .

[...] Eu que nasci na década do militarismo, aquela trajetória toda aí do militar mandando, mas quando eu vejo aquele passado lá atrás pra hoje já é um avanço... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

No depoimento a seguir, o entrevistado salienta algumas importantes conquistas da democratização, a exemplo dos espaços como os conselhos, mas destaca que essa democracia não é plena e aponta como principal fator a desigualdade social e a exclusão. Essa concepção também é partilhada por muitos autores, entre eles Vita (2004), segundo o qual a distribuição muito desigual de recurso políticos, tais como riqueza, dinheiro, educação e tempo livre para a atividade política são cruciais para os níveis desiguais de participação política:

[...] mas também não posso dizer que não há democracia na sua totalidade, a partir do momento que tem ainda esses espaços que são possíveis... [...] mas eu não percebo a democracia no Brasil do jeito que a gente tem a intenção que ela seja configurada... [...] pela estrutura mesmo que a gente tem de exclusão... pela tradição que a gente tem desses espaços que são outorgados para participar... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Decerto, este argumento tem origem na percepção das paupérrimas condições de existência em que vive a maioria da população brasileira e, especialmente, em Jequié, um município onde o delineamento entre ricos e pobres é marcante, corroborando o argumento de Demo (1998), quando afirma que a exclusão é um termo ainda equívoco, mas que abarca desde a

precariedade do emprego, ausência de qualificação suficiente, desocupação, incerteza do futuro, combinando privação material com degradação moral e dessocialização até uma completa desilusão do progresso.

Os argumentos a seguir ratificam o exposto acima e essas condições apresentadas são utilizadas pelos entrevistados para afirmar tanto que existe uma democracia entre aspas, quanto para afirmar que ela não existe, acrescentando um elemento que é o voto obrigatório:

[...] No Brasil, a gente tem uma democracia meio que entre aspas... a gente ainda não tem aquela democracia ... liberdade de fato... de fazer, de acontecer... sem demagogia, a gente não pode falar tudo que a gente quer... eu, por exemplo, sou uma pessoa que a democracia funciona porque tenho um pouquinho de entendimento, de conhecimento, mas as pessoas se assustam como essa minha liberdade de cobrar, de construir, de fazer... elas acham que eu tô errada, que sou político-partidária... aquela história toda... acham que tô contra fulano ou contra beltrano... não, eu quero fazer acontecer os direitos que foram dados a mim pela lei federal, eu quero fazer esses direitos sejam estendidos aos outros... então essa democracia pra mim às vezes é um pouco complicada porque as pessoas não a democracia como a liberdade... essa liberdade que eu tô te falando... se eu estiver num conselho e precisar fiscalizar eu vou futucar quem eu tiver que fazer... aí a democracia não pode ter limites...

[...] Pra mim não existe democracia... eu acho que pra ser uma democracia mesmo tá faltando um bocado de coisa... por exemplo, eu não devia ser obrigado a votar... eu voto lá no..., não tem transporte, não tem nada... e eu tenho que me virar pra ir votar lá... isso pra mim não é democracia... eu ser obrigado a votar...eu queria votar, mas eu não queria ter assim essa obrigação, “eu tenho que ir”, queria... vou votar porque a minha cidade precisa de mim, precisa do meu voto, pra mim indicar... preciso escolher uma pessoa boa pra governar minha cidade. Mas quando vai assim obrigado, fica aquela coisa assim... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Weffort (1992), abordando a relação entre democracia e desigualdade social, afirma que a despeito das conquistas democráticas do ponto de vista institucional – direitos políticos individuais -, houve uma desarticulação entre as instituições capazes de manter e garantir liberdade política e aquelas responsáveis por garantir o enfrentamento de importantes problemas sociais.

No tocante ao voto e sua obrigatoriedade, Bruno (2002) nos alerta que o sistema político legitimado pelo sufrágio universal, diferentemente do que pensam muitos cientistas políticos ao afirmarem que é o espaço público por excelência dada a participação do povo na escolha dos seus governantes, configura-se numa mistificação, num ritual:

Em que a população, mal lhe afirmam que é depositária do poder soberano, vai publicamente renunciar a ele (no ato de votar). E por magia de que só os constitucionalistas possuem o segredo, esse poder como um espírito desencarnado, voaria para os eleitos. Deste modo o poder que a camada dirigente já antes detinha é apresentado como se procedesse de uma população que jamais o deteve (BERNARDO, 1992, p. 34 apud BRUNO, op cit, p. 25).

Outro aspecto relevante encontra-se no depoimento de um dos entrevistados afirmando que as pessoas ainda não se deram conta do valor que a democracia tem, conforme podemos observar:

[...] As pessoas ainda não sabem dar valor ainda a esse bem que a sociedade tem, principalmente que no Brasil tem... um bem valoroso, precioso... democracia é um bem precioso para o estado brasileiro e as pessoas ainda não acordaram para ver que preciosidade nós temos em nossas mãos e que nós não estamos sabendo conviver com essa preciosidade... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Parece-me, a partir do argumento exposto, que há um entendimento de que a democracia é um bem em si mesma; como se o processo de construção democrática e seu aprofundamento não estivessem intrinsecamente constituídos pela disputa política, pelas lutas de diversos grupos sociais, no sentido de definir e garantir juridicamente alguns direitos, bem como a criação de direitos novos. A democracia, certamente, não é uma dádiva; é uma conquista.

O mesmo entrevistado mais adiante, parece que reconhecendo o que expus acima, acrescenta que o processo democrático tem obstáculos ou amarras e quando eu indaguei quais seriam, ele os nomeia:

[...] Tem umas amarras que impedem que a gente tenha esse idealismo de liberdade, esse respeito... que dê valor a essa liberdade que nós temos em nosso país... meios de comunicação, né, são as amarras... governos oligárquicos, a própria falta de informação das pessoas e políticas sérias voltadas para o crescimento humano... isso aí acaba com que as pessoas demorem de acordar e valorizar esse bem precioso que é a democracia (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Pude observar que outros entrevistados, compreendendo que a democracia converge para a ampliação do engajamento dos cidadãos, partindo da premissa da necessidade para a própria democracia do envolvimento em debates deliberativos, de trabalhos em grupos comunitários e, principalmente, de um processo de tomada de decisões descentralizado, denunciam situações que se afirmam como empecilhos para a consolidação democrática:

[...] o orçamento, por exemplo, de 2009 deveria ser discutido primeiro nos grupos pequenos, nos bairros... ouvindo cada grupo pequeno, grupos estratégicos... e depois ir ampliando essas discussões... e não juntar os técnicos e discutir... são as decisões que vão interferir na parte de determinado grupo, de uma comunidade, do povo... ela deve ser compartilhada, não pode ser decidida por alguém ou num grupo pequeno e simplesmente imposta... não há um interesse em fazer...

[...] até pouco tempo grupos é que dominavam a cidade... por A ou B, agora surge C... Perainda, que democracia é essa onde pequenos grupos é que mandam na política, eles é que determinam quem vai pra onde, quem vai fazer o quê... acho que já não cabe mais esse tipo de comportamento... porque a democracia não está ainda completa... a cada dia, a cada prática nossa vai ter que levar a nós concretizarmos a democracia...as nossas atitudes é que vão levar a isso...

[...] dentro da educação... é diretor de escola, é cargo de confiança nas escolas, é escolhido por governo, deveria ser escolhido pela comunidade... eu acho que deveria ser escolhido pela comunidade... eu queria assim... ter direito de escolher quem ia dirigir a escola onde meu filho estuda, né. Ainda hoje eu tava conversando com a colega, se ganhar um político, um prefeito diferente do que está aí... a escola, nossa escola está ameaçada de perder nosso diretor... porque o que vem vai querer colocar uma pessoa dele, agora saber que é bom pra ele... agora e pra nós da comunidade?... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Um elemento bastante citado por vários entrevistados, ao se referirem às mudanças ocorridas na sociedade brasileira por conta das conquistas democráticas, é o fato de, contraditoriamente, a maioria da população, nos âmbitos nacional, estadual e municipal, ainda não ter acesso às informações, o que representa para os sujeitos desta pesquisa um grande obstáculo à verdadeira democracia:

[...] Acho que a criação efetiva dos conselhos, essa questão de estar no papel... das leis... eu acho que... da questão do sistema... a educação, por exemplo, ser sistema... a parte orçamentária numa gestão política ter que ser discutida... acho que tudo isso que está no papel já é um grande avanço... acho que a maior necessidade agora é que seja colocado em prática e as pessoas não tem essas informações... e a maioria nem sabe que existe essas possibilidades, que tudo isso precisa ser discutido... que já se pode fazer isso... e acaba que fica... algumas coisas acontecendo que, a meu ver, já poderia ter avançado mais...

[...] o problema maior hoje é falta de informações mesmo que às vezes depende do poder público... mais clareza, mais transparência na coisa pública... infelizmente a coisa ainda é muito... fechada, não se abre ainda...

[...] eu estava até comentando na escola com algumas colegas de trabalho que a população jequieense tem acordado mais para as cobranças, falta muito ainda, mas isso é devido à falta de informação por parte de alguns moradores de bairros periféricos... eles realmente vivem à margem das informações e não têm esse poder de interferência por não ter conhecimento das coisas...

[...] As pessoas, elas ainda não entendem que elas têm direitos, que elas são cidadãs e que elas podem e devem cobrar os seus direitos... a sociedade fica à margem, na maioria das vezes, porque não conhece nem mesmo os direitos que tem e também não procura se informar sobre os direitos... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Toro (2005) declara que o precário controle e a compreensão que os setores populares têm das instituições públicas são derivadas de um processo histórico, já que as instituições não surgiram de propósitos e necessidades da sociedade civil, mas foram trazidas de fora e transplantadas aqui sem a participação ativa dos que seriam diretamente afetados por elas. O depoimento abaixo exemplifica bem essa asserção:

[...] então Jequié é uma cidade muito carente... eu já trabalhei em alguns projetos sociais e é muito difícil porque as pessoas precisam, mas elas não acreditam de que aquilo que você tá falando pode ser verdade... de aquele projeto pode dar certo... as próprias pessoas não acreditam... eu já trabalhei num projeto de geração de renda... e eles não acreditaram... um projeto de um milhão não deu certo porque as pessoas não queriam trabalhar porque se trabalhasse eles não receberiam o Bolsa Família... você fica nesse incógnita... o problema é maior do que o que a gente pensa... eles já foram tão enganados... eu tive a oportunidade de ficar dois anos num projeto específico da criança e do trabalho infantil... e a gente fez um trabalho de formiguinha, tal... depois de dois anos houve uma mudança política de cargo... então a pessoa que era responsável da secretaria foi trocada... então eu que coordenava o projeto fui substituída por uma veterinária... e todo o projeto... tirou todo o trabalho que era feito e hoje é feito um trabalho político... então realmente tudo que eu falei não virou verdade... então assim, eu podia ter até umas boas intenções... então eles estavam certos e eu estava errada... por mais que eu dissesse a eles... “não, isso é verdade, pode acontecer”... eles estavam certos, eu que não estava enxergando... aí no momento certo... no momento que eu não servi pra determinada coisa eu saí e a outra pessoa assumiu para fazer justamente aquilo que eles estão acostumados a ver que é assistencialismo (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Ainda segundo o referido autor, esse fenômeno histórico separou e distanciou a sociedade, em especial os setores populares, da institucionalidade pública; e essa separação entre a sociedade e as instituições públicas facilita a corrupção administrativa e política, dificulta a governabilidade fragmenta a sociedade, e além disso torna a busca de propósitos comuns muito mais difícil.

Ao fazer essas considerações, o citado autor propõe a reinstitucionalização do público e indica alguns critérios que devem ser levados em conta nessa empreitada: vincular os propósitos da intervenção social aos propósitos públicos, buscando sempre fortalecer os propósitos de nação; fortalecer todas as formas de

organização social e sua vinculação consciente e inteirada com as instituições públicas que lhe prestam serviços, apoio, informação ou supervisão; fortalecer todos os processos de informação pública que permitam à população entender, compreender, controlar e usar os serviços institucionais do Estado.

Outro aspecto significativo abordado por um dos entrevistados diz respeito a uma percepção sobre o brasileiro como um povo sossegado, como podemos verificar:

[...] Se o Brasil é democrático, eu acho que é, né... eu acho que a gente devia ser mais... cobrar mais... mais firma... eu acho que... a gente brasileiro é muito sossegado... principalmente em Jequié... você vai no posto médico, você fica na fila um tempão... você vai na Caixa Econômica, você fica na fila aquele tempão... quase ninguém reclama... deu, deu, se não deu, vai embora... não luta, não fala, não briga... eu acho o povo daqui de Jequié muito devagar... não é pra fazer também alarme... cobrar mais... pelos nossos direitos... sabe, eu acho assim... eu acho que a gente devia cobrar mais, acho que do prefeito... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Esta verbalização, através de uma simplicidade objetiva, revela uma idéia que Thompson (1995) nomeia como *unificação*, presente nesta caracterização do povo brasileiro como uma massa indiferenciada, sem possibilidades de subjetividade própria, pluralidade e mudança. Entendo que falas dessa natureza acabam por produzir um vasto sentimento de impotência e desqualifica todo um conjunto de práticas políticas que se configuram como estratégias de resistência e de mudança. Compreendo também que a afirmação do entrevistado é fruto de um olhar sincero e pragmático, possivelmente consubstanciado pelas precárias condições de existência vistas e vividas. Esse é um terreno fértil para as estratégias ideológicas que, através do afastamento da população da participação política, constroem a reprodução do estado atual da sociedade: desigual, excludente e desumana.

Quando indaguei aos conselheiros se a população conhece os seus direitos, obtive respostas como essa:

[...] As pessoas, elas ainda não entendem que elas têm direitos, que elas são cidadãs e que elas podem e devem cobrar os seus direitos... mas dessa forma, participando dos conselhos, dos movimentos sociais, dos segmentos, não é... eles cobram, mas cobram de forma errada... então a sociedade ainda não entendeu o que é essa descentralização política, o que é governar junto com os governantes... a sociedade fica à margem, na maioria das vezes, porque não conhece nem mesmo os direitos que

tem e também não procura se informar sobre os direitos... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

O argumento do entrevistado revela que, apesar de ter aumentado essa consciência dos direitos por parte dos cidadãos, ainda é uma noção minoritária, produto da história de como os direitos chegaram para a maioria da população como concessão, ou outorga dos governantes, ou como favores clientelísticos, uma marca da cultura política tradicional.

Nas sociedades do centro do capitalismo, a conquista da democracia ocorre com a garantia efetiva de direitos, inicialmente civis, em seguida, políticos, e no século XX, os direitos sociais (RIBEIRO, 2002, apud OLIVEIRA, 2006, p. 166). A efetivação desses direitos tem sido levantada por alguns autores como pré-condição ou condições mínimas para a consolidação da democracia. Nesse sentido, os direitos sociais têm sido reivindicados pelos movimentos sociais e encontram-se presentes na fala dos entrevistados.

Entrevê-se também, a partir do depoimento acima, que há um entendimento por parte do entrevistado ao se referir à descentralização (face política!) de um processo ocorrido na década de 1990, que foi o trânsito da sociedade civil para o Estado; o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil foram cedendo lugar a uma aposta na possibilidade de sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Isso significa que “a sociedade civil não pode assumir responsabilidades que são do Estado, mas exercer uma função política sobre o Estado e o sistema político no sentido de que possam atender às necessidades do conjunto da sociedade” (TEIXEIRA, 2002, p. 47).

Há uma referência constante nos depoimentos sobre o sentido de democracia enquanto participação. E o mais interessante é que em praticamente todas as falas encontra-se a idéia central para os teóricos da democracia participativa (ROUSSEAU, 1983; PATEMAN, 1992), amparada no princípio da soberania popular, ou seja, a participação direta nas decisões:

[...] é exatamente aquilo que a gente conversou lá em cima... a questão da participação... aquele momento em que todos possam ter essa liberdade de participar, de contribuir... eu vejo por aí... não é só poder falar o que quer... eu acho que é também contribuir, participar...

[...] Democracia está aí para fazer que todos os seres humanos possam ter um grau de participação maior na sociedade... então a democracia está posta para todos obedecerem e todos mandarem...

[...] Democracia é o governo pelo povo, não é isso? E nós temos que participar pra ficar por dentro do governo...

[...] então eu acho que democracia é isso, ampliar a participação, permitir a participação das pessoas... não sei se permitir porque parece que alguém tem e impede de alguém ter... mas assim é perceber talvez que esse espaço é de todos e que portanto todos devem compartilhar...

[...]Acho que é o direito que eu tenho de opinar sobre algo que vai interferir sobre mim e sobre a minha vida... eu acho que tem que ser ouvido, discutido, participativo... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Nessas argumentações está presente a idéia de democracia no seu sentido originário e fundamental: as decisões vêm de baixo, porque os cidadãos participam de sua elaboração. E estão autorizados a participar os membros da comunidade, porque o poder encontra-se amplamente distribuído – igualdade política. Desse modo, democracia e participação são conceitos entrelaçados.

Entretanto, o depoimento de um dos entrevistados, quando indagado por mim sobre o conceito de democracia, não nos permite esquecer que o projeto democrático e participativo enfrenta uma disputa político-cultural, a que Dagnino (2004) proclama como “confluência perversa”:

[...] Democracia... é uma boa pergunta... boa pergunta... seria um governo voltado para atender as vontades do povo... mas a gente sabe que a democracia, ela tem caído mesmo no crivo da democracia capitalista... (Rep. E). (DADOS DA PESQUISA, 2009).

A autora supracitada, partindo da premissa de que a disputa simbólica é parte constitutiva de toda disputa política, afirma que há uma crise discursiva resultante de uma confluência perversa entre o projeto democratizante, participativo e o projeto neoliberal. A perversidade está no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos demandam uma sociedade civil ativa e propositiva. Desse modo, na concepção da autora, a disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns, a saber: participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Esta última, ao lado da política, dentro do projeto neoliberal que opera com uma concepção minimalista,

sofre restrições em relação ao espaço, à arena da política, aos participantes, aos processos, à agenda e ao campo de atuação.

Ademais, em se tratando de redefinições de espaço, as tensões entre público e privado reaparecem. Dupas (2005) observa que passamos de uma sociedade política a uma sociedade organizacional (gestão sistêmica e tecnocrática) que serve de legitimação e referência aos direitos da pessoa e, portanto, define uma liberdade de maneira totalmente privada. Nesse contexto, a referência à cidadania não desaparece, mas reduz-se à participação nas eleições, numa sociedade de massa escancarada à propaganda e entregue às solicitações do mercado.

O autor prossegue afirmando que esse impasse acaba por criar a aversão à esfera pública e sua conseqüente degradação. A liberdade passa a parecer possível somente na esfera privada, possibilitando a paulatina privatização da cidadania. Tudo isso converte para o desaparecimento da divisão entre Estado, sociedade civil e espaço privado. O espaço público, fundamental para a democracia, converte-se em espaço midiático que, ao se tornar propriedade das corporações, transforma-se em espaço publicitário. Os cidadãos que freqüentam esse espaço o fazem como meros consumidores de informação, comunicação e entretenimento.

Ainda que sob forte influência desse processo de resignificação e até a despeito dele, alguns entrevistados falam com bastante otimismo das mudanças relacionadas ao processo de democratização do país, resgatando fatos que demonstram que as mudanças realmente estão ocorrendo:

[...] A gente percebe alguns sinais de mudanças porque se a gente analisar... um exemplo, quem pensava dez, vinte ou trinta anos atrás termos no poder supremo do país, no caso um presidente da república, um operário, uma pessoa simples, mas simples no sentido do estudo, mas uma pessoa que tem um poder... então a gente percebe mudanças... e o governo federal tem tido uma política muito interessante, temos muitos projetos, muitas coisas para educação... agora o que é preciso na realidade é fazer com que esses projetos de fato aconteçam nas escolas... outra coisa importante como sinal positivo de mudança são os conselhos que nós temos a nível de Brasil, né... nós temos o conselho municipal de saúde, conselho municipal de educação, merenda escolar, transporte... transporte, não... do FUNDEB, do menor e adolescente... são vários, “ene” conselhos que nós temos nesse país e que “é o que isso?”... fazer com que a sociedade participe mais do processo político-administrativo do país... acaba sendo isso.

[...]Uma das mudanças é a descentralização da questão política, essa questão dos conselhos de acompanhamento, de controle... isso é bom pro país...ele vive esse momento...

[...]Algumas a gente pode perceber em organizações no setor educacional... algumas já consideradas possíveis, visíveis... nesse sentido de hoje a gente ter representante da APLB no conselho... nós já ganhamos esse espaço. Enquanto hoje já conseguimos tendo esse espaço para representar, por exemplo, o Sindicato de Professores... nós não tínhamos... conseguimos, foi uma luta... conseguimos ter hoje essa representação no FUNDEB, como em outros conselhos... já garantido essa participação.

[...]Acho que a criação efetiva dos conselhos, essa questão de estar no papel... das leis... eu acho que... da questão do sistema... a educação, por exemplo, ser sistema... a parte orçamentária numa gestão política ter que ser discutida... acho que tudo isso que está no papel já é um grande avanço...

[...]Mudança significativa... à luz da questão jurídica, acho que a gente não pode perder de vista mesmo, a promulgação da Constituição de 1988... não garante, mas a gente não pode dizer que não foi uma mudança... foi uma mudança significativa... mesmo que a gente reconheça que um ato jurídico não determina ou não muda um cenário... mas o fato também de já ter uma conquista jurídica já dá a gente novas possibilidades... então assim, há um espaço maior para a sociedade se organizar...

[...]O que eu acho de mais importante... é a oportunidade que as pessoas estão tendo na educação... justamente por isso com essa idade eu voltei a estudar depois de 41 anos parado... voltei pela facilidade que se acha hoje de se estudar (DADOS DA PESQUISA, 2009).

É importante observar que as mudanças acima descritas são amplamente significativas para todo o processo democrático, apesar de reconhecermos que a democracia, como uma forma de relação social presente nas instituições públicas, ainda está muito distante de se efetivar. Isso ratifica o pensamento de Avritzer (1995), quando observa que os atores políticos não incorporaram os valores democráticos e o conflito entre renovação e continuidade nas práticas cotidianas.

Um aspecto até então não mencionado e que se constitui num dos pilares da democracia é o processo de escolha dos representantes. Os depoimentos a seguir fazem referências bem demarcadas sobre os condicionantes da cultura política que incidem sobre esse processo de escolha:

[...] Com essas eleições de Jequié aconteceu uma coisa engraçada... como é que a gente tá pertinho... vendo a possibilidade de construir ou melhor reconstruir... e aí de repente a gente dá uma parada e volta... elege um candidato que num determinado momento foi oposição... que em 92, 93 era considerado de oposição... agora esse candidato faz um monte de coligações, vem uma situação de governo, e aí as pessoas todas apóiam candidatos que historicamente vêm encurralando Jequié o tempo inteiro...aí você pergunta o que precisa ainda mudar? Acho que

nossa consciência histórica mesmo... acho que a gente precisa avançar muito na consciência histórica...

[...] Se a gente conseguir... é difícil...mas se a gente conseguisse colocar na cabeça do povo que a gente é maioria... Mas tem gente que não quer nem saber, se der alguma coisa, vota. Eu já vi gente dizer pra mim assim... “não, você toma... se ele lhe oferecer um dinheiro, você toma o dinheiro, mas não vota nele”. Eu não concordo porque ele estaria se igualando ao mau político, ele estaria... como aquele caso “ladrão que rouba ladrão...”... eu prefiro... quando eu tenho oportunidade eu converso com um vizinho meu e explico...

[...] tenho ficado muito triste com os rumos políticos que a nossa sociedade tem tomado... as pessoas não têm se preocupado muito com propostas viáveis para a nossa cidade... o que eu ultimamente tenho visto aqui na nossa cidade é a preocupação acima de tudo por manter o poder nas mãos... mas eu não vejo propostas políticas viáveis para o nosso município... e Jequié é uma cidade grande... uma cidade que tem demandas, muitos problemas e ainda não vi pessoas com o compromisso para tentar sanar esses problemas... eu vejo muito interesse para assumir o poder... E essa prática se estende ao cenário baiano e nacional... eu sei que tem mudanças sociais é... significativas, muitas mudanças, reconheço essas mudanças, não é... mas a gente precisa investir em novos líderes, novas lideranças e com novas propostas, não é... e eu não to vendo isso.

[...] na Bahia, eu achava que tava melhor e agora... tá andando pra trás de novo... eu não tô entendendo mais nada... eu achei que a gente tinha se libertado, mas que agora todo mundo tá botando algema de novo... eu não tô entendendo mais nada... em relação ao Brasil, eu acho que é uma caminhada grande... que nesses últimos anos a gente rompeu bastante... até a questão de todas as corrupções aparecendo já é um grande avanço... Se a gente for analisar o que tá acontecendo em Jequié hoje a gente tá trocando de grupos... na verdade, estão todos na mesma panela mesmo... no momento da conveniência se divide em grupos... depois que a eleição passa eles se juntam tudo de novo... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

O que se observa nas verbalizações acima é que os instrumentos necessários para a construção de uma democracia sólida, em que a participação política seja privilegiada, não se materializaram ou continuam a funcionar de forma precária, pouco alterando as predisposições negativas por parte dos cidadãos em relação à política. Uma outra questão é que o sistema partidário brasileiro evidencia fragilidades na sua capacidade de mobilização política das pessoas e não se constitui em canal reconhecido de agregação e intermediação entre Estado-sociedade (BAQUERO, 2007).

Serão analisados a seguir os significados suscitados pela criação de novos espaços e as experiências de participação.

4.4 PARTICIPAÇÃO NA VISÃO DOS CONSELHEIROS

Muitos conselheiros, ao falar de democracia, apontam como uma das mudanças dos últimos anos o aumento da participação. Entretanto, a percepção deles sobre a qualidade dessa participação acaba trazendo à tona um cenário nada animador. Há unanimidade quanto à necessidade de mais participação, mas são muitos os obstáculos apontados para que isso se efetive. O depoimento a seguir expõe uma contradição inerente ao processo adjetivado como “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) e que já fora abordado anteriormente:

[...] Eu acho que há uma chamada pública para a participação... agora uma participação limitada... há uma chamada pra essa participação, mas eu participo efetivamente quando estou envolvido no processo e não porque simplesmente alguém me chamou... acho que o fato de a gente tá participando mais está associado a essa questão da chamada... entretanto a gente sabe que essas pessoas estão participando menos... no sentido... olhe bem... eles participam mais porque são chamados, mas eles participam menos porque estão menos envolvidos com isso pra que eles são chamados... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

O depoimento procura fazer uma dicotomização entre uma participação que é fruto de um engajamento político-social e outra, gerada por uma chamada pública, e que se processa dentro de um campo limitado de ação instituído pelo Estado. Isso encontra abrigo conceitual na classificação de Gohn (2007) para participação cidadã e participação social, respectivamente. Mas o que realmente chama a atenção e preocupa nessa verbalização é que a institucionalização dos espaços não é capaz de construir uma participação, associada ao envolvimento e comprometimento. O que está em presente nesse novo cenário é a chamada institucionalização da participação¹, através da qual:

se reorganiza o cotidiano dos atores sociais no poder local, evidenciando a estreita relação entre democracia e cidadania e a ampliação dos espaços democráticos. Contudo, o incentivo à participação da sociedade civil também sofre a influência do projeto neoliberal e coloca em risco o campo democrático-popular (NEVES, 2007, p. 399).

¹ A institucionalização da participação é alvo de grande debate na literatura sobre democracia participativa, em especial sobre os conselhos gestores de políticas públicas (RAICHELIS, 1998; TATAGIBA, 2004).

A participação negociada, tutelada, está sob suspeita, porque existe uma possibilidade de se ver aí um limite à construção da democracia e dos espaços públicos, tendo em vista que o incentivo do Estado pode significar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas. Nessa trama dos espaços públicos e das práticas políticas está em jogo a temível despolitização da participação da sociedade civil.

O depoimento a seguir aborda a necessidade das pessoas saírem exclusivamente do lugar da crítica e empreender uma ação, buscar participar a partir da mobilização, no sentido mesmo de aglutinar as pessoas para fins de protestos, manifestações públicas, como passeatas, manifestações:

[...] não adianta eu ficar criticando o político se eu não faço nada pra mudar, se eu... eu não procuro me informar... cobrar do político... eu tenho direito de chegar lá numa Câmara de Vereadores, né... e até na própria Prefeitura e incomodar eles... formar grupos, ir até lá pra incomodar, pra cobrar deles as promessas que eles fizeram (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Essa sugestão do entrevistado ou a forma pessoal de compreender como deveria ser a participação da sociedade em sua relação com o Estado, estaria hoje em descompasso com as novas formatações ou modelos de relação considerados de cunho geral/ideal. Estaria no centro do conceito de mobilização, com conteúdos ressignificados, assim como se redefine o caráter de militância nas diversas formas de participação existentes, uma compreensão a partir da qual um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando cotidianamente os resultados esperados por todos. O que está em evidência é um esvaziamento absoluto do conteúdo político da mobilização e a sua transfiguração em processo para atingir resultados.

Quando indagados sobre o que compreendem sobre participação, os entrevistados foram logo conceituando, cada uma à sua maneira, e esses conceitos acabam trazendo outros termos que seriam co-necessários para a construção de um processo verdadeiramente democrático de emancipação, autonomia: envolvimento, compromisso, responsabilidade social, olhar coletivo, engajamento, partilha:

[...] Envolvimento... compromisso, comprometimento... eu só participo quando eu me comprometo com... afora esse compromisso, esse comprometimento, acho que a participação, ela não passa de uma palavra bonita...

[...] Participação é a não omissão... eu me senti mal se eu não me envolver... se eu ficar sem dizer o que eu acho por conveniência própria ou porque alguém não vai gostar... eu não tô participando... acho que a participação é justamente esse espírito coletivo.

[...] Eu acho que justamente estar engajado... estar buscando, né... nada pode ser individual... tudo tem que ser coletivo, nesse sentido... é preciso saber ouvir o outro e partilhar...

[...] eu vejo a participação acima de tudo como responsabilidade, com ética, não é... então a pessoa participa, mas é uma participação com compromisso de mudança, transformação e compromisso principalmente com o outro...

[...] Participação? Participar é tá dentro do movimento... é sempre tá ali participando dos movimentos, sempre tá presente... é isso que eu entendo por participar... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Estas compreensões estão em completo afinamento com o que defendia John Stuart Mill (1910, apud PATEMAN, 1992, p. 45) ao afirmar que toda situação se modifica quando o indivíduo pode tomar parte nos assuntos públicos. Para o autor, o indivíduo tem de:

Atender não apenas a seus próprios interesses; de se guiar, no caso de reivindicações conflitantes, por outro comando que não o de suas parcialidades privadas; de se aplicar, a cada vez, princípios e máximas que têm como razão de existência o bem comum.

Ademais, esse cuidar do bem comum tem um efeito pedagógico, de forma que quanto mais as pessoas participam de ações da democracia direta, maiores as possibilidades de que elas desenvolvam atitudes positivas em relação a si próprias e em relação às respostas dadas pelo Estado as suas reivindicações. A questão central é que a participação não se constitui num valor em si próprio e é capaz de promover o engajamento cívico e virtudes mais amplas através de seu papel educativo. E para Habermas, seria a ação comunicativa o elemento essencial de promoção de mais participação por parte dos cidadãos.

Ao serem indagados se as pessoas têm participado mais ou menos da vida social e política do país e a que eles atribuem o grau de participação defendido, os entrevistados acabaram se dividindo. Ainda que a maioria considere que há uma maior participação, esta estaria condicionada a determinados fatores de

ordem individual, social, política e econômica que a impediriam de ser concretizada no conjunto amplo da sociedade, conforme podemos observar:

[...] Eu acho que de certa forma, mais... não mais como a gente gostaria de ver, não mais consciente do papel como cidadão...muitos é um mais por interesse. Precisa ser um aumento qualitativo...

[...] Ultimamente, tem participado mais... como eu te falei...são as transformações políticas que nós estamos vivendo no cenário brasileiro...

[...] Tem participado mais... eu acho que tem participado mais... claro que precisa muito mais...

[...] varia do contexto em que está esse tipo de participação... como é que ele se faz... de modo geral a gente tem participado mais... de modo geral... de modo muito geral... porque esses espaços eles estão sendo... as pessoas estão sendo convidadas a participar dentro de um limite de participação, né...

[...] Avalio que mais, embora a gente ainda tenha um grande déficit da sociedade... porque parece uma coisa contrária, contraditória porque quando tem uma coisa que a sociedade quer participar parece que fica debaixo do pano as coisas... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

No último depoimento percebo que o entrevistado traz sinais da realidade brasileira, ao considerarmos que vivemos num sistema dual, onde conseguem participar da competição política e obter usufrutos apenas uma elite e uma pequena parcela da população, a qual se organiza por meio de associações e outras entidades da sociedade civil, enquanto a maior parte da população tem sua participação resumida ao sufrágio universal e por estar relegada ao desamparo é alvo fácil da manipulação política, beneficiada pelo clientelismo. A consequência, de tais práticas, é a contribuição para reforçar a cultura política tradicional e dificultar a construção da noção de direito.

Alguns entrevistados, diferentemente dos demais, consideram que as pessoas têm participado cada vez menos da vida social e política e atribuem esse quadro a fatores como apatia, descrença, corrupção:

[...] menos, infelizmente menos... nós percebemos que as pessoas parece que perderam o ânimo, pelo cenário político... eu creio por falta de interesse mesmo.

[...] Ultimamente as pessoas não tem participado da vida política, não.... a maioria do povo tão já se recuando... E as pessoas não tem participado por causa dessas desavenças, por causa dessas mentiras... por causa desse tipo de coisa que as pessoas não tão participando... tá deixando de acreditar... não tão mais acreditando na política, nos governantes... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Com o objetivo de elucidar quais as condições no contexto brasileiro levam à estruturação de um sistema de crenças, no qual os cidadãos são pouco afeitos a se engajar em atividades políticas, alguns estudos sobre essa temática concluem que a participação política é uma função de macro e microfatores. No primeiro, a participação política é influenciada principalmente pelo nível de desenvolvimento político-econômico; no segundo, a ênfase se dá na forma como se estrutura a cultura política, por meio do processo de socialização política (BAQUERO, 2007).

O referido autor, desejando compreender quais os elementos que podem incidir na não-participação de indivíduos em ações políticas, realizou uma pesquisa que, ao considerar a forma como se estruturou a matriz estrutural-histórica do Rio Grande do Sul, chega à conclusão de que dentre as várias causas, quatro se destacam: apatia; cinismo; alienação; e anomia (BAQUERO, 2007, p. 158).

A apatia se configura pela falta de interesse ou a falta de preocupação com outras pessoas, situações ou fenômenos; o cinismo, pelo sentimento de que as ações e os motivos dos outros são suspeitos e por isso apresenta atitudes de pessimismo em relação a tudo; a alienação, típica de sociedades marcadas pela pobreza e exclusão social, se define pela indiferença em relação à política, ao governo e à sociedade; e a anomia se define como um sentimento de valores e de direção, atrelada posteriormente a um senso de ineficácia.

Um outro aspecto, também abordado pelo supracitado autor, aparece na conclusão de que no Brasil a desconfiança na política é resultado de uma memória empírica, a partir da qual as convicções, expectativas e experiências dos cidadãos com as instituições políticas vão lhes mostrando o quanto estas encontram-se distantes do seu universo imediato. Nas palavras do autor, isso acaba produzindo uma indiferença ou desconfiança, podendo agravar-se à medida que as pessoas são frustradas nas suas expectativas geradas por essas instituições, a partir do momento em que elas agem de maneira corrupta, ineficiente e incapaz de efetivar a regulação das relações sociais.

Como se vê, essa é uma das faces da cultura política tradicional, que se confronta com as referências aos valores democráticos que os entrevistados

fazem em seus depoimentos, o que serve como identificação da emergência de uma nova cultura política, cujas dimensões abarcam tanto os discursos, as crenças e os valores, quanto as atitudes e as práticas. A seguir, serão abordadas as práticas de participação do CACS-FUNDEB de Jequié, tendo como referência a visão dos conselheiros sobre a atuação do Conselho e suas práticas, no período de maio de 2007 a outubro de 2008.

4.5 AS PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO NO CACS-FUNDEB DE JEQUIÉ

Em primeiro lugar, cabe fazer uma descrição física do espaço onde acontecem as reuniões do CACS. Com a implantação do FUNDEF, em 1997, as reuniões do Conselho não tinham um espaço determinado para acontecer. Entretanto, a partir da implantação do FUNDEB, em 2007, as reuniões do respectivo Conselho passaram a ser realizadas, na condição de empréstimo, no espaço onde está sediado o Conselho Municipal de Educação de Jequié, que ocupa uma sala razoavelmente adequada no mesmo prédio onde funciona a secretaria municipal de educação.

A partir do depoimento de um dos conselheiros, podemos dimensionar as reais condições de trabalho disponíveis:

[...] pra você ter uma idéia o conselho não tem uma estrutura ainda, a gente tá se reunindo no CME, o pessoal cedeu o espaço pra que a gente pudesse se reunir por lá... não tínhamos nem um armário pra guardar os documentos... eu andando como esses documentos pra cima e pra baixo... no meu carro, dentro da minha casa... correndo o risco de sumir documentos e eu querendo realmente... não é querendo me livrar dessa responsabilidade, mas não é o local adequado pra se guardar documentos de uma entidade importante... depois de muita cobrança nos deram agora um armário onde está... já colocando toda essa documentação lá na própria secretaria... não temos um computador disponibilizado, não temos um funcionário que possa nos ajudar na parte da secretaria, enfim... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

A partir do depoimento acima, podemos constatar que o parágrafo 10º da lei 11.494, que institui o FUNDEB, quando prevê que os Conselhos não contarão com estrutura administrativa própria, mas que caberá ao Executivo garantir infraestrutura e condições materiais adequadas, não está sendo cumprido. Na reunião ocorrida em 29 de maio de 2007, essa questão, inclusive, surge como objeto de reivindicação de um dos conselheiros, solicitando ao presidente do Conselho que tome providências no sentido de fazer valer o que está previsto na alínea XII,

parágrafo 2º, do Regimento Interno do CACS, que diz ser de competência do Conselho requisitar junto ao Poder Executivo Municipal a infra-estrutura e as condições materiais necessárias ao cumprimento das funções de controle e acompanhamento do Fundo.

Nessa mesma reunião, os conselheiros também discutiram a urgência em cobrar da Prefeitura a disponibilização de materiais de suporte necessários para o bom andamento das reuniões. Esses mesmos assuntos foram objetos de discussão de uma reunião ocorrida no dia 08 de julho de 2007 e culminou com a concordância de todos os presentes para que fosse encaminhado um ofício à secretaria de educação.

O depoimento a seguir, mostra que outras reivindicações foram feitas junto ao mandatário da secretaria de educação do município:

[...] os conselheiros que nós temos, todos nós, ou estamos em direção de escola ou estamos em sala de aula... já pedimos também à secretária... pra ver a possibilidade de o professor que tiver em algum conselho, independente do FUNDEB ou outro qualquer conselho, saúde, de educação, que tenha um pouco a sua carga-horária reduzida pra poder se dedicar mais, pra poder acompanhar mais de perto tudo isso aí... e outra coisa que também nos preocupa, nessa trajetória de quase... um ano e meio praticamente que fomos impossados é em relação ao transporte escolar porque nós do Conselho do FUNDEB também temos a responsabilidade com os recursos que vêm do PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar)... a gente reivindica sempre a participação nas licitações, nunca nos deixaram participar... pelos menos acompanhar e sugerir algumas mudanças... e além disso temos a questão da folha de pagamento da educação... segundo informações da prefeitura a folha da educação passa os cem por cento do FUNDEB, do que a prefeitura recebe mensalmente... mas isso é o que a prefeitura diz... e a gente precisa na prática ver isso no papel... pra que a gente possa depois até cobrar o investimento... porque a gente sabe que parte desses recursos é para pagamento de pessoal... mas tem uma parte destinada também a investimento... aí não justifica você vê às vezes escolas danificadas, escolas que não são recuperadas no início do ano letivo ou antes do início do ano letivo, né... falta de mobiliário escolar, e tc... então é preciso que a gente toda essa papelada em mãos, toda essa documentação para que a gente possa acompanhar de perto... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Com relação aos assuntos referentes à redução de carga-horária de conselheiros e de participação de conselheiros do FUNDEB nos processos de licitação do Transporte Escolar, não houve qualquer êxito até o presente momento. No tocante à questão da folha de pagamento, houve, num primeiro

momento, apenas a disponibilização de metade das informações solicitadas e só em setembro de 2008 é que o restante pode ser acessado pelo CACS.

Ao abordar o papel do CACS-FUNDEB, o mesmo conselheiro, autor dos dois depoimentos acima, revela qual tem sido a postura do Conselho diante das dificuldades para o acesso às informações requeridas:

[...] Nós já tivemos várias reuniões a nível de secretários, com o secretário de educação, secretário de administração, controladora geral do município... tudo isso documentado com ofício reivindicando... nós só não chegamos a entrar na justiça... porque quando nós ameaçamos na última vez que nós iríamos entrar como uma ação cobrando na justiça... aí nos deram um prazo para entregar... o que deixa transparecer é que tem algo de errado... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

O que se observa, é que ação de fiscalizar do CACS encontra-se contingenciada pela falta de interesse, descompromisso e pela morosidade daqueles que, por lei, têm a obrigação de oferecer todos os subsídios necessários ao trabalho do Conselho, principalmente as documentações comprobatórias dos gastos realizados. Na relação de parceria com o Estado, a institucionalização da participação, determina o limite da ação da sociedade civil. Os depoimentos a seguir ilustram e corroboram o exposto:

[...] As entregas de prestações de conta... eles prendem muito... eles prendem muito e cobram que, no caso, na última reunião, eles cobravam a liberação da prestação de conta quando não tinham ainda apresentado... e o conselho não aceitou... só libera depois de analisar... então, acho que a dificuldade é essa, o retardamento da entrega das prestações de conta.

[...]eu vejo com um total descompromisso dos gestores para com os conselhos...não tem esse compromisso... o compromisso foi de criar porque o MEC exige... o Ministério da Educação só vai encaminhar o FUNDEB se na cidade tiver o controle, o Conselho... então foi criado pró-forma, mas não tem o compromisso pra fazer com que esse conselho funcione... essa consciência da importância por parte dos nossos gestores... o conselho criado por força da lei do que a vontade que a sociedade participe, que a sociedade opine... eu não vejo isso... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Durante a realização da Conferência Municipal da Educação, realizada em outubro de 2007, aconteceu uma mesa redonda intitulada “O Financiamento da Educação Básica no Município de Jequié”, onde se pretendia abordar as questões sobre a recente implantação do FUNDEB, bem como o processo de fiscalização e controle por parte do CACS. Estavam presentes, dentre outros, o presidente do

Conselho do FUNDEB e a representante da Controladoria do município que, ao ser inquirida por aquele sobre as razões da demora em liberar as informações solicitadas pelo Conselho a respeito da folha de pagamento e de outros gastos, respondeu que existem os recursos legais que a lei prevê, como por exemplo acionar o Ministério Público, e que o Conselho não precisaria ficar nessa atitude de eterna espera. O depoimento a seguir, ainda que reconhecendo as dificuldades já mencionadas para a atuação do Conselho, ratifica o posicionamento da controladora do município e faz outras considerações:

[...] Eu acho que tá muito devagar... a gente também não tem estrutura nenhuma, não tem estrutura física, não tem apoio... mas também só se brigou por isso através de ofício... o próprio conselho... as pessoas participam pouco das reuniões, mas no entanto os nomes não foram trocados... acho que tá muito desmotivado e tudo isso acaba desmotivando... e acho que o Conselho espera muito... quer saber sobre a folha, espera que a secretaria entregue, quer saber se gastou com alguma coisa, espera que a secretaria entregue...eu não acho que há interesse em entregar... só que hoje já existem meios de saber... e trava-se uma briga porque os membros que são mais experientes, que tem mais tempo no conselho... eles acham que a secretaria tem obrigação de dar e a gente tem obrigação de esperar... vira um picuinha... ninguém vai cobrar e a gente acaba perdendo tempo (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Há um aspecto de grande relevância abordado por alguns conselheiros: a não definição de um calendário de reuniões, bem como o devido cumprimento daquelas que já estavam previamente definidas. Esse é um fato que eu posso comprovar, porque por conta da indefinição de datas para as reuniões, foi necessário por muitas vezes que eu fizesse ligações telefônicas tanto para o secretário, quanto para o presidente do CACS, a fim de saber quando aconteceria a próxima reunião e muitas vezes fui informado de que havia uma previsão, mas que carecia de uma confirmação num momento mais próximo à data definida:

[...] o conselho ainda estava bastante desarticulado... as reuniões eram marcadas e não eram cumpridas... as reuniões eram marcadas, cumpridas, mas com o quórum insuficiente, sem ter a participação de todos... agora, as reuniões que participei não estavam, os representantes de pais e de alunos... e isso é complicado...

[...] Fraquíssima, muito fraca. Por que eu te digo que é fraca? Porque já tem uns três meses que o conselho não se reúne... por exemplo, sem falsa modéstia, sou presidente do conselho de assistência social, e todos os meses, impreterivelmente todos os meses a gente se reúne, discute, os problemas sociais, o que tá acontecendo, essa coisa toda... e o FUNDEB já faz três meses que não tem uma reunião... pra um conselho de suma importância como esse não pode ficar desse jeito... precisa dar uma reviravolta, dar uma mudada, dar uma modificada pra

ver se realmente esse conselho volta a seu pique normal, mas no momento está muito fraco.

[...] algo que eu acho que ainda é falho no nosso conselho é a questão de um cronograma de atividades para que a gente possa até acompanhar mais de perto .

[...] então nós temos dificuldade para quórum de reuniões, nós temos dificuldade para que os conselheiros assumam trabalhos em comissões... nós temos até dificuldade para estabelecer um calendários de reuniões ordinárias... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Uma questão também abordada pelos conselheiros, diz respeito à complexidade que é o cumprimento da árdua tarefa de acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, além de supervisionar o senso escolar e a elaboração da proposta orçamentária. Não resta dúvida de que há a necessidade de uma formação que habilite os conselheiros para executar com qualidade as funções que lhe cabe e os depoimentos abaixo contemplam essa assertiva:

[...] é difícil também porque no nosso caso que... é muita coisa voltado para a área mesmo contábil... a gente precisaria de pessoas técnicas para nos orientar... eu acho que falta isso... e para que a gente pudesse se assessorado... é muita coisa, é muito papel, muita conta, muita coisa para se acompanhar...

[...] Eu vejo que apesar dessas dificuldades que a gente tem com formação dos conselheiros, né, porque muitos ainda não estão atentos e não tem conhecimentos de como atuar dentro de um conselho... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Numa reunião realizada em 19 de junho de 2007, o presidente do Conselho comunicou aos demais presentes, e lá não estavam os representantes dos pais e discentes, que a representante do CME e também sua presidente (que também é professora da UESB) faria uma apresentação sobre a lei do FUNDEB, abordando as principais mudanças em relação ao FUNDEF e tendo como foco principal o CACS e suas responsabilidades, o que de fato ocorreu em 27 de agosto de 2007.

São falas recorrentes nas reuniões do Conselho aquelas que expressam o entendimento de que o CACS precisa de uma assessoria, tanto jurídica, quanto contábil, para orientar sobre questões estritamente técnicas, mas de apreensão necessária. Um dos conselheiros, inclusive, numa reunião ocorrida no dia 08 de julho de 2007, sugere que esse acompanhamento seja buscado junto ao Tribunal de Contas, quando necessário. Vale ressaltar que essas e outras limitações

impostas à participação no âmbito do CACS, já haviam sido detectadas e descritas pelo Relatório Geral de pesquisa sobre o Financiamento da Educação Básica na Bahia (VERHINE, 2003), bem como pela tese de doutorado do meu orientador e docente da UFBA, o professor José Wellington Marinho de Aragão (2003), intitulada *Os Conselhos Municipais do Fundef: gestão democrática e controle social*, pesquisa que analisa, comparativamente, quatro estudos de caso sobre o conselho do FUNDEF em municípios baianos, no período de 1998 a 2001.

Todavia, enquanto há uma concordância quanto à necessária preparação dos conselheiros do CACS para como tratar e interpretar os dados que demonstram os gastos (investimentos, para mim!) com a educação do município, tive a minha atenção e preocupação atraídas para o triste fato de alguns membros sequer saberem o que é o FUNDEB, muito menos quais suas funções, além da pouca atuação desempenhada, como podemos verificar nos depoimentos abaixo:

[...] Olha só... a minha atuação ainda é curta no conselho... é um fundo criado voltado para o desenvolvimento, no início da educação básica, né? E hoje já abrangendo mais... mais é isso que eu tô dizendo... ele em si por ser criado voltado para a educação... como participante agora por pouco tempo e por poucos encontros que tivemos é de suma importância...

[...] FUNDEB é fundo de... ah, eu não entendo muito bem, não... Ah, é esse tipo de coisa, de conselho, essas coisas, né... não porque eu participo, mas honestamente eu não... não to muito por dentro, não... Então... o papel do conselho é esse aí... pra gente tá discutindo, né, falando sobre os problemas da escola, dos alunos... os problemas em geral... eu acho que é... o conselho tem feito... nós temos discutido isso aí... problemas... falta de coisas... da escola... educação dos alunos... porque na verdade, na verdade mesmo eu faço parte, mas bem pouco freqüente, tava freqüentando... entendeu... esses dias teve reunião eu freqüentei... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

O depoimento abaixo aborda uma questão que não diz respeito diretamente ao CACS, mas que considero de suma importância para o desenvolvimento da educação municipal, que é a autonomia financeira da secretaria municipal de educação:

[...] Eu esperava mais... o fundo deveria estar sendo administrado pela secretaria de educação e aqui em Jequié isso não acontece e esse é um grande problema porque se o fundo tivesse sendo administrado na secretaria a gente ia ter uma diferença grande, muito grande... mas o fundo é administrado por outros técnicos que não... e a educação fica

pedindo... e a outra pessoa vai dizer se vai fazer ou não, se acha que vai fazer ou não... quer dizer, quem realmente deveria estar fazendo... eu não sei como é a parte legal... provavelmente a secretária deve assinar tudo... aparentemente deve ficar como se a educação tivesse administrando, mas na verdade não está... (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Houve uma apreciação de um dos conselheiros quando indagado sobre o papel do CACS, asseverando que este poderia qualificar a sua ação caso ultrapassasse a barreira de apenas cuidar da homologação das contas, e passasse a desenvolver uma ação conjunta com o Conselho Municipal de Educação, aliás essa é uma possibilidade aventada pela lei que institui o FUNDEB, quando sugere no artigo 37, que os municípios poderão integrar o Conselho do Fundo ao CME, instituindo para isso câmara específica:

[...] os conselhos tem tido uma característica muito triste que é o conselho apenas de homologação... o que já foi feito pelo poder público chega pro conselho e o conselho aprova ou não aprova, homologa aquilo ali e pronto... mas eu sinto que a gente tá andando na contramão... o conselho precisa ser propositor... quais são as propostas... quais é o melhor lugares pra gente tá investindo nisso e não nisso... por isso que o conselho do FUNDEB precisa estar de mãos dadas com o CME... porque se o conselho de educação deve propor as políticas, as diretrizes pra educação municipal, o (CACS) FUNDEB deve estar atento pra ver a aplicação desses recursos dentro dessas políticas... por isso que quando teve a discussão se o FUNDEB deveria ser uma câmara dentro do Conselho de Educação e eu fui bastante favorável pra que isso acontecesse pra que esse diálogo fosse mais próximo e não pra gente ficar fragmentando... há uma pulverização de conselhos, mas eles são todos fragmentados e desarticulados...então se é um conselho de educação, ele deveria estar agregando os recursos... porque assim, pensar política de educação distante de pensar o financiamento dessa educação, a gente não consegue avançar... então o que acontece, o CME trabalha num sentido e o (CACS) FUNDEB nem sempre estar dialogando com essas políticas, com essas propostas... então ele precisa, deve ter essa característica de fiscalizar, de acompanhar, de controlar, mas deve ter também de propor, junto com o CME que propõe políticas para a educação (DADOS DA PESQUISA, 2009).

Especificamente sobre essa questão, é necessário esclarecer que essa possibilidade de o CACS funcionar como uma câmara dentro do CME foi objeto de discussão em reuniões do Conselho. O que poucos sabem é que a lei municipal nº. 1.726, de 22 de maio de 2007, que dispunha sobre a criação do CACS-FUNDEB, previa no artigo 16º que no prazo de noventa dias o Poder Executivo enviaria um novo projeto de lei, integrando o Conselho do Fundo ao CME. Enquanto os simpáticos a essa integração comemoravam, foi encaminhado

um novo projeto para a Câmara de Vereadores, que se transformou na lei nº. 1.777, de 1º de julho de 2008, devidamente promulgada sem assegurar a integração preceituada na lei federal, mas em perfeita consonância com o desejo do mandatário da secretaria municipal de educação, do chefe do executivo e de alguns membros do conselho do FUNDEB, inclusive do seu presidente.

A presença expressiva do executivo municipal, influenciando na condução das ações do CACS-FUNDEB, pode ter sido abrandada a partir da determinação da lei federal 11.494, para que o presidente do Conselho não seja o secretário de educação do município. No entanto, é clara a ingerência do executivo que se dá pelo não atendimento às reivindicações e pela dificuldade imposta ao acesso às informações solicitadas, ainda que tenham sido feitas oficialmente. Conforme observa Aragão (2003, p. 260):

A sociedade civil continua manietada pelo poder do Estado nas suas diversas ramificações. Urge criar condições para que possamos romper com a cultura política dominante e ousarmos formular uma nova proposta de socialização baseada na educação para a cidadania participativa, transformadora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As lutas pela democratização desenvolvidas pela sociedade civil brasileira nas últimas décadas buscaram conquistar, além das liberdades civis e políticas subtraídas pelo regime militar, a universalização dos direitos sociais. E por seu vínculo constitutivo com o conflito, esse processo fez surgir novos sujeitos políticos, protagonistas e criadores de direitos novos e que pela sua ação buscava instituir a democracia como forma social da existência coletiva, dando corpo e vida à sociedade democrática (CHAUÍ, 2006).

O marco mais significativo desse processo foi a promulgação da Constituição de 1988, que ficou conhecida como a Constituição cidadã. O direito à educação foi um dos direitos sociais estabelecidos na nova Carta constitucional, e as políticas de educação foram inseridas no contexto descentralizador, aliada à uma abertura da participação política, por parte da sociedade civil, na deliberação de políticas públicas.

Apesar de ser uma conquista da sociedade, a implementação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social obedece a uma decisão centralizada do governo federal que através de barganha financeira, cria o FUNDEF e promove a municipalização do ensino fundamental, já que os municípios teriam mais recursos caso matriculassem mais alunos na escola e atribui a função de fiscalizador dos recursos destinados a manutenção e desenvolvimento da educação aos CACS.

A longa história de autoritarismo na sociedade brasileira, a repressão violenta aos movimentos de contestação da dominação, a pouca tradição de participação e a cultura política têm se colocado como fatores dificultadores de engajamento. Nesse sentido, o presente estudo pretendeu analisar as práticas de participação nos referidos Conselhos e sua relação com a cultura política local.

Para tanto, parti da compreensão de que os conselhos na nossa curta história democrática representam uma nova institucionalidade, tendo em vista que a sua constituição foi estabelecida legalmente, que contam com a participação de novos sujeitos políticos – representantes da sociedade civil – que trazem novas

demandas aos serviços de educação e cujas práticas estão orientadas pelos valores democráticos provenientes dos movimentos sociais.

O fato é que os conselhos fazem parte da esfera pública, a qual, com o processo de democratização, se amplia com novos canais de participação para o exercício da democracia e da cidadania. Além do mais, o espaço do Conselho acaba sendo um dos lugares onde se confrontam a cultura política tradicional e a nova cultura democrática.

As verbalizações dos conselheiros reconhecem que o país vem passando por mudanças e eles as identificam com a democracia, ou com algum outro elemento associado diretamente a ela, como a conquista da participação e a consciência dos direitos. Não é à toa que o principal significado, surgido nas várias entrevistas sobre a democracia, está relacionado justamente à existência de espaços novos de participação.

Ainda que reconhecendo essas mudanças como significativas, a maioria dos conselheiros evidenciou o quanto a desigualdade e a exclusão se opõem à consolidação do projeto democrático, conforme as concepções de teóricos (VITA, 2004; BAQUERO, 2007; CHAÚÍ, 2006) segundo os quais a grande desigualdade social do nosso país se constitui num dos obstáculos para a consolidação da democracia entre nós.

Os conselheiros, mesmo reconhecendo a importância da conquista e da consciência dos direitos, denunciam expressamente a distância existente entre as definições legais e a prática cotidiana do exercício desses direitos, incluindo o de educação. Essas expressões estão abrigadas no entendimento de que o exercício de participação tem como fundamento maior a conquista de maior igualdade social. Os conselheiros expressaram também, a partir da sua convivência com as carências da população e toda a dificuldade enfrentada em acessar minimamente os serviços públicos de qualidade, que a consciência dos direitos não é algo que todas as pessoas tenham apreendido, permanece restrita a uma minoria.

Apesar de muitos entrevistados associarem a conquista da democracia ao aumento da participação, é minoritário o sentido de participação política, o que torna a democracia participativa como um desafio a ser perseguido, pois muitos

sujeitos que no presente estão tentando exercitá-la ainda não têm clareza do seu significado.

A forma como o Brasil não conseguiu até o momento efetivar a garantia de acesso aos direitos sociais básicos, conforme citado nos vários depoimentos dos entrevistados, é sinal suficiente para concluirmos que não temos uma democracia plena. E é com esse propósito que as falas ressaltam a necessidade da participação da população para continuar a luta pela garantia desse direito.

Ademais, a afirmação de que a sociedade e o Estado brasileiro não se democratizaram ganha substancialidade. Tem sido evidente a capacidade da elite brasileira em se adaptar e distorcer mecanismos modernos da política democrática e, por conta disso é notória a predominância das relações hierárquicas, discriminatórias e preconceituosas. Por outro lado, patrimonialismo, o clientelismo e a corrupção exercem uma absoluta influência nas relações entre o Estado e a sociedade e os atores políticos não conseguiram ainda incorporar os valores democráticos, permanecendo uma tensão entre renovação e continuidade das práticas institucionais e uma instabilidade política societária permanente no país. Essas questões se evidenciaram na análise das práticas de participação no CACS-FUNDEB, tanto na relação entre seus membros como destes com a administração municipal.

No tocante à questão das formas de se fazer política, são muitos os depoimentos que revelam uma grande decepção ao constatarem que passado o momento do voto, os políticos se voltam exclusivamente para o atendimento a seus interesses particulares, de seus correligionários e de grupos econômicos. A essa altura, a corrupção já se naturalizou. Não é suficiente que um Estado democrático se consolide apenas com a devolução do poder por um grupo de pessoas e a implantação de um conjunto de regras e nem é fácil formatar caminhos que se oponham ao receituário teórico hegemônico. Os depoimentos expressam esse desafio e revelam que há uma crença na mudança e que esta depende de um processo de conscientização e participação das pessoas nas decisões e na fiscalização das ações do Estado.

Apesar da importância que os partidos políticos têm para a democracia, como entidades amalgamadoras dos interesses da coletividade que se

expressam pela diversidade, não podemos desconhecer a força que tem o personalismo enquanto elemento da nossa cultura política. Além do mais, sob influência do projeto neoliberal, os partidos têm sofrido alguns efeitos como desradicalização da ideologia, o que possibilita obter o maior número de votos possíveis e a construção de coalizões eleitorais; uma crescente burocratização e centralização administrativa das estruturas partidárias; e uma erosão da identidade coletiva provocada pelas novas condições de competição política. Desse modo, os partidos políticos abdicam dos programas partidários em favor da administração da crise do capitalismo e de campanhas personalistas.

Os depoimentos dos entrevistados expressam um entendimento de que houve um aumento da participação das pessoas na vida social e política, embora eles mesmos reconheçam que isso ainda é insuficiente, notadamente entre a parcela da população mais pobre, ou seja, a maioria, que dificilmente consegue influenciar e muito menos participar da tomada de decisões sobre os assuntos da coletividade. Na visão dos entrevistados, o que mais influenciou esse aumento da participação foi o desenrolar do próprio processo democrático a partir da ampliação dos mecanismos de participação.

A participação política, para a maioria dos entrevistados, não se resume à participação no processo eleitoral. Eles consideram que só faz sentido participar se estiver atrelada ao compromisso com os interesses da coletividade e do bem comum. Identifiquei que as expressões mais presentes da participação são o engajamento, o envolvimento, a denúncia e a reivindicação.

Num contexto de globalização, a lógica de mercado tem se ampliado para todos os âmbitos da ação social individual e coletiva; e como consequência, a competição, o individualismo e o consumismo têm se tornado elementos que dificultam a participação.

Durante o processo de pesquisa, pude concluir que a cultura política local retratada pelos entrevistados agrega elementos como o domínio do clientelismo, uso dos espaços públicos para fins privados, corrupção, autoritarismo, personalismo, predominância de interesses particulares, e estes elementos conflitam com os valores que os entrevistados verbalizaram como importantes

nas relações políticas, tais como a ética, a honestidade, o respeito, o compromisso e a responsabilidade.

Todavia, as práticas de participação observadas no interior do CACS-FUNDEB, em alguns momentos contradizem o discurso dos conselheiros sobre os valores considerados essenciais na esfera pública.

As práticas de participação também se expressaram como disputas internas, no momento em que alguns representantes trabalhavam no sentido de que o CACS funcionasse como câmara do CME, alegando que isso qualificaria e ampliaria a ação do Conselho do Fundo; enquanto outros membros trabalhavam no sentido de que isso não acontecesse, justificando que o CACS perderia força no poder de pressão. Entretanto, nos bastidores e numa das entrevistas, obtive a informação de que a resistência por parte dos que não queriam a integração era por conta de achar que isso daria mais poder à presidente do Conselho Municipal de Educação, que àquela altura, buscava construir uma autonomia na relação com a Secretaria Municipal de Educação. Esse evento, em especial, me permitiu perceber com mais clareza o confronto entre a cultura política tradicional e a cultura política democrática.

O desprestígio do CACS pode ser identificado pela ausência de condições para o trabalho, desde um espaço próprio, funcionário disponível, material permanente, material de consumo, além do não atendimento a reivindicações pela disponibilização dessas condições elencadas, bem como às solicitações de planilha de gastos, acompanhamento no processo de licitação do transporte escolar, relação de profissionais remunerados pelo FUNDEB, apoio técnico e outros. Desse modo, posso afirmar que no período da pesquisa, nem o cumprimento do papel formal e burocrático de acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do Fundo foi realizado a contento. O caráter conciliador, identificado pelos entrevistados, e de certa maneira complacente com a administração municipal, funcionou como um grande impedimento para o avanço da participação e do controle social no município.

As evidências reveladas por esta pesquisa, de modo algum invalida a necessidade e a importância da participação da população na gestão das políticas públicas nos governos locais. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle

Social são canais democráticos, onde há a publicização do conflito, de discussão e deliberação, de modo que permite aos sujeitos tornar visíveis suas demandas que, confrontadas com as de outros sujeitos, revelam o quanto esses espaços são marcados pela pluralidade democrática. Tenho a crença de que é desse modo que poderemos construir novas formas de participação e controle social.

O exercício de participação nos conselhos, enquanto engendramento de um projeto político democrático e democratizante, constitui-se num processo em que o erro é tão pedagógico quanto o acerto e ambos são fundamentais para que possamos construir mecanismos que vinculem os processos de segregação e diferenciação com uma cultura política de igualdade. E os sujeitos que participam desse processo, formados no exercício da democracia e da cidadania, já estarão erigindo uma nova realidade.

Por fim, espero que esse estudo traga um retorno para o Conselho do FUNDEB e que a partir dessas reflexões os conselheiros possam ressignificar as suas práticas de participação. Ademais, adianto que esse trabalho de pesquisa e suas conclusões foram fundamentais para consubstanciar a proposta de projeto de extensão que tem como objetivo a formação de conselheiros da educação e será desenvolvido como ação do Laboratório de Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Campus de Jequié.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, José Wellington Marinho de. **Os conselhos municipais do Fundef: gestão democrática e controle social**. 2003, 294 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Salvador, 2003.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à reforma agrária. In: SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (orgs). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2000.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, p. 109-122, 1995.

BAQUERO, Marcelo; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. **Qualitative research for education**. Boston: Allyn and Bacon, 1982.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Congresso. **Lei 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Legislação, Brasília, DF, 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 10 jul. 2007.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Legislação, Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/lein9394.doc>>. Acesso em: 03 fev. 2007.

_____. **Lei nº. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Legislação, Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Ftp/leg/LEI%20n9424m.doc>>. Acesso em: 03 fev. 2007.

_____. **Emenda Constitucional nº. 53 e Medida Provisória nº. 339**. Brasília. Congresso Nacional, 2006.

BRUNO, Lúcia. Gestão da educação: onde procurar o democrático. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CARVALHO, Joandina Maria de. **Um opositor na política baiana dos anos 1990**: a trajetória de Paulo Jackson Vilasboas. 2007, 161 p. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

CASTORIADIS, Cornelius. **Encruzilhadas do labirinto/ 2. Domínios do homem**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, DF, v.18, nº. 74, 2001.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia como valor universal**: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

CRUZ, Sebastião Velasco e. As peripécias do quatro na política brasileira. **Lua Nova**, n. 64, p. 39-45, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*. Florianópolis, v. 1, n. 5, p.137-161, 2004.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. Surf nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH** – Salvador: EDUFBA/CRH, n. 39, 2003.

DAVIES, Nicholas. Gestão financeira da educação: o legal x o real. In: FARIA, Lia Ciomar Macedo; SOUZA, Donald de. (orgs). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Charme da exclusão social**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

FEDOZZI, Luciano. Participação nos governos locais do Brasil contemporâneo. In: GRAU, Nuria Cunill (Org.). **Gestão pública e participação**. Salvador: FLEM, 2005.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudança e avanço. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. **FUNDEB**: Avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Educação não-formal e cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GONZALEZ-REY, Fernando. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. **A outra face da crise do estado de bem-estar social**: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. Caderno de Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, nº 13, p. 19, 1990.

LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política: um esboço. **Lua Nova**, São Paulo, n. 62, p. 5-20, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACEDO, Roberto S. **A etnopesquisa crítica e multirreferencial nas Ciências Humanas e na educação**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2004.

MARTINS, Carlos Estevam. Vinte anos de democracia? **Lua Nova**, São Paulo, n. 64, p. 13-37, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 jul. 2005.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Em Aberto**, Brasília, DF, v.18, nº. 74, 2001.

NASCIMENTO, Alexandre do; SILVA, Andréia Ferreira da; ALGEBAILLE, Maria Emília Bertino. Estado, mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais. In: NEVES, Lúcia Maria W. Neves (org). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA, Lúcia Conde de. **As práticas de participação institucionalizadas e sua interface com a cultura política: um olhar sobre o cotidiano de um conselho municipal de saúde no nordeste brasileiro**. 2006, 259 p. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva)- Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

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

PINTO, José Marcelino de Rezende. Requisitos para a construção do FUNDEB. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. **FUNDEB: Avanços na universalização da educação básica**. Brasília: INEP, 2006.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Caderno Cedes**, ano XXI, nº. 55, Campinas: UNICAMP, novembro de 2001.

ROMÃO, José Eustáquio. **Dialética da diferença**: o projeto da escola cidadã frente ao projeto pedagógico neoliberal. São Paulo: Cortez, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os pensadores).

SANTOS, Boaventura de Souza. **Um discurso sobre as ciências**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

THOMPSON, J.B. **Ideologia e Cultura Moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TORO, José Bernardo. **A construção do público**: cidadania, democracia e participação. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 93 -106.

VALLE, Lílian do. **Os enigmas da educação**: a *paidéia* democrática entre Platão e Castoriadis. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

VITA, Álvaro de. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teorias democráticas e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

VERHINE, Robert. **Financiamento da Educação Básica**: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia. Relatório Geral de Pesquisa. Salvador, Universidade Federal da Bahia, dezembro de 2003.

_____. A gestão do financiamento da Educação Básica: um estudo longitudinal e comparativo no contexto do Estado da Bahia. **Em Aberto**, Brasília, DF, v.19, nº. 75, julho de 2002.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE

MODELO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. IDENTIFICAÇÃO

- 1.1. Nome
- 1.2. Idade
- 1.3. Grau de Instrução
- 1.4. Profissão/ocupação
- 1.5. Você é filiado a algum partido político? Quanto tempo?
- 1.6. Você tem simpatia por algum partido ou algum político em especial?
- 1.7. Para as próximas eleições municipais você está apoiando algum candidato?
- 1.8. Você é filiado ou associado a alguma outra organização? Qual? Como você participa?
- 1.9. Participa de algum movimento social?

2. PARTICIPAÇÃO COMO CONSELHEIRO

- 2.1. Segmento que representa
 - 2.2. Processo de escolha e quanto tempo é conselheiro.
 - 2.3. Trajetória como conselheiro
3. Como você percebe a sociedade hoje, no Brasil e em Jequié?
 4. Que mudanças você considera mais significativas? E o que precisa ainda mudar?
 5. Quais os principais problemas da população brasileira e jequeense?
 6. Como esses problemas podem ser enfrentados?
 7. O que você entende por política e qual o papel da política no mundo atual?
 8. Como você avalia o cenário político brasileiro, baiano e jequeense?
 9. Quais os valores que você considera necessários para a ação política?
 10. O que você entende por participação?
 11. Você avalia que as pessoas têm participado mais ou menos da vida social e política?
 12. A que fatores você atribui esse grau de participação?
 13. O que você entende por democracia?
 14. Como você percebe a democracia no Brasil? Quais os aspectos que devem melhorar?
 15. Como você percebe a política de educação do Brasil, da Bahia e de Jequié?
 16. Quem decide sobre a política de educação?
 17. O que você entende pelo FUNDEB? Para que serve?
 18. Qual o papel do CACS-FUNDEB?
 19. Como você percebe a atuação do CACS em Jequié?
 20. Atualmente, o presidente do CACS é representante dos diretores das unidades escolares municipais, mas na próxima eleição pode ser escolhido

como presidente um dos representantes dos pais ou discentes. Como você analisa essa possibilidade?

21. Como você avalia a sua participação no CACS-FUNDEB?

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](#)