



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Otair Fernandes de Oliveira

**O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública  
em Nova Iguaçu**

Rio de Janeiro  
2008

Otair Fernandes de Oliveira

**O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e  
deliberação pública em Nova Iguaçu**

Tese apresentada, como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Sociais da Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro .

Orientador: Prof. Doutor João Trajano Sento-Sé

Rio de Janeiro  
2008

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/ CCS/A

O48 Oliveira, Otair Fernandes de.  
O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberações públicas em Nova Iguaçu / Otair Fernandes de Oliveira. – 2008.  
283 f.

Orientador : João Trajano Sento-Sé.  
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.  
Bibliografia: f. 237-247.

1. Políticas públicas – Nova Iguaçu (RJ) – Teses. 2. Investimentos na educação – Nova Iguaçu (RJ) – Teses. 3. Educação e Estado – Nova Iguaçu (RJ) – Teses. 4. Educação – Nova Iguaçu (RJ) – Disparidades - Teses. 5. Democracia e educação – Nova Iguaçu(RJ) – Teses. I. Sento-Sé, João Trajano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDU 321

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese.

---

Assinatura

---

Data

Otair Fernandes de Oliveira

**O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas  
políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu**

Tese apresentada, como requisito parcial para  
obtenção do título em Doutor, ao Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Sociais da Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em: 19 de fevereiro de 2008.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. João Trajano Sento-Sé (Orientador)  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UERJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Maria Bousquet Bomeny  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UERJ

---

Prof. Dr. Bernardo Medeiros F. da Silva  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UERJ

---

Prof. Dr. Antonio de Ponte Jardim  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

---

Prof. Dr. Paulo Mesquita D'Avila Filho  
Pontifícia Universidade Católica do RJ

Rio de Janeiro  
2008

Aos meus filhos  
Ana Carolina, Amaralina e Otair Senna

Aos meus pais  
Zilda e Otacílio (in memoriam)

Ao amigo e sociólogo  
Jorge Barros (in memoriam)

A todos amigos (*R.C.F.C.*).

## AGRADECIMENTO

Com este trabalho cumpre-se mais uma vez uma importante etapa da nossa formação acadêmica e intelectual, o que somente foi possível graças à concentração de esforços e de energias tanto pessoal como coletiva e que envolveram todos aqueles que, direta ou indiretamente, estão em nosso entorno. Os estímulos, carinhos e críticas recebidos ao longo desta grande jornada compõem o conjunto de colaborações em níveis e dimensões variadas de um repertório rico em vivências que, com muita paciência e determinação, tornaram possível o êxito aqui alcançado.

Tal êxito torna-se ainda mais prazeroso e significativo quando são compreendidas questões relacionadas às situações históricas herdadas e que marcam trajetórias de vidas onde diferentes formas de preconceito, discriminação e exclusão estão presentes. Neste sentido, do ponto de vista simbólico, mais do que uma vitória de uma luta pessoal e individual, este trabalho representa a superação de anseios, sentimentos e expectativas do ser negro, estudante, professor e morador da Baixada Fluminense.

O apoio e a compreensão dos familiares, particularmente dos filhos e esposa, dentre outros mais próximos (mãe, irmãos, sobrinhos, etc.), foram fundamentais nesta caminhada, tendo em vista as limitações e ausências nos momentos de convívio.

Aos amigos que apoiaram e dividiram as angústias do processo de elaboração intelectual, mas que respondem com gestos generosos de compartilhamento e contribuição sem as quais este trabalho não seria possível. Em especial, Antonio de Ponte Jardim, interlocutor privilegiado com quem tenho o prazer de aprender sempre, a Tania Martins Santos e Marcel Renou cujas competências foram fundamentais para melhor apresentação desta tese.

Aos conselheiros municipais de educação de Nova Iguaçu que com coragem e abnegação buscam desempenhar suas funções dentro das adversidades e condições mínimas de trabalho. Mais do que objetos são co-autores e, em parte, responsáveis pela concretização deste trabalho que não foi fácil de realizar. Espero que esta investigação sirva de estímulo para que os mesmos possam superar a situação contatada.

Aos meus alunos, fonte de inspiração e de entusiasmo, que me desafiam na renovação da busca pelo conhecimento acadêmico. Em especial, Waldeir Pereira dos Santos que com suas contribuições foi possível realizar o trabalho de campo desta pesquisa.

Ao PPCIS/UERJ que, por intermédio de seus professores, alunos e funcionários me propiciou-me um espaço acadêmico de interlocução e amadurecimentos das minhas idéias.

Em particular, a professora Doutora Luitgard de Oliveira Cavalcanti por tudo que representa na minha luta desde o início das minhas conquistas no campo das Ciências Sociais e Amaury Fernandes que mais do que aluno sua amizade foi uma das grandes conquistas nesta fase de da minha formação acadêmica.

Finalmente, ao meu orientador, Professor Doutor João Trajano Sento-Sé, por ter abraçado a causa e a responsabilidade da orientação deste trabalho desde o início, pelo apoio e respeito às idéias divergentes e à liberdade acadêmica, a quem tive o prazer de compartilhar momentos valiosos de convívio e troca de conhecimento ao longo de todo o curso.

Enganam-se os teóricos de direita e de esquerda que vêm em dado momento a realização mítica de um modelo ideal de sociedade.

*Costa, 2005*



## RESUMO

OLIVEIRA, Otair Fernandes de. *Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu*. 275 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Esta tese consiste em uma análise teórico-empírica cujo objeto é o Conselho Municipal de Educação (CME). Este não é tomado isoladamente, mas interagindo com a realidade educacional e política do país, num cenário cada vez mais complexo, onde contam tanto a dimensão institucional como a ação dos diferentes atores e agentes envolvidos no processo de democratização do país. Com o objetivo de analisar o papel político do CME no contexto da democratização da política de educação no município de Nova Iguaçu busca-se também verificar a atuação desse órgão a partir das práticas políticas e do exercício de suas funções legalmente previstas na constituição brasileira. Apesar de ser um fenômeno pouco estudado na ciência social brasileira, o fenômeno dos conselhos vem despertando interesse sob a perspectiva da Ciência Política e das políticas públicas, em particular. Os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) têm sido apresentados como formatos institucionais possíveis de intervenção democrática através das políticas públicas municipais de educação e de mecanismos de controle social. O estudo demonstra que diferentemente dos conselhos de outras áreas sociais, os CMEs se originam antes do atual ordenamento institucional do país cujo marco fundamental é a Constituição de 1988, mas como órgãos colegiados e colaboradores das secretarias municipais de educação com funções exclusivamente consultivas. Porém, somente depois das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) os CMEs adquirem papel político ampliado, tornando-se órgãos normativos dos Sistemas Municipais de Ensino (SMEs). Na prática, a partir da pesquisa empírica realizada na cidade de Nova Iguaçu, constata-se a baixa capacidade propositiva e deliberativa do CME que o reduz ao papel político de agente de legitimação da política de educação desenvolvida pelo governo em nível municipal. Dada as precariedades das condições técnicas, materiais e administrativas verifica-se que o Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu não cumpre suas atribuições legalmente previstas pela legislação vigente e, com isso, tem pouca ou quase nenhuma interferência política, não tendo deliberado sobre assunto de sua competência desde a sua criação (1997). Isto porque a forma subordinada de sua inserção institucional (ao nível do poder público ou de governo) coloca-o dependente da secretaria municipal de educação que detém a centralidade do processo decisório da política de educação no município. Dessa forma, o Conselho tem sua atuação política engessada, apesar de estar legal e legitimamente constituído. O estudo aponta para a urgência de rompimento com essa situação de subordinação como condição necessária para uma atuação mais autônoma e efetiva dos conselhos municipais de educação no país, além de chamar a atenção para o problema da interface entre ação política e a ação jurídica e as condições de funcionamento técnico-burocrático que envolvem esses órgãos, em que a primeira passa a ser instrumentalizada pela segunda, transformando-os em órgãos técnicos especializados em educação, cujo funcionamento depende da secretaria de educação municipal ou do arranjo político-institucional do governo.

Palavras-chave: Democracia deliberativa. Conselho Municipal de Educação. Nova Iguaçu.

## RÉSUMÉ

Cette thèse est consacrée à l'analyse des Conseils Municipaux d'Éducation (CME) d'un point de vue théorique et empirique. Ceux-ci n'y sont pas étudiés de façon isolée, mais dans leur interaction avec la réalité éducationnelle et politique du pays, laquelle fait partie d'un scénario de plus en plus complexe, où la dimension institutionnelle a autant de poids que l'action des différents acteurs et agents engagés dans le processus de démocratisation du pays. L'auteur s'est donné pour objectif d'analyser le rôle politique d'un CME dans le contexte de la démocratisation de la politique éducationnelle de la Municipalité de Nova Iguaçu. Il s'est efforcé de vérifier l'action de cet organisme en se basant sur ses pratiques politiques ainsi que sur la façon dont il exerce ses fonctions telles qu'elles sont prévues sur le plan légal par la constitution brésilienne. Bien que ce phénomène soit peu étudié par les sciences sociales brésiliennes, les conseils suscitent l'intérêt des Sciences politiques et des politiques publiques en particulier. On représente les Conseils Municipaux d'Éducation (CMEs) comme dotés d'un format institutionnel qui leur donne la possibilité d'intervenir de façon démocratique dans les politiques publiques municipales d'éducation et qui offre des mécanismes de contrôle social. Or les CMEs ont leur origine avant l'actuelle organisation institutionnelle du pays dont le repère fondamental est la Constitution de 1988. C'est pourquoi, comme le démontre cette étude, ils sont différents des Conseils des autres secteurs sociaux. Ils se présentent en fait comme des organismes collégiaux collaborant avec les Secrétariats Municipaux à l'Éducation mais dont les fonctions sont exclusivement consultatives. Ce n'est qu'à partir de la promulgation de la loi-cadre sur l'éducation (loi 9394/96) que les CMEs ont acquis un rôle politique plus important et sont devenus des organismes à caractère normatif face aux Systèmes Municipaux d'Enseignement (SMEs). Dans la pratique, à partir de la recherche empirique réalisée dans la ville de Nova Iguaçu, force est de constater la basse capacité propositive et délibérative du CME dont le rôle politique se réduit à celui d'un agent de légitimation de la politique d'éducation développée par la municipalité. Face à la précarité des conditions techniques, matérielles et administratives, on peut constater que le Conseil Municipal de l'Éducation de Nova Iguaçu ne remplit pas ses attributions telles que les prévoit la législation en vigueur. Il n'a de ce fait que peu ou même aucune interférence politique. La preuve en est qu'il n'a, depuis sa création en 1997, délibéré sur aucun sujet relevant de ses compétences. Ceci est dû au fait que, de par son insertion institutionnelle, il se trouve en situation de subordination, (face aux pouvoirs publics et de la municipalité), placé sous la dépendance du Secrétariat Municipal à l'Éducation qui est, lui, le régulateur central du processus de décision en ce qui concerne la politique municipale de l'éducation. Ainsi, le Conseil voit son action politique paralysée même s'il est légalement et légitimement constitué. L'étude démontre combien il est urgent de rompre avec cette situation de subordination. Il s'agit là d'une condition nécessaire pour une action plus autonome et effective des Conseils Municipaux d'Éducation du pays. Elle attire également l'attention sur le problème que constituent les rapports d'interface entre l'action politique, l'action juridique et les conditions de fonctionnement techno-bureaucratique qui entourent ces organismes. En fait, l'action politique se retrouve noyauté par l'action juridique, ce qui les transforme toutes deux en organismes techniques, spécialistes de l'éducation mais dont le fonctionnement dépend du Secrétariat Municipal à l'Éducation et des arrangements politico-institutionnels de l'administration municipale

Mots clés: Démocratie deliberative. Conseil Municipal du Education. Nova Iguaçu.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO	1 -	PRINCIPAIS FONTES DA RECEITA MUNICIPAL NO BRASIL PÓS-DEMOCRATIZAÇÃO -----	83
QUADRO	2 -	COMPETÊNCIAS, ATIVIDADES E SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MUNICÍPIOS -----	94
TABELA	1 -	CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL POR ÀREA DE POLÍTICA, SEGUNDO TAMANHO DA POPULAÇÃO – 2001 --- 99	
TABELA	2 -	CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL POR ÀREA DE POLÍTICA, SEGUNDO GRANDES REGIÕES – 2001 ----- 101	
TABELA	3 -	SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CADASTRADOS POR ESTADO, SEGUNDO EXISTÊNCIA DE ESTRATÉGIAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO, LEGALMENTE CRIADAS, ANOS 2004 A 2006 (SEM DUPLA CONTAGEM) -----	135
QUADRO	3 -	SESSÕES PLENÁRIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU – JUNHO/2005 A SETEMBRO/2006 -----	161
TABELA	4 -	SESSÕES PLENÁRIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU POR PRESENÇA DO CONSELHEIRO, SEGUNDO AS REUNIÕES REGISTRADAS, JUNHO/2005 A SETEMBRO/2006 -----	162
QUADRO	4 -	ATOS OFICIAIS SOBRE ASSUNTOS REFERENTES AO CMEDNI – 1996 A 2006 -----	175
QUADRO	5A -	REUNIÕES REGISTRADAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU– JUNHO/DEZEMBRO2005 -- 179	
QUADRO	5B -	REUNIÕES REGISTRADAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU – JANEIRO/MAIO2006 ----- 180	
QUADRO	5C -	REUNIÕES REGISTRADAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU – MAIO/SETEMBRO 2006 --- 181	

## LISTA DE SIGLAS

CCMNI - Coordenadoria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu  
CEE/RJ – Conselho Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro  
CF/88 – Constituição Federal do Brasil  
CME - Conselho Municipal de Educação  
CMENI - Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu  
CMSMA - Casa do Menor São Miguel Arcanjo  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FPPDENI - Fórum Popular Permanente em Defesa da Educação de Nova Iguaçu  
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  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
LDBEN/96 - Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96  
MAB - Federação das Associações de Bairro da Cidade de Nova Iguaçu  
MEC - Ministério da Educação  
NUCREP - Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense  
PDD - Poliarquia Diretamente Deliberativa  
PEE – Plano Estadual de Educação  
PME – Plano Municipal de Educação  
PGM - Procuradoria Geral do Município  
PNE – Plano Nacional de Educação  
SEMED – Secretaria Municipal de Educação  
SEMEDNI – Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu  
SEMCTUR - Secretaria Municipal de Cultura e Turismo  
SEPE/NI - Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação de Nova Iguaçu  
SICME - Sistema de Informações sobre Conselho Municipal de Educação  
SME – Sistema Municipal de Ensino  
SEMEF - Secretaria de Planejamento, Economia e Finanças  
RI/1998 – Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	14
<b>2</b>	<b>DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS: IDEALIZAÇÃO E OPERACIONALIDADE</b>	21
<b>2.1</b>	<b>A deliberação pública na teoria de democracia deliberativa</b>	23
2.1.1	<u>O argumento como base da deliberação democrática: o ideal deliberativo habermasiano</u>	26
2.1.2	<u>Participação na tomada de decisão pública: a soberania popular procedimentalizada</u>	35
2.1.3	<u>Esfera pública: intermediação entre sociedade e Estado na decisão política</u>	40
<b>2.2</b>	<b>A deliberação democrática: operacionalidade do ideal deliberativo</b>	47
2.2.1	<u>A deliberação institucional de Cohen</u>	47
2.2.2	<u>A deliberação pública dialógica de Bohman</u>	52
2.2.3	<u>A deliberação e os públicos participativos de Avritzer</u>	57
<b>3</b>	<b>REFORMAS DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL</b>	68
<b>3.1</b>	<b>Democratização e reformas do Estado: singularidades do caso brasileiro</b>	69
3.1.1	<u>O caráter autoritário das reformas e a fluidez institucional</u>	76
3.1.2	<u>A política de descentralização e o fortalecimento dos municípios brasileiros</u>	80
3.1.2.1	Valorização dos municípios: aumento de receita e de encargos	81
3.1.2.2	Transferências de recursos federais e estaduais	85
3.1.3	<u>A descentralização das políticas públicas: a municipalização induzida</u>	90
<b>3.2</b>	<b>Os conselhos municipais: inovação na gestão das políticas públicas</b>	96
3.2.1	<u>A institucionalização dos conselhos municipais: criação e difusão</u>	97
3.2.2	<u>Os conselhos municipais: natureza e características</u>	102
3.2.3	<u>O debate atual sobre os conselhos municipais: limites e desafios</u>	113
<b>4</b>	<b>OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ATUAL CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO</b>	117
<b>4.1</b>	<b>A educação municipal no contexto atual</b>	118
<b>4.2</b>	<b>Estratégias político-institucionais para a democratização da gestão pública da educação em nível municipal</b>	123
4.2.1	<u>Sistema municipal de educação (SME)</u>	123
4.2.2	<u>Plano municipal de educação (PME)</u>	126
<b>4.3</b>	<b>O conselho municipal de educação (CME)</b>	128
4.3.1	<u>Criação e institucionalização dos CMEs</u>	129
4.3.2	<u>Funcionamento dos CMEs</u>	137
<b>4.4</b>	<b>O Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu (CMENI): breve histórico, composição social/institucional e funcionamento</b>	143
4.4.1	<u>O município de Nova Iguaçu: breve histórico e caracterização geral</u>	143
4.4.2	<u>Composição social/institucional e perfil dos conselheiros: participação e</u>	

	<u>representação política</u> -----	147
4.4.2.1	Composição do CMENI -----	148
4.4.2.2	Perfil dos conselheiros e vínculo institucional -----	150
<b>4.5</b>	<b>O funcionamento do CMENI: organização interna, reuniões e condições</b> --	157
4.5.1	<u>Organização interna</u> -----	158
4.5.1.1	Das comissões temáticas -----	159
4.5.1.2	Sessões plenárias: reuniões ordinárias e extraordinárias -----	160
4.5.2	<u>Condições de funcionamentos: administrativas, técnicas e financeiras</u> ----	165
4.5.2.1	A Coordenadoria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu(CCMNI)----	166
4.5.2.2	Apoio ao mandato de conselheiro -----	168
<b>5</b>	<b>O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM NOVA IGUAÇU: PROCESSO DECISÓRIO, CONTRADIÇÕES E PRÁTICAS POLÍTICAS</b> -----	171
<b>5.1</b>	<b>Processo decisório do CMENI: condições, garantias e efetividade</b> ----	171
5.1.1	<u>Condições de tomada de decisão</u> -----	176
5.1.2	<u>Garantias e efetividade das decisões</u> -----	182
<b>5.2</b>	<b>Atuação e desempenho do CMENI: auto-imagem</b> -----	186
5.2.1	<u>Função mobilizadora</u> -----	187
5.2.2	<u>Função consultiva</u> -----	188
5.2.3	<u>Função propositiva</u> -----	189
5.2.4	<u>Função normativa</u> -----	191
5.2.5	<u>Funções fiscalizadora, de acompanhamento e de controle social</u> -----	191
<b>5.3</b>	<b>A relação entre o Conselho Municipal de Educação (CMENI) e a Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu (SEMEDNI): contradições entre discursos e práticas políticas</b>	194
5.3.1	<u>A política de educação em Nova Iguaçu: a centralidade da SEMEDNI</u> --	195
5.3.2	<u>Democratização da gestão pública da educação:contradições e ambigüidades</u>	206
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> -----	222
	<b>BIBLIOGRAFIA</b> -----	237
	<b>APÊNDICES</b> -----	248
	<b>ANEXOS</b> -----	253

## I INTRODUÇÃO

O Conselho Municipal de Educação (CME) ainda é um fenômeno pouco estudado na ciência social brasileira, apesar de ter origem nos anos setenta. Este tipo de conselho assume importância e visibilidade como mecanismos estratégicos para o desenvolvimento da educação em nível local, com a democratização política do país num contexto de criação e difusão do formato institucional, *conselho*, em várias áreas políticas e por todo território nacional. Em geral, os CMEs são apresentados por seus defensores (acadêmicos ou não) como formatos institucionais de intervenção democrática, através das políticas públicas municipais de educação e de mecanismos de controle social. Isso porque sua existência pressupõe a descentralização da ação política voltada para a educação, com ampliação da participação social e deliberação democrática.

No campo das políticas públicas, geralmente os *conselhos* são vistos como formatos institucionais possíveis que ampliam a participação social no processo de decisão pública e, por isso, capaz de transformar o padrão de relação Estado e sociedade no Brasil, marcado historicamente pelo autoritarismo e supremacia do primeiro sobre o segundo. O pressuposto é que conselhos são arenas políticas, espaços institucionalizados, onde Estado, a ação governamental e sociedade compartilham a gestão da “coisa pública” por intermédio de suas representações instituídas por mandato e normativamente regulada. Neste sentido, tornam-se esferas públicas capazes de promover o *accountability* social (controle público sobre a ação do Estado). A idéia com mais conselhos, maior a participação social e maior democratização da gestão pública é corrente e espelha bem o quanto de expectativa recai sobre esses novos arranjos institucionais, apostando no seu potencial de democratização ou de transformação política.

A questão é que a institucionalização dos conselhos municipais de gestão pública no Brasil deriva de um processo de democratização repleto de contradições, ambigüidades e ainda inconcluso, num contexto de reforma do Estado, em que aspectos característicos da vida política institucional estão presentes.

Os conselhos municipais, em geral, tornaram parte do panorama da vida política local e em fenômeno nacional, a partir dos anos noventa, a “década dos conselhos”, somados a outras experiências participativas e de deliberação no país como, por exemplo, o Orçamento Participativo (OP)<sup>1</sup>. Porém, cabe lembrar, que a criação e difusão desses novos arranjos

---

<sup>1</sup> - O OP foi introduzido pela administração do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1989. Na década seguinte, foi adotado pelo mesmo partido em

institucionais não se constituem em um fenômeno especificamente brasileiro, pois a implantação desses novos espaços vem sendo estimulada por agências multilaterais e organismos internacionais que financiam e formulam políticas públicas desde a Índia à América Latina, passando pela África.

Na área da educação, a participação dessas agências e organismos internacionais tem sido decisiva para o fortalecimento da descentralização dos serviços públicos federais para as esferas municipais de governo. Através de estudos e relatórios que apontam diagnósticos negativos e receituários de agências e órgão como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) têm prestado valiosas contribuições, ao mesmo tempo em que induzem as políticas educacionais dos países em desenvolvimento.

Somam-se a isso, a realização de diversos fóruns mundiais e regionais sobre educação, financiados por essas agências e organismos que servem não apenas como referências, mas como recomendações e sugestões de estratégias e metas de ações dos governos como a universalização do ensino, mudanças no modelo de gestão, definição de competências e responsabilidades na gestão e financiamento público, contribuindo, portanto, para as reformas do Estado nesta área<sup>2</sup>. Se, de um lado, o Brasil como signatário desses fóruns assume as diversas recomendações e compromissos através das diretrizes e metas elaboradas para os projetos presentes nas políticas públicas de educação, especificamente no âmbito do Ensino Fundamental como as que formam o Plano Nacional de Educação (2001) e as Metas do Milênio (2000); de outro lado, o país satisfaz, em termos pragmáticos, as condições internacionais impostas à obtenção de financiamentos para a educação. Neste sentido, a educação, particularmente em nível municipal, assume papel estratégico para o desenvolvimento do país, a partir de orientações externas.

---

outras cidades, passando também a ser adotado por administrações municipais de outros partidos. Uma experiência que ficou bastante conhecida e muito enfatizada pela literatura nacional e internacional devido ao seu sucesso em relação à democratização da gestão pública municipal tornando-se ícone da inovação institucional do país. Maiores informações, ver AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Orgs). (2003) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.

<sup>2</sup> - Dentre os fóruns, merece destaque a Conferência de Jomtien, na Tailândia, em 1990, patrocinada pelo Banco Mundial em conjunto com o PNUD, a UNESCO e a UNICEF considerada um marco, em especial para os nove países então com a maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) - conhecidos como "E-9".



A criação de estratégias institucionais que dotem os municípios brasileiros de capacidades políticas, técnicas e financeiras para o desenvolvimento da educação é estimulada internacionalmente e induzida nacionalmente a partir de ações do governo federal. No país, esse movimento ancora-se na Constituição Federal e nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), cujos princípios apontam para a democratização e participação social na gestão pública da educação municipal. Neste contexto, o CME amplia sua importância política e institucional, passando a compor o Sistema Municipal de Ensino, responsável pela organização legal e institucional da educação e pela independência relativa do município nesta área.

Frente às diversas ações públicas e privadas, o Conselho Municipal de Educação tem contribuído para a democratização da política de educação no município no Brasil? Como tem sido a atuação efetiva desses órgãos na gestão pública da educação municipal? Qual o papel político exercido pelo CME?

Estimulado por essas questões, esta tese tem como objetivo geral analisar o papel do Conselho Municipal de Educação (CME) no contexto de democratização da política de educação no Brasil, pós-LDBN/96. Especificamente, busca: a) compreender a situação legal e institucional do CME no contexto da política municipal e educacional; b) compreender a atuação desse órgão, a partir das práticas políticas e do exercício de suas funções legalmente previstas; c) verificar as condições de funcionamento e de deliberação pública do CME.

Como hipótese central assume-se que o CME pouco contribui para a democratização da política de educação no município, no sentido de ampliação dos anseios dos diferentes agentes voltados para a educação. Isso devido ao fato de que a inserção do CME na política municipal de educação ocorre de forma subordinada sob o ponto de vista institucional, o que torna este órgão dependente do chefe do poder executivo local, particularmente da secretaria municipal de educação para funcionar e deliberar sobre suas decisões (hipótese secundária).

Apesar de pouco estudado pelas Ciências sociais no Brasil, o fenômeno dos conselhos (diferentes tipos e dimensões) vem despertando interesse sob a perspectiva da Ciência Política e das políticas públicas, em particular. Em geral, trata-se de um fenômeno complexo marcado por estudos de casos em uma área política particular (educação, saúde, etc.) que envolvem aspectos teórico-metodológicos diversos. A escassez de acumulação de conhecimento, abundância de estudos setoriais, diversificação de objetos empíricos, falta de diálogos entre os estudos, proximidade com órgãos governamentais e rótulos negativos, em especial na área das políticas sociais (clientelismo, patrimonialismo, paroquismo, entre outros “ismos”) são aspectos ressaltados na literatura recente como problemas para a investigação científica na

área das políticas públicas<sup>3</sup>. Esta é uma das razões que motivam o interesse acadêmico pela temática deste trabalho associada a outras como experiência profissional e, principalmente, a paixão entre dois campos de estudos que, se combinados, muito podem contribuir para o país, na relação entre a Ciência Política e a Educação.

O debate atual sobre os novos formatos institucionais como *conselhos* na literatura (acadêmicas ou não) enfatiza mais a questão da participação política do que da deliberação pública, como um dos mecanismos da democracia participativa. Ambos os termos são utilizados por atores políticos diversos (ativistas políticos, movimentos sociais, instituições multilaterais, governos, dentre outros) e apresentam significados diferentes dependendo do grupo e do contexto social em que são usados, implicando visões concorrentes de democracia.

Nas sociedades de capitalismo avançado, a questão do distanciamento dos cidadãos das instituições representativas tradicionais, onde a participação é estimulada mais pela lógica do consumo do que por uma postura ativa de cidadania, é uma preocupação crescente do que é chamado “*déficit democrático*” ou “perda da vitalidade da democracia”<sup>4</sup>. Em sociedades com democracia mais recente, a discussão gira em torno do processo de democratização marcado pela descentralização e reformas do Estado (com ênfase neoliberal). Nestas, novos formatos institucionais, como os conselhos, levantam questões sobre o envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas e também sobre as estruturas das instituições políticas e a relação entre Estado e sociedade.

Em países sem tradição democrática (participativa ou até representativa) como o Brasil, a idéia de espaços institucionalizados, como *conselho* entre outros tipos, atinge maiores expectativas como novas arenas de intermediação e mecanismos decisórios, com capacidade não apenas de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses, mas, sobretudo, inovadores e capazes de alterar o padrão de relacionamento entre poder público e sociedade organizada. Daí, estudos sobre os conselhos tornarem-se cada vez mais importantes do ponto de vista político.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho trata de uma investigação teórico-empírica, em que o Conselho Municipal de Educação não é tomado isoladamente, mas

---

<sup>3</sup> - A existência de fóruns específicos em espaços acadêmicos como ANPOCS e a ABCP, de estudos publicados, cursos e disciplinas ministradas nas Universidades, nos últimos anos, demonstram o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica atualmente no Brasil, como um campo específico das ciências sociais. Maiores informações, ver os trabalhos de SOUZA, Celina. (2003) *Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. RBCS, vol. 18, nº 51, fevereiro; e MELO, Marcus André. (1999) *Estado, governo e políticas públicas*. In MICELI, Sergio (org.). (1999) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política*, São Paulo/Brasília: ANPOCS; Sumaré/Capes.

<sup>4</sup> - Sobre esta questão, ver PUTNAM, Robert D. (2002) *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press.

interagindo com a realidade educacional e política do país, num cenário complexo e de mudança (da economia e da sociedade), onde contam tanto a sua dimensão institucional como a ação dos diferentes atores e agentes envolvidos no processo político da educação, em nível municipal. O olhar sobre o Conselho Municipal de Educação deve também considerar o seu contexto de atuação, isto é, a política de educação no município. O recorte analítico, em nível municipal, privilegia, na análise da realidade política, aspectos que se entrelaçam e se influenciam mutuamente, tais como: (a) a estrutura institucional (dimensão institucional - *polity*) que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e o sistema político-administrativo; (b) o funcionamento conforme o processo na produção da política municipal (dimensão processual - *politics*) referente ao processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões; e (c) os efeitos no conteúdo da política concreta (dimensão material - *policy*) que diz respeito à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas<sup>5</sup>. Tais aspectos combinados na análise política envolvem tanto elementos da teoria política como elementos da teoria sociológica (da sociologia política), que permitem uma melhor compreensão desse fenômeno no país.

No primeiro capítulo este trabalho estabelece uma relação entre conselho e democracia, sob o ponto de vista da teoria democrática contemporânea que nos últimos anos tem enriquecido o debate teórico em torno da ampliação da participação no processo de deliberação pública. Sob a luz das formulações de alguns autores a idéia de democracia deliberativa é revisitada e o conceito de deliberação democrática é discutido apontando para os problemas de sua operacionalização nas sociedades contemporâneas. Apresenta como ponto fundamental a questão da relação entre esfera pública e sistema político, indicando que a autonomia da primeira está relacionada à sua institucionalização, funcionamento e atuação, o que depende da vontade do governante. Neste sentido, o que dizer da deliberação democrática no campo das políticas públicas, em contextos sociais onde não há simetria de poder e o processo de construção de uma sociedade democrática ainda está em andamento?

No segundo capítulo, discute-se a institucionalização dos conselhos municipais de gestão das políticas públicas no Brasil, focalizando-se suas bases político-institucionais, bem como as principais características da sua institucionalização e dificuldades da sua efetividade de uma forma geral. A idéia central é mostrar que a institucionalização desses mecanismos político-institucionais, na gestão da “coisa pública”, ao longo da última década, decorre de um

---

<sup>5</sup> - FREY, K. (2000) Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259.

processo de construção da democracia no país ainda em aberto, sem previsão de término, multifacetado, não linear, desigual no ritmo e nos efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, portanto, ambíguo e contraditório. E isso tem comprometido, de certa forma, a atuação efetiva dos conselhos municipais nos vários setores das políticas públicas (educação, saúde, assistência social, entre outras). Os conselhos municipais constituem espaços deliberativos?

No terceiro capítulo, analisa-se o Conselho Municipal de Educação (CME) no contexto democrático brasileiro, enfatizando seus limites e desafios. Parte-se do princípio de que a inserção do CME na política de educação ocorre de maneira diferenciada dos seus semelhantes em outras áreas da gestão pública (saúde, assistência social, entre outras). A idéia central é mostrar que a situação do conselho municipal de educação é ainda mais dramática do que as dos demais conselhos em outras áreas. Isso porque a idéia de conselho municipal na educação não é nova e não está diretamente relacionada ao repasse de verbas (federais e estaduais) para os municípios, diferente dos outros conselhos municipais de políticas públicas disseminados na década de noventa. Apresenta-se, também, a primeira parte da investigação empírica deste trabalho, mostrando a situação específica do CME da cidade de Nova Iguaçu, marcada por problemas e contradições desde a sua criação. Como se caracteriza o CME no Brasil, particularmente na cidade de Nova Iguaçu?

No quarto capítulo, apresenta-se a análise empírica do processo de tomada de decisão ou capacidade decisória do Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu (CMENI), a partir das opiniões dos entrevistados (conselheiros). A idéia principal é refletir sobre a capacidade decisória ou deliberativa do Conselho Municipal de Nova Iguaçu (CMENI), em relação à: a) a dinâmica decisória ou como toma as suas decisões e sob que condições; b) o impacto dessas decisões na política educacional iguaçuana. Parte-se do suposto de que a capacidade decisória do conselho municipal depende das condições, das garantias e da efetividade das decisões tomadas, e isto depende da adequação entre as práticas deliberativas do conselho e a política governamental para a área de educação. A relação entre o conselho e o governo municipal é um elemento chave para a compreensão sobre a atuação efetiva do próprio CME, em relação à representação dos anseios da população iguaçuana e das garantias de suas deliberações. Qual tem sido o papel político exercido pelo CME no país, particularmente na cidade de Nova Iguaçu? Qual a sua atuação efetiva?

Por último, este estudo constata a baixa capacidade decisória ou deliberativa do CMENI, portanto, sua baixa interferência política, exercendo mais um papel político de legitimação da política de educação no município implementada pelo governo local. Em

geral, que ocorre com o Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu, apesar de sua singularidade, não se diferencia muito dos demais conselhos de educação do país, sobretudo, do Estado do Rio de Janeiro, em relação à atuação efetiva na política municipal de educação. Os CMEs atuam de forma muito limitada e subordinada à administração pública municipal, particularmente à Secretaria Municipal de Educação, dependendo desta para funcionar adequadamente dada às condições de precariedade (materiais, administrativas, técnicas, dentre outros), para ter uma participação mais efetiva e cumprir minimamente suas funções institucionalmente previstas. Com efeito, sem as condições adequadas e dotação orçamentária própria, a capacidade desses órgãos em contribuir para a democratização da política de educação no País, em nível municipal, é diminuta.

Por fim, cabe ressaltar que um trabalho com o nível de exigência aqui requerido não ocorre sem dificuldades e atropelos, o que exige doses de flexibilidade, muita paciência e cuidado ao longo da investigação, na abordagem do objeto em estudo, inclusive em seu redirecionamento metodológico. Muitas foram as dificuldades encontradas durante a pesquisa, na maioria das vezes relacionadas ao acesso às informações oficiais, sobretudo, àquelas sob a responsabilidade das secretarias municipais de educação.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> - A idéia inicial da investigação empírica era acompanhar os trabalhos dos CMEs dos sete municípios que formam a região da Baixada Fluminense, o que foi inviável devido às dificuldades de se chegar aos órgãos públicos (conselho e secretarias) para a coleta de informações, bem como a abordagem dos próprios conselheiros. Essa situação denota que, apesar do discurso democrático das administrações públicas no país, particularmente nos municípios da Baixada Fluminense, as mesmas estão longe de incorporarem práticas de transparência, acessibilidade e publicização das informações sob suas responsabilidades, persistindo na grande maioria dessas administrações atitudes autoritárias de controle e confinamento das informações públicas. No caso aqui estudado, assusta o fato da ocorrência dessas atitudes, por se tratar de um campo onde a informação é essencial e de fundamental importância para não apenas a atuação desses órgãos, mas, principalmente para atingir os objetivos propostos pela educação pública municipal. Muitos secretários municipais adotam práticas que caracterizam suas gestões como “autocrático-autoritária”, dificultando o acesso público às informações de “suas” administrações, o que acabam constituindo em sérios obstáculos para o desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil no campo das políticas públicas, na área de educação em particular. Maiores informações sobre os constrangimentos que limitaram a realização do presente estudo, ver **Nota Metodológica** (APÊNDICE A, p. 248)

## II DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS: IDEALIZAÇÃO E OPERACIONALIDADE

O debate em torno de arranjos político-institucionais como *Conselhos* e outros tipos de mecanismos políticos, a partir das várias experiências institucionais no Brasil e em outras partes do mundo, é recente e vem crescendo nas duas últimas décadas, enriquecendo a ciência social contemporânea (nacional e internacional). Trata-se de discussões sobre um fenômeno ainda em descoberto e que apresenta variações de formatos institucionais e ações com diferentes implicações no contexto das sociedades democráticas contemporâneas, em geral, e em cada sociedade, em particular.

Em geral, os conselhos, como outros arranjos institucionais, têm sido apresentados, tanto na literatura, quanto por seus defensores, como formas políticas que inovam e aprofundam a democracia no mundo contemporâneo. Questões relacionadas à organização do poder político e o seu pleno exercício, dentre os quais se destacam o processo de tomada de decisões públicas e a efetividades dessas decisões para além apenas da legitimidade e da justificação colocam a necessidade de um olhar mais atento para a operacionalidade, funcionamento e práticas dos chamados governos democráticos nos dias atuais. Isso porque, por um lado, esses novos formatos institucionais também passam a ser entendidos como formas de institucionalização de conflitos e disputas derivadas de questões reivindicadas pelos “novos movimentos sociais”, desde os anos sessenta, na Europa, e em outras partes do mundo, nas décadas seguintes, onde questões étnicas, de gênero, de religiosidade, ambientais e urbanas, dentre outras, passam a compor a agenda dos governos e de organismos internacionais exigindo novas formas de enfrentamento<sup>7</sup>. Por outro lado, em decorrência, também passam a ser vistos como canais de participação social alternativos aos canais tradicionais de participação e de representação política (partidos e parlamentos) predominantes nas democracias modernas e contemporâneas. Nessa direção, formatos institucionais como os conselhos surgem como espaços públicos capazes de enfrentar os novos dilemas e desafios da contemporaneidade.

---

<sup>7</sup> - A ampliação da democracia nas sociedades contemporâneas está relacionada ao reconhecendo da legitimidade dos novos atores oriundos do “novo” movimento social (surgido na Europa nos fins da década de sessenta) como interlocutores no espaço público e colocaram a necessidade de mudanças institucionais mediante criação de novas formas de gestão e participação política para enfrentamento dos novos problemas políticos com os quais se defrontam. Ver AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. (2002c) *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.1, p. 39-82.

Do ponto de vista teórico, as experiências desses tipos de espaços têm incitado uma inflexão na teoria democrática contemporânea, na medida em que colocam em xeque os padrões de racionalidade política e de tomada de decisões do Estado moderno. Frente aos dilemas das sociedades democráticas contemporâneas, caracterizadas pela complexidade, pluralidade, fragmentação e desigualdade social, a teoria democrática tem procurado responder a questão de como compatibilizar a participação política de forma ampla e inclusiva da sociedade no processo decisório de governo que resulte na produção e efetivação de políticas públicas. Em outras palavras, como formar sociedades mais justas e menos desiguais. Nesse sentido, os conselhos, dentre outros formatos institucionais, surgem como respostas possíveis a essa questão e, portanto, como forma de aprimoramento ou aprofundamento das práticas democráticas. Na gestão das políticas públicas em diferentes setores (educação, saúde, assistência social, direitos, outros), eles são apresentados como formatos não convencionais de participação, arenas políticas, onde a gestão da coisa pública é compartilhada entre Estado e sociedade, através de representações de ambos os campos, instituídas por mandato e normativamente reguladas.

Nesse contexto, conceitos como deliberação pública, participação social e esfera pública fazem parte da agenda política, tanto no campo da teoria, quanto no campo da ação, podendo espelhar perspectivas concorrentes de democracia, dependendo do sentido dado por quem os utiliza (ativistas políticos, movimentos sociais, instituições multilaterais, governos, outros). Nesse cenário, a concepção de democracia deliberativa ganha força no âmbito da teoria democrática contemporânea, cujas formulações teóricas visam superar, nos níveis analítico e prático, os problemas relacionados à decisão pública nas sociedades contemporâneas. As teorias de democracia deliberativa procuram ampliar o escopo da democracia moderna (liberal e representativa), vinculando-a a uma prática participativa dentro e/ou fora do sistema político, através de mecanismos de deliberação pública. Nesse sentido, formatos institucionais como os conselhos são entendidos como mecanismos políticos inovadores porque ao ampliar a participação social na gestão da “coisa pública” fortalece a democracia por meio de maior engajamento dos cidadãos no processo de tomada de decisão tornando-se espaços democráticos e de oportunidades para a promoção de transformação social.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> - Visões diferenciadas e/ou concorrentes de democracia podem conceber formatos institucionais como os conselhos, como: 1) uma forma de aprimorar idéia de democracia como *menos* governo (impulsionada pela perspectiva neoliberal da eficiência); 2) uma forma de fortalecer a democracia local por meio de maior engajamento dos cidadãos no processo de tomada de decisões; 3) como espaços democráticos e oportunidades e promover uma ampla transformação social. Para uma melhor compreensão da idéia de deliberação e participação

O objetivo deste capítulo é compreender a idéia de deliberação pública, no âmbito das teorias política contemporânea, particularmente da teoria democrática deliberativa, que enriquece e sustenta o debate sobre essas novas experiências institucionais, estimulando diferentes reflexões e posicionamentos (teórico e analítico) sobre a importância de formatos institucionais tipo *conselhos*, na visão de que são novos arranjos institucionais que fortalece e aprimora as práticas democráticas nas sociedades contemporâneas. Trata-se de um movimento teórico no interior da proposta deliberacionista de democracia desde a idealização de deliberação democrática inspirada a partir das formulações do filósofo alemão Jürgen Habermas, até as formulações de seus principais críticos e interlocutores como Joshua Cohen, James Bohman e Leonardo Avritzer. Estes últimos, a partir da análise habermasiana colocam a questão da operacionalidade do ideal de deliberação democrática, passando a buscar desenhos institucionais possíveis para a operacionalização do ideal de deliberação pública. Como problema central nessa discussão centra-se a relação entre os novos arranjos institucionais e o sistema político.

Longe de revisar todas essas teorias deliberacionistas, o que fugiria aos propósitos desta tese, se intenta aqui ressaltar as contribuições teóricas do diálogo entre esses autores, para uma melhor compreensão da proposta de democracia deliberativa, cuja tentativa visa o estabelecimento de práticas institucionais mais democráticas e abrangentes, que aprofundam a representação e participação política no processo decisório de governo inerente a democracia liberal-representativa. Nesse sentido, a seguir, será apresentado o ideal de deliberação pública e os problemas de sua operacionalidade nas sociedades contemporâneas.

## **2.1 A deliberação pública na teoria de democracia deliberativa**

A questão da deliberação pública diz respeito ao processo de tomada de decisões políticas e, portanto, se relaciona ao problema da organização do poder político, de sua legitimidade e de sua efetividade nas sociedades modernas. A relação entre o processo deliberativo e a prática democrática ocorre de duas formas distintas na teoria democrática. Ora, o conceito de deliberação é utilizado para se referir ao momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre; ora, o conceito de deliberação é utilizado como um processo no tomada de decisão ocorre; ora, o conceito de deliberação é utilizado como um processo no

---

na teoria democrática contemporânea, ver COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (Org.). (2004) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34.



qual um ou mais agentes, avaliam as razões envolvidas em determinada questão<sup>9</sup>. A esse duplo significado do termo correspondem diferentes concepções de democracia.

No primeiro caso, o conceito de deliberação como momento de tomada de decisão está na base da concepção de democracia liberal burguesa ou representativa, hegemônica ao longo do século XX. De acordo com essa concepção, o poder político organizado democraticamente se efetiva através de instituições que intermedeiam a relação entre interesses privados dos indivíduos e o próprio poder público. A legitimidade dos governos democráticos tem como cerne a vontade dos indivíduos, organizada pelo princípio da maioria, pois a unanimidade é impossível. Portanto, decisões políticas são legítimas quando construídas com base na vontade da maioria e não de todos<sup>10</sup>. Trata-se de um modelo “decisionístico”, que identifica a “decisão” ou o momento em que o processo de tomada de decisão ocorre na aferição da vontade da maioria, a regra da maioria, como o elemento central da deliberação pública. Apesar de inspiração rousseauiana, esse modelo de decisão política foi consagrado pelos teóricos do elitismo democrático e predominou como modelo de deliberação pública na teoria democrática ao longo do século XX.<sup>11</sup>

No segundo caso, conceito de deliberação não tem como base o momento da decisão, mas a argumentação. No processo político, a dimensão argumentativa é recuperada no processo de tomada de decisão e passa a ser a base do processo de deliberação pública, consolidando uma nova concepção de democracia onde a decisão do governo é sustentada por meio de deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação resulta de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos, sem desconsiderar os procedimentos próprios da organização do poder das sociedades modernas e contemporâneas. O processo deliberativo é assim concebido como momento de discussão, ponderação e reflexão capaz de

---

<sup>9</sup> - Esses dois usos refletem uma dualidade etimológica do termo deliberar, que tanto pode significar “ponderar, refletir” quanto “decidir, resolver”. AVRITZER, Leonardo. (2000) *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova - Revista de cultura e política, São Paulo, n. 50, p. 26.

<sup>10</sup> - Os modelos de democracia podem ser divididos racionalmente em dois tipos gerais. Um primeiro tipo chamado democracia liberal ou representativa supõe um sistema de governo que compreende funcionários eleitos que assumem a representação dos interesses e/ou opiniões dos cidadãos no marco do “império da lei”. Um segundo tipo, denominado democracia direta ou participativa, supõe um sistema de tomadas de decisões para as questões públicas em que os cidadãos participam diretamente. Ver HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

<sup>11</sup> - O filósofo francês Jean Jacques Rousseau identifica o processo de formação da vontade geral com o da aferição da vontade da maioria, reconhecendo a decisão como elemento central do processo deliberativo. Por elitismo democrático, estão aqui entendidas todas as concepções de democracia que (a) reduzem o conceito de soberania popular ao processo eleitoral e (b) justificam a racionalidade política a partir da presença de elites políticas ao nível de governo. Os principais teóricos dessa corrente são Max Weber (1919) e Joseph Schumpeter (1942). O ceticismo aos elementos anti-argumentativos quanto à decisão coletiva no processo político que subjaz essa perspectiva do elitismo democrático também é mostrado pela literatura. Ver Avritzer, 2000, op. cit., p. 30-31.

alcançar um consenso com base no melhor argumento. Com essa concepção, as teorias de democracia deliberativa surgem como um modelo alternativo a uma teoria da democracia baseada nos interesses.<sup>12</sup>

Como proposta alternativa de deliberação pública, o modelo de decisão, rompe com os pressupostos do modelo decisionístico de deliberação, dando mais peso ao elemento argumentativo no interior do processo de decisão pública, a partir dos anos setenta. As idéias dos filósofos John Rawls e Jürgen Habermas são consideradas responsáveis por essa inflexão na teoria democrática contemporânea, mas, apesar da importante contribuição do primeiro<sup>13</sup>, são as formulações do segundo que fundamentam de forma mais acabada o conceito de argumentação pública como elemento chave do *processo deliberativo como um processo de discussão e avaliação no qual diferentes aspectos de uma determinada proposta são pesados com base na argumentação pública*.<sup>14</sup>

Com efeito, as formulações do filósofo alemão Jürgen Habermas, variáveis ao longo de sua obra, fornecem as condições teóricas para a fundação da idéia de um ideal de deliberação pública que fundamenta uma proposta teórica de democracia “discursiva ou deliberativa”<sup>15</sup>, cuja pretensão é superar os impasses produzidos entre as teorias do liberalismo, que defendem a primazia dos direitos individuais, e as teorias republicanas, que defendem o igualitarismo a partir da idéia de soberania popular preconizada por Rousseau<sup>16</sup>, revigorando o debate (acadêmico ou não) em torno dos desafios das sociedades democráticas contemporâneas, marcado pelas disputas entre “liberais” e “comunitaristas”, no âmbito da filosofia política contemporânea.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> - HABERMAS, Jürgen. (1995a) *Três modelos normativos de democracia*. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, nº 36, p. 39-53; FARIA, Cláudia Feres. (2000) *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, nº 50, 2000, pp. 47-68; GARFIAS, Rodrigo P. (2002) *La democracia deliberativa*. Revista Lus et praxis, Talca (Chile), año/vol. 8, nº 2, pp. 605-637; YOUNG, Iris Marion. (2001) *Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa*. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, p. 365-386; Avritzer, 2000, op. cit.

<sup>13</sup> - O filósofo americano John Rawls é considerado um autor de transição entre uma concepção decisionística para uma concepção argumentativa de deliberação, tendo em vista em operar com os dois conceitos ao longo de sua obra. Porém, é com sua obra *O Liberalismo Político* que ele ressalta que o problema central das sociedades contemporâneas é o da diferença de concepções entre os indivíduos acerca dos seus valores e concepções morais, colocando o “fato do pluralismo” a partir do surgimento de doutrinas conflitantes e irreconciliáveis existentes na cultura pública das democracias constitucionais, sejam essas doutrinas religiosas, filosóficas ou morais. Ver RAWLS, John. *O Liberalismo político*. São Paulo, Ática, 1993.

<sup>14</sup> - Avritzer, 2000, op. cit. p. 31.

<sup>15</sup> - Esses dois termos são utilizados de forma intercambiável pelo pensador alemão Jürgen Habermas.

<sup>16</sup> - Ver Farias, 2000, op. cit.; Garfias, 2002, op. cit.

<sup>17</sup> - O debate contemporâneo no âmbito da filosofia política normativa centra-se na luta e posições defendidas entre “liberais” e comunitaristas” em torno dos problemas do pluralismo, isto é, da diferença de concepções entre os indivíduos acerca dos seus valores e concepções morais. De forma resumida, podemos dizer que, para os primeiros, os liberais, as sociedades modernas são constituídas por uma estrutura liberada de direitos e deveres, fundamentados em princípios que devem poder ser aceitos por todos, que possibilitam aos cidadãos perseguir

A proposta de uma teoria de democracia deliberativa surge como alternativa e conciliadora entre essas posições (tensões), colocando no centro do debate uma idealização de deliberação pública que tem no processo de discussão o elemento chave do processo democrático de tomada de decisão. A idéia principal está em passar a fonte de legitimidade democrática da “vontade geral”, ou seja, que é comum a todos, para uma “deliberação” comum a todos. Nessa direção, a fonte da legitimidade das decisões coletivas não está na vontade predeterminada dos indivíduos, mas antes no processo de sua formação, isto é, na própria deliberação.<sup>18</sup>

### **2.1.1 O argumento como base da deliberação democrática: o ideal deliberativo habermasiano**

Ao analisar o processo político, o filósofo alemão Jürgen Habermas, parte do princípio de que a formação política da opinião e da vontade resulta de uma racionalidade discursiva no processo de deliberação coletiva. Neste, todas as pessoas possivelmente interessadas ou afetadas pelas decisões políticas participam racionalmente, validando ou não as normas mediante um discurso racional (teoria do discurso)<sup>19</sup>. Com esse raciocínio, ele lança as bases de uma teoria política que pressupõe como mais importante na decisão pública não a contagem de votos, como supõe a regra da maioria (relação maioria e minoria), mas uma discussão racional entre participantes iguais, que fazendo uso das suas razões chegam a uma posição racional no debate político que as satisfaça, isto é, a um consenso comunicativo. Esse

---

seus planos de vida individualmente. Já os comunitaristas defendem a “voz” das diferenças, apóiam-se no pluralismo para se contrapor ao recurso universalista e formal dos princípios liberais de justiça e de suas instituições derivadas. Concepções de democracia passam a ser defendidas por essas posições. Enquanto os liberais defendem uma concepção de democracia, ancorada no princípio liberal de justiça frente à noção substantiva de vida boa, que visa assegurar a autonomia individual por igual, deixando para a escolha individual qual é o melhor plano de vida a seguir, os comunitaristas defendem uma concepção de democracia na qual a prática política é uma atividade normativa, ancorada em questões de valores e de auto-compreensão ética nas quais toda reivindicação se gera num contexto ético intersubjetivamente partilhado. Como se pode notar, os comunitaristas afirmam a autonomia pública dos membros de uma comunidade que compartilham de uma cultura política comum e certos valores que são fundamentados para a auto-compreensão ética e a autenticidade de formas de vida. Para a discussão entre “liberais” e “comunitaristas”, cf. TAYLOR, Charles. (2000) “O debate liberal-comunitário” in *Argumentos filosóficos*. São Paulo, Loyola. KYMLICKA, Will. (1997) *Contemporary political theory: An introduction*. Oxford, Clarendon Press, caps. 4 e 6. BOHMAN, James. (1996) *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press. Dentre outros.

<sup>18</sup> - Ver MANIN, Bernad. “On Legitimacy and Political Deliberation” in *Political Theory*, 15, 1987, p. 351-352.

<sup>19</sup> - De acordo com essa teoria “são válidas aquelas normas de ação às quais todas as pessoas possivelmente afetadas poderiam assentir como participantes de discursos racionais” (princípio D da teoria do discurso). HABERMAS, Jürgen (1995) *Três modelos normativos de democracia*. Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 36, 1995a, p. 53.

processo de discussão tem na argumentação a sua dimensão básica que passa a ser o elemento central do processo deliberativo.<sup>20</sup>

A partir dessa idéia de “deliberação argumentativa”, Habermas opera uma mudança, tanto na forma de tomada de decisão, quanto no conceito de preferências. Isso porque se opõe, por um lado, à idéia de que a “vontade da maioria, ou a homogeneidade da comunidade ética pode se autolegitimar na política moderna” (tradição republicana) e, por outro lado, se opõe à idéia de que é “possível barganhar em torno de interesses pré-estabelecidos” (tradição liberal)<sup>21</sup>. Para o autor, a deliberação pública num processo democrático de formação da opinião e da vontade pressupõe tanto a autocompreensão ética e, por isso, se aproxima do modelo republicano, quanto dos direitos fundamentais e dos princípios do Estado de Direito, vinculando direito e democracia e, portanto, também se aproxima do modelo liberal. Com isso, seu modelo de democracia assume conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal e, mais fracas do que o modelo republicano, tomando elementos de ambos e os articulando de uma forma nova e distinta no conceito de um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões.<sup>22</sup>

O problema então é *como operacionalizar ou institucionalizar esse ideal de deliberação democrática*. A resposta habermasiana a essa questão é que tudo depende das condições “de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada

---

<sup>20</sup> - Na sua obra *Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra, 1989, o filósofo alemão propõe a construção de um conceito de mundo social reflexivamente adquirido e a idéia de uma forma de ação que seja intersubjetiva e voltada para um consenso comunicativo. Parte do suposto que os homens agem como sujeitos dotados de capacidade de ação e que concretizam, em conjunto, de acordo com a sua racionalidade, isto é, agem em função de uma razão, de interesses, no sentido weberiano do termo. Nesse sentido, Habermas articula a idéia de um consenso discursivo com uma teoria da flexibilidade da ação social. Sua aplicação da teoria do discurso à política contemporânea opera uma mudança na percepção do problema da legitimidade na política. Para ele, a legitimidade na política não está ligada apenas ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral tal, como supôs Rousseau, mas ligada também ao processo de deliberação coletiva que conta com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados pelas decisões políticas (Avritzer, 2000, op. cit., p.38).

<sup>21</sup> - Do ponto de vista liberal o processo político é essencialmente uma luta por posições através do voto que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo (Estado). A concorrência entre atores coletivos, que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder determina, na esfera pública e no parlamento, o processo de formação da opinião e da vontade política. Por meio do voto, os eleitores expressam suas preferências e decidem seguindo a mesma estrutura que as escolhas orientadas para o êxito dos participantes de um mercado. Esses votos permitem a busca de posições de poder que os partidos políticos disputam entre si. Na concepção republicana, o processo político da formação da vontade e da opinião no espaço público e no parlamento segue uma estrutura específica de uma “*comunicação pública orientada para o entendimento*” que entende a política como um processo de argumentação racional e não exclusivamente de vontade, de persuasão e de poder, “orientado para a consecução de um acordo acerca de uma forma boa e justa, ou pelo menos aceitável, de ordenar aqueles aspectos da vida que se referem às relações sociais e à natureza social das pessoas”. Nestes termos, a política é uma “*contestação sobre questões de valores e não meramente de questões de preferências idealizada como uma atividade normativa*” a partir de uma concepção dialógica onde o “diálogo” e não o mercado é o “paradigma da política no sentido de autodeterminação cidadã” (Habermas, 1995a, p.42-43).

<sup>22</sup> - *Ibidem*, p.40.

da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora”<sup>23</sup>. O núcleo procedimental torna-se a base da dinâmica da natureza dos processos políticos e o elemento que legitima as regras do jogo democrático. Segundo o nível da deliberação pública, o procedimento de formação democrática da opinião e da vontade políticas se institucionaliza mediante discursos e negociações, com ajuda de formas de comunicação, as quais devem fundamentar a suposição de uma racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o procedimento. Nesse sentido, a deliberação democrática depende de uma rede de processos de barganha, regulados de forma justa e de várias formas de argumentação, incluindo aí discursos pragmáticos, éticos e morais, cada um deles apoiado em diferentes pressupostos e procedimentos comunicativos. A suposição é de que, sob tais condições, os resultados alcançados são racionais e equitativos.<sup>24</sup>

A institucionalização legal garante esse processo de formação democrática da opinião e da vontade, mediante a estruturação do Estado democrático de direito. Existe, assim, na teoria habermasiana uma relação conceitual intrínseca entre lei e democracia. Aplicando sua teoria do discurso ao direito, o filósofo alemão evoca a necessidade da institucionalização legal das próprias formas de comunicação, que dão condições para formação racional da opinião e da vontade políticas mediante o discurso, o que significa estabelecimento de uma forma legal do seu princípio do discurso. Isso ocorre quando se disponibiliza um código legal que, para ser estabelecido, exige a “criação do *status* de possíveis personalidades jurídicas, isto é, pessoas pertencentes a uma associação voluntária de portadores de direitos individuais acionáveis”. Esse código legal encontra amparo no “direito universal a liberdades individuais iguais” e tem que ser “completado mediante direitos comunicativos e participativos que garantam oportunidades iguais para o uso público de liberdades comunicativas”.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> - *Ibidem*, p.45.

<sup>24</sup> - Na visão de Habermas, os discursos são pragmáticos, ético-políticos e morais. Nos *discursos pragmáticos*, “são decisivos os argumentos que referem o saber empírico às preferências dadas e fins estabelecidos e que julgam as conseqüências de decisões alternativas (que em regra surgem sem que se tenha ciência) de acordo com máximas estabelecidas”. Nos *discursos éticos*, são decisivos os argumentos que se apoiam numa “explicação da autocompreensão de nossa forma de vida transmitida historicamente e que neste contexto limitam as decisões axiológicas do fim, *para nós* absoluto, de uma conduta de vida autêntica”. Nos discursos morais, “a perspectiva etnocentrista de uma determinada coletividade se alarga em direção a uma perspectiva abrangente de uma comunidade comunicativa não-circunscrita, na qual cada membro se coloca na situação, na compreensão e na auto-compreensão do mundo de cada um dos outros e praticam em comum a assunção ideal de papéis”. HABERMAS, Jürgen.(1997) *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2Vols. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 201-3.

<sup>25</sup> - O Direito na teoria do discurso, de acordo com Habermas, é concebido como uma esfera institucional singular, a meio caminho entre a moral e a política, que produz a síntese das garantias e das obrigações na forma da lei. As leis constituem, ao mesmo tempo, suportes institucionais para a garantia dos direitos dos cidadãos e são efetivadoras da validação racional dos atos políticos. O procedimento democrático confere força legitimadora à produção de leis sob condições de pluralismo social e ideológico, na medida em que “as únicas regulações e modos de agir que podem reivindicar legitimidade são aquelas às quais todos aqueles suscetíveis de

Com base nesse argumento, o processo democrático de formação da vontade política requer como condição a garantia da autonomia privada e da autonomia pública dos sujeitos jurídicos, assegurada pelos “direitos clássicos de liberdade” e pela lei positiva<sup>26</sup>. Com isso, a legitimidade do direito positivo deriva do procedimento racional de formação da opinião e da vontade e não de uma lei moral “mais elevada”. Com a formatação legal, um código, o princípio do discurso transforma-se em princípio democrático, que adquire neutralidade, porque, “supõe suficiente conteúdo normativo para avaliar normas de ação” e “não pode coincidir com o princípio moral”<sup>27</sup>. Cabe lembrar que as normas de ações válidas são aquelas assentidas mediante discursos racionais por todos os participantes, possivelmente afetados. Neste sentido, a ação ou agir em Habermas é racional e voltada para o entendimento, desde que obedeça aos procedimentos legalmente instituídos.

Essa institucionalização legal dos discursos significa a regulamentação das normas de ação, isto é, regulação e padronização de atos numa formalização jurídica. Assim, como na formulação de uma lei, a vontade do legislador político representa questionamentos ampliados, identificados e focalizados, a partir de diferentes questões e razões explicitadas mediante questionamentos políticos de várias espécies. Para isso, o processo de elaboração legal deve respeitar tanto as condições equitativas de aceitabilidade do procedimento quanto o primado da justiça, que torna o processo democrático de formação racional da vontade comprometido com uma lógica de questionamentos não morais, assim como as razões não-morais dependentes de contextos. O uso da razão prática em toda a sua extensão deve prevalecer nesse processo.

---

ser afetados poderiam assentir como participantes de discursos racionais”. Sem os direitos clássicos de liberdade que asseguram a autonomia privada das personalidades jurídicas não há o uso público de liberdades comunicativas. A relação entre direito e democracia se evidencia na dialética entre igualdade legal e de fato. Se, num primeiro momento, o autor suscitou o paradigma do bem-estar social em resposta a concepção liberal de lei, hoje recomenda uma autoconcepção procedimental da democracia constitucional. Op. cit, 1995, p.39-53; 1997, vol. II, p. 45.

<sup>26</sup> - Na visão Habermasiana, os pressupostos comunicativos e as condições procedimentais da formação democrática da opinião e da vontade constituem a única fonte de legitimação do direito positivo, devido ao processo de autocompreensão procedimental da lei em que os cidadãos testam quais direitos devem conceder-se mutuamente. Enquanto sujeitos legais, os cidadãos têm que basear a prática de autolegislação no próprio meio da lei e precisam institucionalizar legalmente aqueles pressupostos e procedimentos comunicativos nos quais se aplica o princípio do discurso. Op. cit, 1995a, p.51-52.

<sup>27</sup> - Isso porque o princípio moral não especifica o tipo de norma, enquanto o princípio democrático não especifica as formas de argumentação (e de negociação). Os discursos morais são especializados para um único tipo de razão, mas as normas morais são adotadas de um correspondente modo de normatividade que é nitidamente focalizado, a legitimidade de normas legais escreva numa ampla gama de razões, incluindo razões morais. Desta forma, o princípio moral, como uma regra de argumentação, serve exclusivamente à formação de *juízos*, enquanto o princípio da democracia estrutura o conhecimento, ao mesmo tempo, que estrutura a *prática* institucional dos cidadãos. Ibidem, 1995a, p.52-53.

No processo democrático de formação da opinião e da vontade, os cidadãos utilizam seus direitos comunicativos e participativos na medida em que se baseiam no “uso público da razão” na tomada de decisões. Isso porque toda forma dos direitos políticos, assim como todos os direitos individuais, propiciam esferas de livre escolha e apenas fazem do comportamento legal um dever. Dessa forma, o direito é alimentado pela via ética democrática de cidadãos emancipados, por um lado; por outro lado, é alimentado por uma cultura política liberal que lhe é afim, não sendo um sistema narcisisticamente fechado sobre si próprio. A legitimidade desse cidadão ou de sua decisão coletivamente tomada deriva da legalidade mediante procedimento discursivo.<sup>28</sup>

Nesse sentido, o processo de deliberação pública envolve diferentes tipos de discursos, mas a aceitabilidade racional dos concernidos depende do sentido cognitivo do princípio do discurso que possibilita um acordo com base em “razões”. Assim, mesmo uma norma controversa pode ser racionalmente aceita em relação às razões e argumentos oferecidos pelos participantes em discursos racionais. Seguindo esse raciocínio, o procedimento ideal supre as condições de aceitabilidade racional e da legitimidade, garantindo uma solução procedimental para os conflitos substantivos característicos do pluralismo cultural e social das sociedades contemporâneas. Isso porque, nessas condições, existem, por trás das metas politicamente relevantes, interesses e orientações valorativas de uma mesma coletividade, que mesmo não podendo ser considerados constitutivos da identidade da comunidade como um todo, isto é, que não tenham uma inteira forma de vida compartilhada intersubjetivamente, entram em conflito sem perspectiva de consenso.

Diante disso, há, então, a necessidade de “um equilíbrio ou de um compromisso” que, segundo Habermas, não pode ser alcançado mediante discursos éticos, “ainda que os resultados estejam sujeitos à condição de não transgredir os valores básicos consensuais de uma cultura”<sup>29</sup>. Esse equilíbrio efetua-se em forma de compromisso entre partidos com potenciais de poder e de sanção, pois

As negociações desse tipo pressupõem, certamente, a disponibilidade para a cooperação; a saber, a disposição de, respeitando as regras do jogo, chegar a resultados que possam ser aceitos por todas as partes, ainda que por razões distintas.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> - Ibidem, 1995a, p.53.

<sup>29</sup> - Os discursos éticos podem conferir validade normativa ao direito e são partes importantes da política – seja quando os cidadãos de uma sociedade procuram obter clareza quanto ao modo como se entendem enquanto membros de uma determinada nação, Estado, região; ou mesmo se querem dar continuidade à sua tradição, ao tipo de sociedade em que querem viver, ao reconhecimento de minorias e grupos marginalizados.

<sup>30</sup> - Ibidem, 1995a, p.44.

Nessa lógica, a *equidade* dos compromissos passa a ser medida pelas condições e procedimentos que, por sua vez, necessitam de uma justificação racional (normativa) com respeito a se são “justos ou não”, o que envolve questão de justiça. Com isso, o primado da justiça sobre o bem impede que o direito incorpore decisões valorativas que privilegiam, por exemplo, uma autocompreensão fundamentalista. Podemos, então, supor, no ideal deliberativo da teoria política habermasiana, que todos os compromissos obtidos discursivamente devem estar de acordo com aquilo que pode ser justificado moralmente e reconhecido legalmente.

Em síntese, a idéia de deliberação democrática na teoria política habermasiana pressupõe um processo de discussão que levar em conta a *pluralidade* das formas de comunicação nas quais uma vontade comum pode se construída para além da autocompreensão ética. Para tanto, a deliberação pública deve considerar, principalmente: (1) o equilíbrio de interesses e compromissos; (2) a escolha racional de meios com respeito a um fim; (3) justificações morais; e (4) exames de coerência jurídica. Sob esse ponto de vista, as formas institucionalizadas das deliberações democráticas contam com uma *intersubjetividade de ordem superior* de processos de entendimento. Isso porque as comunicações decorrentes desses espaços, por serem “desprovidas de sujeito”, tornam-se “âmbitos nos quais pode dar-se uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca das matérias que precisam de regulação” como ocorre em instituições parlamentares e em rede de comunicação dos espaços públicos políticos.<sup>31</sup>

Além disso, o processo deliberativo, na concepção política de Habermas, sempre busca o alcance de um acordo racional através da validação das normas pelos próprios participantes que tem que reconhecê-las intersubjetivamente e aceitá-las, isto é, legitimá-las. Isso é possível quando no processo de deliberação pública: (1) a participação é governada pelas normas da igualdade e da simetria e todos têm a mesma chance para iniciar atos de fala, questionar, interrogar, e iniciar um debate; (2) todos têm o direito de questionar os tópicos de conversação propostos; (3) todos têm o direito de iniciar argumentos reflexivos sobre todas as regras do procedimento discursivo e a forma pela qual são aplicadas ou conduzidas.

Sobre tais características do processo deliberativo, podem-se levantar algumas observações gerais. Em primeiro lugar, elas dizem respeito às “condições da comunicação” e ao sentido “prático dos discursos” por meio do qual é necessário assegurar um “convívio sem

---

<sup>31</sup> - Ibidem, 1995a, p.48.



violência”, uma vez que só serão validadas aquelas normas aceitas por todos os concernidos enquanto participantes da deliberação. Podem, também, funcionar como condições para a preservação da igualdade de condições e de inclusão. Em segundo lugar, elas apontam para a autonomia do processo deliberativo no sentido de que não pode haver regras priorizando a matéria a ser considerada ou limitando o campo de questões a serem discutidas e deliberadas, muito menos uma especificação de “quem” deve poder participar (seja a identidade do indivíduo ou do grupo).

Em terceiro lugar, a essa questão da autonomia segue-se a questão da aprendizagem dos atores envolvidos no processo deliberativo, isto é, a revisão das posições pelos próprios participantes do processo deliberativo, ancorada na idéia de que o procedimento deve garantir, também, que os indivíduos revejam suas posições e aprendam com as posições defendidas pelos outros. Essa questão pressupõe que os participantes devem estar abertos a aprender com seus pares. Na medida em que as perspectivas de cada um dos participantes tornam-se públicas, eles podem modificar suas opiniões de maneira mais reflexiva. Essa idéia parte do pressuposto de que o processo de troca de informações e argumentos na articulação das razões no espaço público condiciona a aceitabilidade racional. Por isso, durante a deliberação, os atores sociais adquirem novas perspectivas, não apenas com respeito às soluções possíveis, mas também com respeito a suas próprias preferências. Esse processo de aprendizagem aponta para a capacidade ou um potencial de transformação, subjacente à deliberação democrática, na medida em que os participantes, ao aprenderem com seus pares, podem rever suas posições. Isso porque o procedimento ao ser informado não pode pressupor que o indivíduo já tenha uma ordem coerente de preferências.<sup>32</sup>

Em quarto lugar, para ser democrática e garantir o acordo racional, a deliberação pública deve ser plural e imparcial na formulação de princípios e normas políticas comuns aceitáveis, tanto no que diz respeito às práticas políticas, como nas crenças substantivas. O elemento da pluralidade concentra-se na idéia de que a interpretação do “uso público da razão” não pode esgotar em apenas uma concepção de racionalidade devido ao fato de que “um compromisso pode ser aceito por diferentes partes por razões *diferentes*”. O “poder ser aceito” aqui significa não apenas que um compromisso supre, ao mesmo tempo diferentes necessidades, mas, principalmente, que o compromisso é alcançado por meio do princípio do discurso, ou seja, por meio do assentimento daqueles que tomam parte em discursos racionais. Isso permite a garantia de um acordo, na medida em que o procedimento regula as

---

<sup>32</sup> - Cf. Manin, 1987, op. cit., p. 349 e et seq.

negociações sob o ponto de vista da *equidade*. Os compromissos produzidos em tais negociações consideram as diferentes razões dos participantes, mas apenas com a finalidade de solucionar o problema de como alcançar um acordo regulado por procedimentos. O outro elemento, a imparcialidade, reside na idéia de que o procedimento deve assegurar um *status* político igual a todos no processo de deliberação pública favorecendo o acordo, tendo em vista a pluralidade de valores e interesses endossados pelos cidadãos livres. Assim, sendo imparcial, o procedimento funciona como solução dos conflitos, é legítimo e também democrático, além de ser uma resposta racional aos conflitos substantivos característicos do pluralismo.<sup>33</sup>

As características acima compõem o que pode ser chamado de procedimentos “ideais” ou “mínimos” do processo de deliberação pública. Os postulados apresentados por Habermas<sup>34</sup>, ajudam especificar melhor esse processo, pois:

- a) as *deliberações são produzidas de forma argumentativa* - por meio da troca regulada de informações e razões entre as partes, que recolhem e examinam criticamente propostas;
- b) as *deliberações são inclusivas e públicas* - ninguém deve ser excluído, em princípio. Todos os possíveis concernidos com as decisões têm iguais chances de acesso e de participação;
- c) as *deliberações são livres de coações externas* - os participantes são soberanos na medida em que estão submetidos apenas aos pressupostos da comunicação e às regras procedimentais da argumentação;
- d) as *deliberações são livres de coações internas*, que poderiam colocar em risco a situação de igualdade entre os participantes - cada um tem as mesmas chances de ser ouvido, de apresentar temas, de dar contribuições, de fazer propostas e de criticar. Tomadas de posição em termos de sim/não são todas motivadas pela coerção não-violenta do melhor argumento.

Do ponto de vista político, especificamente, é democrática a deliberação pública, quando:<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> - Normalmente os autores da democracia deliberativa referem-se às condições procedimentais “ideais” ou “mínimas” da deliberação. Certas divergências surgem no que diz respeito às “exigências normativas” – como indivíduos racionais e comunicativamente competentes, aceitabilidade racional, imparcialidade, equidade, solução de conflitos, complexidade. James Bohman (1996, p. 59-65), por exemplo, entende que a deliberação deve oferecer “mecanismos” dialógicos para uma atividade constante de cooperação, ligados 1) ao que está latente na compreensão comum e nas instituições compartilhadas da sociedade, fazendo parte de uma “cultura pública”; 2) a troca de pontos de vista, de “biografias de vida” e de experiências históricas coletivas diferentes; 3) a deliberação pública aplica uma norma ou um princípio a um caso particular; 4) a “articulação” entre ideais mais abstratos e as propostas individuais; e 5) um mecanismo dialógico de “troca de papéis” e de perspectivas. Esta concepção de deliberação pública dialógica de Bohman, será melhor discutida mais adiante.

<sup>34</sup> - 1997, op. cit., Vol. II, p. 29.

- a) *visa em geral a um entendimento motivado racionalmente e podem, em princípio, ser desenvolvidas sem restrições ou retomadas a qualquer momento.* Porém, as deliberações políticas têm de ser concluídas atendendo às coações de decisão da maioria. Por causa de sua conexão interna com uma *práxis* deliberativa, a regra da maioria fundamenta a suposição de que a opinião falível da maioria pode continuar valendo como base racional de uma prática racional até o momento em que a minoria consiga convencer a maioria do contrário;
- b) *abrange todas as matérias passíveis de regulação, tendo em vista o interesse simétrico de todos.* Isso não significa, porém, que certos temas e objetos, tradicionalmente considerados de natureza “privada”, não possam, em princípio, ser submetidos à discussão. São especialmente relevantes, do ponto de vista “público”, questões referentes à distribuição desigual das fontes das quais depende a percepção concreta dos direitos iguais de comunicação e de participação;
- c) *inclui também interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos.* E a força consensual dos argumentos não se apóia somente num acordo sobre valores, formado previamente em tradições e formas de vida.

Em geral, a partir desses postulados, Habermas elabora um conceito de deliberação pública que tem na *práxis* argumentativa, derivada de uma racionalidade comunicativa, a base de tudo e se concretiza mediante a institucionalização de procedimentos legais que garantem o alcance de um acordo racional. A deliberação pública, então, passa a depender dos procedimentos que a fundamenta.

De acordo com a teoria Habermasiana, esse tipo de deliberação pública deve ocorrer num espaço público onde toda decisão deve ser precedida por um processo de discussão entre cidadãos livres e iguais que, através de um discurso racional, testam a aceitação de seus interesses e de suas razões. Nesse processo de discussão, os cidadãos justificam suas proposições apelando ao “uso público da razão”, ou seja, ao uso de razões que sustentam um interesse público comum e que, ao serem submetidas à deliberação, são passíveis de aceitação por todas as pessoas, de forma que prevaleça o “melhor argumento”. A decisão coletiva dessa forma é um processo de formação política da opinião e da vontade interpretada como uma

---

<sup>35</sup> - 1997, op. cit., Vol. II, p. 30.

decisão que considera o “bem comum”, isto é, “uma decisão que pode ser justificada com base no uso público da razão”, na medida em que convence todos os possíveis participantes.<sup>36</sup>

Com base nessa idéia de deliberação pública, Habermas fundamenta um modelo de democracia procedimental ou discursiva, contribuindo para a fundação do modelo de democracia deliberativa, na tentativa de resolver a tensão entre os mecanismos tradicionais de participação e representação política no processo de decisão democrático (liberal e representativo) com as necessidades de ampliação da participação social e de decisões que respondem as demandas de uma sociedade plural, fragmentada e complexa. A participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados pelas decisões políticas no processo deliberativo passa a ser um dos pressupostos básicos dessa concepção de democracia, pois, de certa forma, resgata a importância da participação dos cidadãos na determinação das decisões políticas compatibilizando participação e deliberação num contexto de complexidade social. Para isso, sua teoria redefine o conceito de soberania popular que passa a ter como referência os procedimentos que fundamentam o processo deliberativo.

### **2.1.2 Participação na tomada de decisão pública: a soberania popular procedimentalizada**

A participação dos cidadãos no processo de deliberação pública é uma das principais preocupações do modelo de democracia idealizado a partir das formulações de Habermas. Para ele, o mais importante nesse processo é que o procedimento deverá garantir as condições para um melhor exercício da autonomia de cada cidadão, sem que se indique objetivamente qual é a melhor maneira de agir e quais princípios se deve seguir, de maneira que favoreça relações de entendimento e gere uma liberdade comunicativa. A questão da autonomia dos participantes na sua teoria é fundamental para a “autodeterminação e auto-realização dos concernidos”. O problema, então, é como assegurar a autonomia da formação da vontade e da opinião que passa a ser institucionalizada no processo de deliberação pública. Para tanto, o autor redefine o conceito de soberania popular que tem em Rousseau o seu principal idealizador<sup>37</sup>. Opondo-se ao filósofo francês, Habermas apresenta uma versão procedimental

---

<sup>36</sup> - Ver MELO, Rúrion Soares. (2004) *O uso público da razão como procedimento: pluralismo, discurso e democracia em Habermas*. Dissertação (Mestrado em filosofia) - Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, p. 142.

<sup>37</sup> - A concepção de soberania popular em Rousseau sugere um ato existencial de socialização através do qual indivíduos isolados são transformados em cidadãos orientados para o bem comum. Os indivíduos idealmente

de soberania popular em diálogo com as diferentes tradições do pensamento político moderno, base para a sua proposta de democracia deliberativa ou discursiva.<sup>38</sup>

O ponto de partida da sua reflexão política é a constatação de que a democracia nas sociedades complexas contemporâneas deixou de ser determinada pelo conteúdo de uma forma de vida que considerasse a generalização dos interesses de todos os indivíduos passando a ser apenas um método de seleção e acomodação de líderes e que desta forma não contempla mais as condições sobre as quais os interesses legítimos podem ser preenchidos através da autodeterminação e da participação dos cidadãos.<sup>39</sup>

Ao criticar o elitismo democrático, Habermas defende uma participação ampla e ativa dos cidadãos no processo de deliberação pública a partir dos procedimentos que fundamentam o processo deliberativo. Para ele, o procedimento racionaliza e legitima o processo democrático da formação da opinião e da vontade e, garante, concomitantemente, as liberdades dos cidadãos privados e as condições nas quais esses cidadãos se associam nos processos discursivos orientadores de ações do sistema político legitimadores dos seus resultados, sempre racionais, isto é, sustentáveis no debate público. Partindo do suposto de que a soberania popular e a autonomia pública dependem dos procedimentos numa *práxis* política que deve fazer jus ao pluralismo social e cultural, afirma que princípio de soberania

---

participam diretamente da criação das leis que regulam suas vidas. A ideia é que todos os cidadãos devem se reunir para decidir o que seria o melhor para a comunidade. ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1978) *Do contrato social ou princípio do direito político*. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os pensadores).

<sup>38</sup> - Em seu livro *Between Facts and Norms* (1995), Habermas estrutura seu modelo discursivo/deliberativo de democracia baseando-se neste conceito procedimentalizado de soberania popular. Desta forma, o autor mantém como sua principal preocupação o modo através do qual os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático, posto que a simples regra da maioria não garante racionalidade ao processo. Oferece uma teoria democrática calcada no argumento de que ainda é possível compatibilizar os problemas decorrentes do processo de complexificação social e a soberania popular. Se por um lado, é só neste livro que Habermas sistematiza seu modelo discursivo de democracia, oferecendo inclusive uma forma de operacionalizá-lo, por outro, sua ênfase na importância de se resgatar as possibilidades de autodeterminação dos cidadãos nos processos decisórios das sociedades complexas pode ser encontrada em diversas elaborações anteriores. HABERMAS, Jürgen. (1995b) *Between Facts and Norms*. Cambridge, MIT Press.

<sup>39</sup> - Aqui Habermas critica claramente a versão elitista do modelo realista de democracia que se baseia exclusivamente na racionalidade instrumental e na legitimidade das decisões produzidas por uma ordem calcada exclusivamente na legalidade, principalmente a versão Shumpeteriana. Nesta, ela [a democracia] é apenas uma chave para a distribuição de recompensas (...), ou seja, um regulador da satisfação dos interesses privados. (...) Ela deixou de se vincular à igualdade política no sentido de uma distribuição igual de poder político. Igualdade política passou a significar o direito formal à igualdade de oportunidade de acesso ao poder, ou seja, elegibilidade igual às posições de poder via eleição. A democracia deixa de ter como objetivo a racionalização da autoridade através da participação dos cidadãos no processo discursivo de formação da vontade. O objetivo passa a ser a viabilização dos compromissos [estabelecidos] entre as elites governantes. (...) As decisões sujeitas à avaliação da formação democrática da vontade são aquelas decisões de governo e, não mais, todas as decisões politicamente conseqüentes. Dessa forma, o pluralismo torna o poder social, exercido privadamente, independente das pressões de legitimidade e o imuniza contra o princípio da formação racional da vontade. *Ibidem*, 1995b, p.123- 124.

popular ancora-se no “procedimento de formação da vontade e da opinião dos cidadãos”<sup>40</sup>. Nesse sentido, o procedimento deve ser amplo e inclusivo, embora podemos salientar que uma formação equitativa de compromissos não se sustenta por si mesma e os compromissos, mesmo que estabelecidos sob as condições equitativas do procedimento, não impedem que somente interesses particulares estejam em jogo.

Para uma melhor compreensão dessa idéia de soberania popular procedimentalizada, faz necessário entender a visão de democracia no pensamento político de Habermas, isto é, como o poder deve ser organizado democraticamente. Partindo de um entendimento normativo da auto-organização democrática, este autor considera a interação de dois tipos de poderes no sistema político: o poder comunicativo e o poder administrativo. O primeiro é gerado pela sociedade, é diferente, mas se articula com o segundo, que é gerado pelo Estado. O sistema político, para exercer sua função de produzir decisões vinculantes (com caráter de obrigatoriedade), depende tanto da aquisição sistêmica da legitimidade (poder administrativo) quanto do processo comunicativo (poder comunicativo). Ao sistema administrativo cabe a tarefa de traduzir os *inputs* normativos em uma linguagem própria, o que significa dizer que ele é programado através de políticas e leis que emergem no processo de formação da vontade e da opinião. Uma vez que a administração possui seu próprio critério de racionalidade para o emprego do poder administrativo o que conta não é a razão prática envolvida na aplicação das normas, mas a efetividade da implementação de um dado programa, ou seja, o poder empregado administrativamente lida com a lei de forma instrumental. Porém, o poder político, dado o seu caráter legal, depende também da razão normativa que consiste nos meios através dos quais o poder comunicativo se faz presente. As razões normativas têm um impacto indireto na direção do sistema. Daí, os procedimentos democráticos terem de institucionalizar as formas de comunicação necessárias para a formação racional da vontade.

O interesse do autor é que a compreensão normativa de uma auto-organização democrática da sociedade pode mudar, de acordo com a maneira como se estabelece a diferença entre os processos (opostos) de geração do poder legítimo (poder comunicativo) e de legitimação do sistema político (poder administrativo) no espaço público político<sup>41</sup>. Com isso, coloca a questão do modo de atuação entre esses dois poderes que se entrelaçam no sistema político. De um lado, o sistema político pode, em geral, ser programado pelas políticas e leis produzidas a partir de processos de formação de opinião e vontade; por outro,

---

<sup>40</sup> - Habermas, Jürgen. (1990) *Soberania popular como procedimento*. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, nº 26, mar., p.100-113

<sup>41</sup> - Habermas, 1990, op. cit., p.108

ele tem que traduzir todos os dados normativos para sua própria linguagem. O caráter jurídico desse sistema se explica na medida em que ele lida com o direito de maneira instrumental, mas precisa para a sua atuação dos fundamentos normativos. De acordo com esse raciocínio, lei e sistema político são constituídos reciprocamente, porém, o poder político é dependente de fundamentos normativos que, por isso, constituem a cotação na qual o poder comunicativo se faz valer.<sup>42</sup>

A partir daí, Habermas reflete a relação entre a formação da vontade e da opinião política, formalmente estruturada, que toma decisões (incluindo aí as eleições - representação) e o ambiente em torno, formado por um processo não estruturado de formação da opinião que deve permanecer informal, porque não está sob pressão para tomada de decisões. A opinião e a vontade política só podem gerar poder comunicativo, na medida em que as decisões da maioria forem constituídas discursivamente. Com isso, o autor oferece uma crítica à estrutura institucional através da qual o processo de legitimação ocorre nas sociedades modernas, especificamente ao modelo do realismo democrático<sup>43</sup>, e apresenta uma opção para complementar as estruturas institucionais existentes no sistema político com outras instituições que permitam aos clientes afetados e a esfera pública jurídica exercerem uma pressão mais forte na legitimação dos poderes executivo e judiciário.

A idéia central no pensamento político habermasiano é que o procedimento democrático somente pode gerar uma formação racional da vontade política, na medida em que a formação da opinião organizada gerar decisões *accountable* no interior dos corpos governamentais e permanecer permeável aos valores, demandas, contribuições e argumentos de uma comunicação política que não pode ser organizada. Existe aí uma interconexão entre formação da vontade política institucionalmente estruturada e espontânea que fornece resultados racionais fundamentados normativamente. Nesta interconexão, a soberania popular só deve poder manifestar-se sob as condições discursivas de um processo, em si diferenciado, de formação de opinião e vontade. Nesse sentido, *o conceito de soberania popular passa a representar um processo permanente de intercâmbio comunicativo e de formação de opinião*

---

<sup>42</sup> - Mas, o poder político requer um ancoramento no mundo da vida mais profundo que o meio dinheiro, uma vez que ele necessita de legitimação. Dado que na relação de poder temos uma relação de desiguais, seria necessário, neste caso, o recurso a um consenso lingüístico através do qual os dominadores precisam demonstrar, com base em razões criticáveis e racionais, que eles perseguem fins comuns.

<sup>43</sup> - O autor discorda do padrão de solução dado pelo realismo democrático ao dilema da participação, que restringe a participação popular apenas na seleção de liderança via processo eleitoral. Para ele, a solução é contraditória, pois se a opinião popular é vista como irracional não tem porque pensar que a eleição de representantes não seria também irracional. Ou seja, se os eleitores se comportam de forma irracional ao formularem suas demandas, não tem porque pensar que eles agirão de forma racional ao escolherem seus representantes.

*pública*. Essa opinião se articula por meio da intersubjetividade e da interação permanente dos membros de uma sociedade, atuando sob a força social integradora da solidariedade. Esta trama comunicativa permite um *exercício permanente de direitos individuais e de expressão social, desenvolvendo uma dinâmica de relações entre a sociedade civil e o Estado*. Ao adotar esse conceito de soberania popular, Habermas entende estar superando as concepções de cidadania liberal e republicana, articulando elementos de ambas. No primeiro caso, os indivíduos cedem ao poder público parte de seus direitos, e esse tem a função de arbitrar os conflitos entre os interesses privados e os sociais. No segundo caso, o poder político é o administrador e o fiador da soberania do povo e instrumento de construção da sociedade.

Seguindo este raciocínio, a soberania popular é dissolvida comunicativamente e se faz valer no poder dos discursos públicos, nasce de espaços públicos autônomos, tomando forma nas decisões de instituições de formação de opinião e vontade concebidas democraticamente tendo em vista que a obrigação de responder pelas decisões requer uma responsabilidade institucional clara. Daí, ela não ser sem sujeito, tornada autônoma e solucionada intersubjetivamente, que para sua implementação “não é expressa de modo conclusivo nos procedimentos democráticos e nos pressupostos comunicativos (com pretensão à validade)”, isto é, uma cidadania “dessubstanciada”<sup>44</sup>. Isso porque há no espaço público uma reprodução auto-referida que revela a expectativa de uma auto-organização soberana da sociedade, tendo em vista que as “instituições da liberdade pública repousam sobre o solo oscilante da comunicação política daqueles que, ao fazer uso dela, ao mesmo tempo a interpretam e defendem”. O poder político, nesse sentido, compreende o poder comunicativo, o poder administrativo e a competência em acessar o sistema político. Mas, a centralidade está no poder comunicativo exercido em forma de “assédio”, ou seja, “atua sobre as premissas dos processos decisórios do sistema administrativo sem intenção de conquista”. Assim, ele gera um “pool de fundamentos com os quais o poder administrativo pode lidar instrumentalmente, sem, contudo, poder ignorá-los tais como são concebidas juridicamente”<sup>45</sup>.

Em suma, a cidadania procedimentalizada supõe uma participação ampla, ativa e, ao mesmo tempo, *disseminante*. Uma participação que passa a ser condição para a ressonância dos discursos públicos que “requer o pano de fundo de uma cultura política igualitária,

---

<sup>44</sup> - Para que o procedimento político exigido normativamente deva ser aceitável, é preciso que a substância moral da auto-legislação, que em Rousseau fora concentrada compactamente num único ato, a vontade geral, seja separada e resgatada tão-somente em miúdos nos diversos estágios do processo operado de formação de opinião e vontade. Habermas, 1990, op. cit., p.111.

<sup>45</sup> - *Ibidem*, op. cit., p. 110-112.



desprovida de privilégios de formação, e tornada intelectual em toda amplitude”<sup>46</sup>. Na concepção habermasiana, a soberania popular desloca-se para a dinâmica cultural das vanguardas formadoras de opinião e pressupõe o pleno exercício de participação em uma sociedade descentralizada onde existe um espaço público intermediando a sociedade civil e o poder público (Estado). A idéia desse espaço público chamado de esfera pública será fundamental e central na teoria política e social de Habermas.

### **2.1.3 Esfera pública: intermediação entre sociedade e Estado na decisão política**

O processo de deliberação pública preconizado na teoria de democracia deliberativa habermasiana pressupõe a existência de um espaço público, onde toda decisão deve ser precedida por um processo de discussão entre cidadãos livres e iguais que, através de um discurso racional, testam a aceitação de seus interesses e de suas razões. Um espaço onde os cidadãos submetem suas proposições à deliberação, justificadas a partir do uso de razões que sustentam um interesse público comum, passíveis de aceitação por todas as pessoas, de forma que prevaleça o “melhor argumento”. Trata-se de um lugar onde a deliberação pública baseada na *práxis* argumentativa e numa soberania procedimentalizada possa ser praticada. Uma esfera pública não estatal cujo conceito é central no projeto teórico político e social desde as formulações seminais do pensador alemão.

Antes, porém, de falarmos diretamente do conceito habermasiano de esfera pública, cabe observar que a idéia desse tipo de espaço público insere-se no contexto de uma proposta mais ampla no interior da teoria social preconizada por Habermas com conseqüências profundas na teoria democrática contemporânea. O seu projeto político pode ser caracterizado por uma visão multifacetada das sociedades modernas, em que a relação entre estruturas sistêmicas e estruturas do mundo da vida é o pano de fundo para a elaboração de uma análise sobre as sociedades contemporâneas. Em geral, os seus estudos sobre o tema reconhecem que a esfera pública surge da diferenciação dos sistemas sociais nas sociedades modernas, como uma instituição com função de transmitir os acordos alcançados discursivamente na sociedade a esses sistemas, informando-os e, por vezes, influenciando-os sobre as disposições societárias.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> - *Ibidem*, op. cit., p. 113.

<sup>47</sup> - Em a *Transformação Estrutural da Esfera Pública* (1984), Habermas oferece uma análise histórico-sociológica do conceito de esfera pública, denunciando a multiplicidade de significados concorrentes no uso corrente de “público” e “esfera pública” que se originam em diferentes fases históricas e aplicação sincrônica sobre relações da sociedade burguesa e a organização estatal. Com a emergência da sociedade burguesa, o

A análise empreendida pelo filósofo alemão parte do pressuposto de que os paradoxos da modernidade emergem em função da relação que se estabelece entre sistemas e mundo da vida, apontando para o problema da integração social derivado da colonização do mundo da vida pelos mecanismos sistêmicos. Para ele, as patologias características da modernidade derivam das relações de intercâmbio entre sistema e mundo da vida, que se cristalizam nos papéis de trabalhador e consumidor, cidadão e cliente das burocracias estatais. Através desses canais, o mundo da vida fica subordinado aos imperativos do sistema, os elementos prático-morais são expulsos das esferas da vida privada e da vida pública, que se monetariza e se burocratiza cada vez mais. O mundo da vida racionalizado possibilita o nascimento e o crescimento de subsistemas, cujos imperativos autônomos voltam-se destrutivamente sobre esse mesmo mundo, colocando em perigo a sua reprodução simbólica. Essa análise sustenta a existência de uma indissociável tensão entre estado e mercado, por um lado; e as estruturas interativas, por outro lado.<sup>48</sup>

Em sua análise sobre a relação entre o mundo da vida e o mundo sistêmico, Habermas enfatiza que nas sociedades capitalistas avançadas, os conflitos de classe foram institucionalizados e o mundo do trabalho foi domesticado, mediante a normalização do papel de trabalhador e uma intensificação do papel de consumidor. No âmbito da política, tem-se uma pacificação mediante a “neutralização” das possibilidades de participação política abertas com a generalização do papel do cidadão e um adensamento do papel de cliente das burocracias estatais. O resultado dessa institucionalização de um modo alienado de participação política é o papel de cliente e o resultado da normalização do trabalho alienado é o papel do consumidor. Com base nessa constatação, o autor, aponta para os dilemas

---

“público” passou a ser aludido ao poder público, aos servidores do Estado, às pessoas públicas que participam da esfera do poder estatal, que têm cargos públicos, cujos negócios são públicos. A idéia de “privado” ficou relacionada ao espaço daqueles que não possuem cargo público ou oficial. Com isso, foi estabelecida a polarização entre sociedade burguesa, representando o âmbito da autonomia privada que contrapõe ao Estado, entendido como poder público (administração e exército, impositivo) referente ao aparato que detém o monopólio legítimo da violência (no sentido weberiano). O autor, mostra que a esfera pública burguesa se consolida dentro do princípio organizativo do Estado de Direito burguês e a classe burguesa identificada com o interesse geral, onde não há diferença entre o homem (*bourgeois*) e o cidadão (*citoyen*), desde que o homem seja ao mesmo tempo proprietário. Esta concepção de esfera pública surgiu no século XVII, como uma esfera pública primeiramente esclarecida e politizada e seu gradual desenvolvimento no capitalismo acarretou no desaparecimento das condições que favoreceram o seu surgimento, tornando-a um espaço caracterizado não mais pela força do melhor argumento, mas pela disputa dos diversos interesses emergentes e pela sua conseqüente despolitização. Do ponto de vista do ordenamento político, a esfera pública nessas duas fases assumiu centralidade como princípio organizativo do Estado burguês de Direito na forma de governo parlamentar, tendo em vista que a consolidação do Estado de Direito liberal-burguês exigiu o estabelecimento de um conjunto de mediações políticas legitimada na sociedade civil. A fonte principal dessas mediações era a esfera parlamentar, o que significou o momento em que a sociedade civil passou a assumir funções legislativas. HABERMAS, Jürgen. (1984) *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

<sup>48</sup> - Ver AVRITZER, Leonardo (Org.). (1994) *Sociedade Civil e Democratização*. BH: Ed. Del Rey. P.30

estruturais e as tendências à crise de legitimação tanto do Estado de Bem-estar Social quanto da democracia de massa. Isso porque o incremento da complexidade sistêmica e a expansão do complexo burocrático-monetário, próprios à dinâmica interna do crescimento capitalista, abarcam cada vez mais áreas da vida. Isso gera conflitos no mundo da vida, na medida em que os âmbitos da ação comunicativa são transformados em âmbitos formalmente organizados, prejudicando o processo de entendimento mútuo. Ambas as alienações, se compensam com valores economicamente produzidos.<sup>49</sup>

A partir desse diagnóstico pessimista, Habermas aponta a esfera pública como um ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade, onde novos potenciais de conflito e de emancipação se encontram ao longo dos espaços entre sistema e mundo da vida. Defende, então, no seu projeto teórico político e social a idéia de uma *esfera pública politicamente ativa que atue mediante uma publicidade por meio da qual seja possível o desenvolvimento de um processo crítico de comunicação pública e funcione como um indicativo do grau de democratização da sociedade constituída pelo Estado Social, ou seja, do grau de racionalização do exercício do poder político e social*. Essa esfera se institucionaliza quando passa a desenvolver duas capacidades, a saber: [1] reduzir ao mínimo o conflito estrutural entre a pluralidade de interesses propiciado pela sua ampliação, o qual dificulta a emergência de um consenso fundamentado em critérios gerais; [2] reduzir a burocracia no interior das organizações sociais, cujas decisões não são submetidas ao controle social, o que debilita, dessa forma, o caráter público dessas organizações.<sup>50</sup>

Essa abordagem da esfera pública remete o político a questões relativas ao poder, à igualdade, à diversidade e às interações entre sociedade civil e Estado. O mais importante nesta perspectiva, é que esfera pública significa um espaço público de interação entre Estado e

---

<sup>49</sup> - Este diagnóstico das sociedades modernas é apresentado em sua forma completa na *Teoria da Ação Comunicativa*. Na visão de Habermas, a modernidade ocidental é marcada por um processo primário de diferenciação das estruturas da racionalidade que dissociou o processo de complexificação das estruturas sistêmicas do processo de racionalização comunicativa das estruturas do mundo da vida. O resultado deste processo constitui uma dupla forma de diferenciação. De um lado, surgem estruturas sistêmicas econômicas e administrativas que não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si. O subsistema econômico se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa. O subsistema administrativo se organiza em torno da lógica estratégica do poder que permite a comunicação através da lógica negativa da sanção. O campo da interação social, organizado em torno da idéia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa, situa-se ao longo das estruturas sistêmicas e estabelece uma relação distinta com cada uma delas. O conceito de sistema tem sua origem na teoria sistêmica parsoniana cuja noção fundamental é o conceito de meio regulativo. Mediante tais meios, como o dinheiro e o poder, a interação entre os atores sociais passa a ser vista não mais como uma relação autônoma dos atores, mas como uma rede de mecanismos funcionais que regulam as conseqüências não intencionais destes atores. As idéias de Marx e de Weber contribuem para essa visão pessimista de Habermas. Ver Habermas, 1989, op. cit.

<sup>50</sup> - Op. cit., 1984.

sociedade, que compreende a participação de atores com diferentes identidades e estruturas organizativas. A interação entre esses atores sociais possibilita a formação de uma rede comunicacional de informação e ponto de vista. Essa rede de comunicação (de conteúdos e de tomadas de posição) filtra e sintetiza as opiniões, a ponto de formarem opiniões públicas, livres e capazes de influenciar a formação da opinião e da vontade política das estruturas formais do poder, como o poder legislativo, por exemplo. Essa formação da opinião pública ocorre de maneira informal e, por isso, tem potencial de se transformar em vontade formal nas instituições políticas. Isso porque as estruturas periféricas da formação da opinião, caracterizadas na esfera pública, separam-se dos imperativos do poder e figuram como o crivo crítico frente à qual este mesmo poder deve se justificar<sup>51</sup>. Cabe, então, à opinião pública informal criticar e influenciar as decisões daqueles que ocupam posições institucionais.

Para isso, a idéia de esfera pública deve compreender uma dimensão da sociedade, um lugar, onde ocorre o intercâmbio discursivo e a formação da opinião pública sendo a instância geradora do poder comunicativo (poder legítimo). Esse lugar é a sociedade civil que organiza a esfera pública formando opiniões livres. A sociedade civil, então, constitui a base da esfera pública e se transforma no cerne de uma política de deliberação democrática. Por sociedade civil, entende-se o conjunto de movimentos, organizações e associações que captam os ecos dos problemas sociais que refluem das esferas privadas e se condensam na esfera pública política. Com esta concepção, a sociedade civil é o núcleo organizado institucionalmente da esfera pública. O seu bom funcionamento pressupõe liberdade de imprensa, opinião, reunião, pluralismo de formas de vida, proteção da privacidade, cidadania autônoma e esfera privada intacta. Dessa forma, a sociedade civil torna-se o fundamento social das opiniões públicas autônomas e distingue-se tanto dos sistemas econômicos (mercado) quanto da administração pública (Estado).<sup>52</sup>

Conforme esse raciocínio, a esfera pública constitui um espaço público autônomo fora do Estado. Por um lado, nela se desenvolvem processos de formação democrática de opinião pública e da vontade política coletiva; e, por outro lado, pode se vincular um projeto de *práxis* democrática radical, em que a sociedade civil torna-se uma instância deliberativa e legitimadora do poder público, em que os cidadãos são capazes de exercer seus direitos

---

<sup>51</sup> - Habermas se utiliza da proposta de Bernhard Peters, na qual os processos de comunicação e de decisão do sistema político constitucional são ordenados no eixo centro-periferia e que as decisões legítimas têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas do Estado de direito. Desse modo, se anula a emancipação social ilegítima do poder social e administrativo que não repousa no poder comunicativo. Ver Faria, 2000, op. cit.

<sup>52</sup> - Ver Habermas, 1984, 1995a, 1997. Ver também Avritzer, 1994, op. cit.; \_\_\_\_\_. (1993) *Além da dicotomia Estado-mercado: Habermas, Cohen e Arato*. Novos Estudos, São Paulo, nº 38, jul., p. 213-223

subjetivos políticos. Trata-se, portanto, de um espaço democrático que serve para apresentação, identificação, discussão e solução de problemas vivenciados pela sociedade. Um espaço onde as pessoas interagem umas com as outras, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem e deliberam sobre questões políticas relevantes, adotam estratégias para que suas deliberações sejam aceitas pelas autoridades políticas. Um local de deliberação comunicativa, no qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais colocam-se em contato, gerando uma rede de procedimentos comunicativos onde o uso público da razão estabelece a relação entre participação e argumentação. Um espaço público e político de participação ampla e ativa dos cidadãos no processo de deliberação pública, mas, sobretudo, um espaço fora do Estado que reflete a relação sociedade e estado, isto é, a relação entre espaço público e o sistema político e administrativo.

Seguindo essa lógica, a participação social na esfera pública é ampliada no processo de decisão coletiva, na medida em que ocorre através da organização de espaços autônomos periféricos aos espaços tradicionais da democracia representativa (legislativo, executivo, partidos, etc.), mas que devem estar em permanente interação com o sistema político. Tudo, então, gira em torno da interação entre sociedade civil (fonte do poder comunicativo e base da esfera pública) e Estado (fonte do poder administrativo), num espaço periférico (fora) do sistema político (esfera pública) que apenas tem o poder de influenciá-lo. Isso significa dizer que a capacidade desse tipo de esfera pública é limitada, no que se refere à resolução de problemas públicos e sociais nas sociedades contemporâneas, pois nada garante que suas orientações (opiniões) serão seguidas pelo sistema político. Portanto, a relação entre a esfera pública e o sistema político com foco na interação entre sociedade civil e Estado, em que o primeiro deve interferir no segundo mediante uma opinião pública formada criticamente, só faz sentido em contextos sociais onde a sociedade civil encontra-se suficientemente fortalecida. Isso porque no modelo habermasiano, a esfera pública não tem poder de decisão política, de fato, mas, é a fonte de legitimação dessa decisão tomada pela estrutura administrativa do Estado.

O autor parte das condições dadas no contexto das democracias contemporâneas liberal-representativa, na medida em que nessas condições, apesar do poder administrativo no sistema político derivar do poder comunicativo da sociedade civil, ele é o único capaz de realizar as deliberações públicas em ações efetivas. Isso, porque o poder comunicativo não pode ir além de detectar problemas, influir, estabelecer diretrizes, daí a necessidade de vincular ambos. Para Habermas, nos limites da esfera pública ou ao menos na esfera pública liberal, os atores podem adquirir no máximo poder de influência pública, mas não poder

político. Essa influência pública se transforma em poder administrativo depois que passa pelos filtros dos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política, transformando-se por meios dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação. Nesse sentido, cabe à esfera pública na sociedade civil produzir *opiniões* com efeitos normativos (vontades), mediante argumentos (discursos) que orientam (ou auxiliam) as decisões produzidas pelo sistema político centrado no Estado<sup>53</sup>. Neste sentido, as decisões da esfera pública servem como orientações auxiliares à decisão política.

Em suma, no modelo teórico de Habermas, as decisões do sistema político, coletivamente obrigatórias, capaz de produzir políticas públicas, dependem das formas e das estruturas comunicativas da esfera pública<sup>54</sup>. Para ele, as formas de comunicação na esfera pública não são institucionalizadas, não são organizadas e não são programadas para produzir decisões em prol de soluções eficazes, porque só possuem a capacidade de discutir, criticar e/ou influenciar o processo decisório. As estruturas comunicacionais da esfera pública formam uma “rede de sensores, que reagem a pressões na sociedade global e estimulam opiniões influentes” e, com isso, converte a opinião pública em poder comunicativo, através dos procedimentos democráticos, apenas para “dirigir o uso do poder administrativo em certas direções”. Dessa forma, a esfera pública funciona como uma *caixa de ressonância* onde os problemas politicamente relevantes no mundo da vida encontram eco. Enfim, o processo de deliberação democrática idealizado por Habermas, envolve uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligados a redes periféricas de esfera pública política.<sup>55</sup>

De certa forma, as formulações de Habermas serviram como ponto de partida para a formulação de um novo modelo de democracia para além do liberal e do republicano, que prevaleceram no centro dos debates sobre a democracia nas sociedades modernas e contemporâneas, o modelo da democracia deliberativa. Com suas idéias a questão da deliberação e da participação pública ganha novos olhares, no âmbito da teoria democrática contemporânea. Os limites teóricos e práticos do seu ideal de deliberação pública foram apontados por vários autores que passaram a aderir e defender a proposta de democracia deliberativa. Do ponto de vista teórico, por exemplo, apesar de endossar o ideal de democracia baseada na discussão, Young (2001), identifica dois problemas com a maneira pela qual esse ideal é habitualmente articulado, apresentando uma proposta de democracia

---

<sup>53</sup> - Habermas, 1995a, op. cit., p.49.

<sup>54</sup> - Na visão do autor, entendido como subsistema especializado em decisões coletivamente obrigatórias e o único capaz de agir, isto é, produzir políticas públicas. Ibidem, 1995a.

<sup>55</sup> - Avritzer, 2000, op. cit., p.40.

comunicativa, em vez de deliberativa. O primeiro problema diz respeito à restrição do conceito de discussão democrática relacionado estritamente à argumentação crítica. Para esta autora, a maioria dos teóricos da democracia deliberativa supõe uma concepção de discussão carregada de viés cultural, o que tende a silenciar ou desvalorizar determinadas pessoas ou grupos. O segundo problema relaciona-se a incorreta suposição dos teóricos deliberativos de que os processos de discussão que visam ao entendimento entre as partes, necessariamente têm de partir de um elemento comum de entendimento ou de ter como objetivo um bem comum. A autora então, propõe um conceito ampliado de comunicação democrática que envolva outros elementos como saudação, retórica e narração como formas de comunicação que se somam à argumentação na contribuição à discussão política. Sua proposta de revisão é no sentido de que as diferenças de cultura, perspectiva social ou comprometimento particularista sejam compreendidas como recursos a serem utilizados na compreensão da discussão democrática e não como divisões a serem superadas.<sup>56</sup>

Além dessas, outras críticas questionaram e apontaram as limitações na teoria de democracia deliberativa preconizada por Habermas<sup>57</sup>, porém, para os objetivos deste trabalho, interessa o problema de como operacionalizar a deliberação pública preconizada pela proposta de democracia deliberativa, cujas formulações teóricas de Habermas constituem o seu marco analítico. Trata-se, então, da questão da relação entre a rede de deliberação pública, isto é, esfera pública, e os sistemas político e administrativo. Apesar da sua grande contribuição teórica para a concepção de democracia deliberativa cujo cerne é a deliberação democrática, Habermas, não coloca os elementos institucionais e/ou decisórios do ideal de deliberação argumentativa ou discursiva, deixando de dar formato institucional que satisfizesse sua proposta<sup>58</sup>. A partir das suas formulações, outros autores vão buscar uma melhor operacionalização do ideal de deliberação pública, instituindo um movimento no interior da teoria de democracia deliberativa, reforçando-a e afirmando-a como a única capaz de tornar mais democráticas as práticas e as instituições públicas nas sociedades contemporâneas.

---

<sup>56</sup> -YOUNG, Iris Marion. *Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa*. In: SOUZA, Jessé (Org.) *Democracia hoje – Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001, p. 365-386.

<sup>57</sup> - Para Gutmann (1995), a democracia deliberativa reconcilia democracia e liberalismo sob às custas de uma desarmonia, que consiste no fato de que “pessoas que são bem informadas e razoáveis divergem de julgamentos coletivos que emergem do exercício da liberdade política de todos”. Este autor, examina o ideal de democracia deliberativa para justificar o desencanto com a democracia norte-americana contemporânea. Vê que a desarmonia associada à democracia norte-americana, a distância entre as práticas vigentes e os princípios liberal-democráticos, tem solução. Para ele, a “democracia deliberativa é um ideal político mais abrangente e mais coerente do que a democracia populista e do que o liberalismo negativo” e a redução da distância entre este ideal e as práticas políticas “diminuiria a desarmonia da democracia norte-americana”. Ver GUTMANN, Amy. (1995) *A desarmonia da democracia*. Lua Nova Revista de cultura e política, São Paulo, nº 36, p. 5–37.

<sup>58</sup> - Avritzer, 2000, op. cit., p. 41

## 2.2 - A deliberação democrática: operacionalidade do ideal deliberativo

Se, por um lado, Habermas, através do conceito de esfera pública, compatibiliza complexidade social, soberania popular e sistema político; por outro lado, nada nos diz em relação ao formato institucional da deliberação pública, no sentido de efetivar as decisões tomadas, deixando uma lacuna sobre o problema da operacionalidade da deliberação pública no contexto de uma política deliberativa. Residem aí, as críticas elaboradas por autores, como Joshua Cohen, James Bohman e Leonardo Avritzer. Veremos, então, o fundamento das formulações de cada um destes autores.

### 2.2.1 – A deliberação institucional de Cohen

Joshua Cohen, nos seus estudos, estabelece um diálogo com Habermas, preocupado com o problema de como operacionalizar o processo de decisão pública preconizado pelo modelo de democracia deliberativa. Endossando o ideal de deliberação e de tomada de decisão, Cohen entende a democracia deliberativa como ligada a um ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação ocorrem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais. Nessa associação, os cidadãos compartilham um compromisso para a solução do problema das escolhas coletivas através do raciocínio público, considerando suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que estabelecem a moldura para a deliberação pública livre.<sup>59</sup>

Partindo desse pressuposto, Cohen apresenta a idéia de uma Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD), na qual defende como ponto fundamental a institucionalização das soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e, não, simplesmente, a promoção de discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal. Com essa proposta, ele transforma o processo de deliberação pública baseado na *práxis* argumentativa em um processo de deliberação institucional. Como ele opera essa mudança?

Segundo Cohen, no modelo discursivo preconizado por Habermas, a democracia torna-se estranha às rotinas institucionais estabelecidas pela política moderna, na medida em que valoriza condições excepcionais de influência das associações que se localizam fora do

---

<sup>59</sup> - Ver COHEN, Joshua. (1997a) *Reflections on Habermas on Democracy*. Florence: European University Institute (mimeo); \_\_\_\_\_ & SABEL, Charles. (1997b) *Directly-Deliberative Poyarchy*. European Law Journal, Vol. 3, n. 4, 313-342. \_\_\_\_\_ . (1997c) *Procedure and substance in deliberative democracy*. In: BOHMAN, James; REHG, W (Orgs). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge-Mass, The MIT Press, p.67-91; \_\_\_\_\_ . (1989) *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In: HAMLIN, Alan and PETTIT, Philip (Eds.). *The Good Polity*. New York, Blackwell Publishers, p.17-34.



circuito institucionalizado do poder. A operacionalização do modelo habermasiano, ao depender do fluxo de comunicação originado em uma rede dispersa de cidadãos e que se dirige para o legislativo e para a administração com o intuito de influenciá-los no processo de tomada de decisão, sugere que a interferência dos movimentos sociais somente possam ocorrer em momentos de quebras ocasionais na rotina do “circuito oficial do poder”, o que parece “uma dissolução desencorajadora da soberania popular”.<sup>60</sup>

A partir dessa crítica, a proposta de Cohen aponta para uma ação mais ofensiva dos atores societários, no processo de deliberação pública. Segundo este autor, a deliberação deve envolver: (1) decisão da agenda; (2) proposição de soluções alternativas aos problemas desta agenda; (3) apoio e negociação destas soluções por meio da razão. Nessa proposta, não basta apenas enfatizar, como faz Habermas, a influência autônoma da periferia da esfera pública sob condições de crise social, mas há necessidade de apontar outras formas institucionalizadas de participação capazes de realizar a promessa da democracia radical e, com isso, do governo legítimo.

Para a realização dessa promessa, três condições são necessárias, segundo o autor, a saber: (1) as outras formas institucionalizadas de participação devem promover *inputs* que reflitam experiências e preocupações que, geralmente, não ocupam a agenda regular (sensores fundamentados na experiência local e na informação); (2) elas devem promover avaliações disciplinadas sobre propostas que envolvem valores políticos fundamentais através da deliberação; (3) elas devem promover ocasiões institucionalizadas e regulares para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão coletiva. Na visão de Cohen, a realização dessas condições pode aumentar a qualidade do discurso na “esfera pública informal”.<sup>61</sup>

A proposta de Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD) apresentada por Cohen, agrupa essas idéias e fundamenta institucionalmente as soluções de problemas diretamente pelos cidadãos, buscando operacionalizar o ideal normativo de democracia deliberativa, numa proposta mais radical. Na PDD, as decisões coletivas são tomadas mediante deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas. Ao decidir, estes cidadãos devem examinar suas próprias escolhas à luz das deliberações e das experiências relevantes de outros cidadãos que lidam com

---

<sup>60</sup> - Para Cohen (1989, op. cit., p.35), a capacidade dos movimentos sociais em atuar, como sensores dispersos na esfera pública, na identificação de preocupações populares que estão fora da agenda pública, propondo novas soluções e, com isso, influenciar o poder legislativo e a administração pública, é a base do argumento habermasiano.

<sup>61</sup> - *Ibidem*, 1989, p.37.

problemas similares em jurisdições comparáveis ou subdivisões do governo. Dessa forma, essa proposta combina, segundo o autor, pelo menos idealmente, as vantagens do aprendizado local e do autogoverno com as vantagens (e disciplina) do aprendizado social mais amplo e da *accountability* política que ocorre quando os resultados de alguns experimentos concorrentes são aglutinados para permitir o controle público sobre a efetividade das estratégias e dos líderes.<sup>62</sup>

A idéia de PDD, de Cohen, compreende três elementos, a saber:

- a) os problemas locais são solucionados diretamente de forma deliberativa. Para tanto, é importante a participação direta dos cidadãos, na medida em que veicula conhecimento e valores locais relevantes para o processo de tomada de decisão. O pressuposto é que os participantes possuem informações relevantes sobre os contornos dos problemas e podem identificar, com relativa facilidade, tanto a decepção dos outros quanto as conseqüências não intencionais das decisões passadas. Além disso, ela encoraja a expressão das diferenças e a provisão de informações. Nesse processo, o respeito se expressa através da argumentação mútua que define a deliberação e reforça o compromisso com as normas do diálogo, como sinceridade e confiança, e com a solução dos problemas;
- b) a institucionalização de *links* entre as unidades locais – em particular, a institucionalização de vínculos que requerem unidades deliberativas separadas que consideram suas próprias propostas à luz dos critérios oferecidos por outras unidades (localismo). Para Cohen, estender a deliberação às unidades permite que cada grupo contemple seu ponto de vista e suas propostas à luz das alternativas articuladas pelos outros, podendo, com isso, assegurar o exercício da razão prática de forma disciplinada e criativa<sup>63</sup>. Esta deliberação entre as unidades de tomada de decisão dirigida pelo aprendizado conjunto das suas várias experiências e o aumento das possibilidades institucionais para tais aprendizados, fazem com que seja necessário uma coordenação deliberativa nesse processo de tomada de decisão;
- c) a mudança no *locus* das soluções de problemas faz com que mude, também, a operação e a expectativa das instituições básicas. A PDD reconhece o papel do poder legislativo, tendo em vista os limites dessa instituição para resolver problemas (por si só ou ao delegar tarefas para as agências administrativas). O papel do legislativo na PDD é dar poder e facilitar a solução de problemas através das arenas diretamente deliberativas, pois essas

---

<sup>62</sup> - Cohen, op. cit, 1997b e 1989.

<sup>63</sup> - Se a razão prática requer, de fato, a busca de melhores soluções, os tomadores de decisão necessitam explorar alternativas às práticas correntes. Podem procurar tais alternativas – incluindo aquelas previamente não imaginadas na cena local – nas experiências das unidades que lidam com problemas análogos.

operam de forma mais próxima dos problemas do que o próprio legislativo. A idéia é que o poder legislativo: (1) dê publicidade às áreas de políticas (educação, segurança, saúde ambiental) abertas à ação poliárquica diretamente deliberativa; (2) estabeleça objetivos gerais para a política em cada área; (3) promova a organização das arenas deliberativas potenciais para realizar aqueles objetivos; (4) torne os recursos disponíveis para os corpos solucionadores de problemas deliberativos; (5) reveja, em intervalos regulares, as atribuições de recursos e responsabilidades. Às agências administrativas, por sua vez, cabe oferecer a infra-estrutura para a troca de informação entre as unidades. Essas agências têm como função reduzir os custos da informação com os quais os diferentes solucionadores de problemas lidam, ajudando-os a determinar onde os corpos deliberativos estão situados, quais projetos tais corpos estão desenvolvendo e quais modificações nestes projetos serão necessárias nos âmbitos locais, em vez de buscarem resolver os problemas.

Essa proposta de operacionalização da democracia deliberativa de Cohen diferencia-se da proposta de Habermas, basicamente no que diz respeito à concepção de esfera pública. Dois pontos são ressaltados pelo próprio Cohen sobre essa diferença. O primeiro ponto é que a esfera pública na PDD é dispersa em termos organizacionais e é socialmente heterogênea. Dispersa do ponto de vista organizacional no sentido de que a opinião pública se forma não só em referência ao legislativo nacional, mas também em referência aos trabalhos dos comitês de controle público das escolas locais e outras instituições que buscam solucionar problemas coletivos locais. Socialmente heterogênea porque seus membros não compartilham características sociais, qualidades morais e informações comuns. Embora a arena pública, em ambos os sentidos, seja pluralista, suas partes se conectam pela necessidade explícita de comparação com outras unidades que estão conduzindo comparações similares e pela existência de um debate público mais amplo, informado por tais comparações e direcionado para projetos nacionais. O segundo ponto é que na PDD, a arena pública é o local onde a prática, na forma de solução de problemas coletivos, encontra-se com o princípio político da deliberação através da argumentação (oferta de razões) entre cidadãos que se reconhecem como livres e iguais.

Na visão de Cohen, através da solução direta de problemas pelos grupos de cidadãos afetados, a deliberação pública, na PDD, reduz a distinção entre reflexão sobre objetivos políticos e avaliações dos esforços para alcançar tais objetivos. O efeito dessa conexão mais prática entre a criação dos problemas e as suas soluções deve ser, além de formatar a discussão na esfera pública informal, tornar efetivo o engajamento público que está ausente da explicação de Habermas. Isso porque, a discussão no interior da esfera pública na teoria

habermasiana é “comunicativamente fluída”, inclui uma multiplicidade de tópicos e questões e é guiada por preocupações experimentais para as quais os próprios cidadãos estariam atentos. Acontece que as principais instituições políticas, tradicionalmente destinadas a solucionar problemas (parlamento, administração e partidos) não apresentam inovações, nem em termos do desenho, nem em termos de concepção, e que os cidadãos, embora discutam direções políticas, não resolvem efetivamente os problemas. Dessa forma, o autor adverte que, inevitavelmente, ocorre uma indeterminação na capacidade do público em dirigir o Estado.<sup>64</sup>

Com base nisso, Cohen aponta para as conseqüências limitadas da proposta de esfera pública habermasiana, precisamente porque as demandas técnicas que o parlamento, o partido e a administração precisam responder, limitam a direção que pode resultar de uma discussão mais envolvente e irrestrita entre os cidadãos. Nesse sentido, a democracia radical, na concepção habermasiana, não serve como programa para transformar e alargar o escopo do conjunto das instituições vigentes na democracia moderna, mas, sim, como fonte de defesa da possível erosão das mesmas.<sup>65</sup>

Em suma, a crítica de Cohen é que o modelo discursivo de democracia de Habermas tem como eixo fundamental a relação entre esfera pública e sistema político, uma relação tipo centro-periferia. Nessa relação, inexistem mecanismos efetivos que assegurem um diálogo permanente entre os cidadãos e o poder público e, com isso, não há uma capacidade real de influenciar as opiniões no “circuito oficial de poder”. A proposta da “Poliarquia Diretamente Deliberativa” surge como um mecanismo que busca oferecer ocasiões mais institucionalizadas para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão coletiva, tendo em vista que possibilita aos atores da esfera pública não somente discussão, mas, sobretudo, solução aos seus problemas coletivos através de mecanismos diretos. Assim, a esfera pública busca não apenas promover o debate público visando influenciar ou não a arena política formal, mas formas de resolver problemas diretamente com as agências públicas.

---

<sup>64</sup> - *Ibidem.*, 1997b, op. cit.; 1989, op. cit.

<sup>65</sup> - Mesmo assim, Cohen reconhece a importância da liberdade de comunicação no interior da esfera pública, no sentido de que quanto mais livre a comunicação do público, mais independente ela é em obter maior clareza quanto às opções e isso significa maior imunidade à interferência do Estado na formação da opinião. *Ibidem*, Cohen, 1997b, op. cit. p.338.

### 2.2.2 – A deliberação pública dialógica de Bohman

Para James Bohman, a deliberação pública é um processo dialógico de troca de razões, cujo objetivo é solucionar situações problemáticas que não encontram soluções sem uma coordenação e cooperação impessoal entre indivíduos<sup>66</sup>. Com essa concepção de deliberação dialógica, este autor, integra elementos do diálogo com uma concepção de razão pública e, ao mesmo tempo, integra os públicos informais com alguns elementos capazes de institucionalizar a deliberação pública. Com efeito, sua proposta opera uma mudança no interior da teoria deliberativa que se traduz na transformação da influência quase fictícia da esfera pública em influência real. Vejamos como isso ocorre.

Assim como Habermas e Cohen, Bohman considera que a idéia central do modelo deliberativo de democracia é que a legitimidade das decisões de um governo deriva do julgamento crítico dos cidadãos livres e iguais. Todos compartilham do pressuposto de que democracia implica alguma forma de deliberação pública. Nesse sentido, Bohman (1996) analisa como as instituições públicas podem tornar-se mais democráticas através da qualificação dos métodos e das condições de debate, discussão e persuasão<sup>67</sup>. Com este propósito, a sua proposta se diferencia das propostas daqueles tanto em relação ao conceito de deliberação pública quanto na forma de operacionalizá-lo nas sociedades complexas, plurais e desiguais.<sup>68</sup>

Em relação ao primeiro ponto, a idéia de deliberação em Bohman está baseada no diálogo e não no discurso. Para ele, é através do diálogo que as capacidades para o ato deliberativo podem ser conjuntamente exercidas porque o diálogo público é possível, mesmo que não haja acordo entre os participantes. Nesse sentido, a idéia de deliberação dialógica, de Bohman, se difere da idéia de deliberação discursiva ou argumentativa. Por deliberação pública, Bohman, entende

uma atividade social incorporada na ação social do diálogo, isto é, [o ato de] oferecer e receber razões. Ela ocorre em um contexto social específico, frente a uma situação problemática na qual a coordenação se rompe e é retomada quando os atores são capazes de cooperar novamente. (...) O sucesso [do ato deliberativo] é alcançado quando os agentes são

<sup>66</sup> - BOHMAN, James (1996). *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press. p.27.

<sup>67</sup> - *Ibidem.*, p.2.

<sup>68</sup> - O pluralismo, a complexidade e a desigualdade são entendidos como fortes obstáculos à deliberação pública. Para Faria (2000, *op. cit.*, p.59), os críticos da versão deliberativa da democracia utilizam tais fatos, assim como o problema do tamanho de uma unidade territorial e o tempo de decisão como constrangimentos importantes à possibilidade da deliberação nas sociedades contemporâneas.

suficientemente convencidos a continuarem suas cooperações em desenvolvimento. O resultado de uma decisão real é aceitável quando as razões por trás dela são suficientes para motivar a cooperação de todos.<sup>69</sup>

Essa idéia de deliberação, de Bohman, enfatiza a deliberação mais como uma atividade cooperativa e pública com base no diálogo, do que uma forma de discurso e argumentação. Para este autor, o ato deliberativo tem como objetivo: (1) resolver as situações problemáticas (conflitos); (2) restaurar a cooperação entre os atores; (3) coordenar seus resultados. Para que isso ocorra, basta que os participantes reconheçam as suas contribuições e influências nos resultados, mesmo que não concordem. Dessa forma, o diálogo deliberativo busca minimizar as influências não públicas e substituí-las pelas influências dos que contribuíram no debate público. Isso, porque o diálogo é livre e aberto a todos os cidadãos, favorecendo a cooperação dos atores.

O pressuposto básico dessa idéia, é que na deliberação cada ator ou grupo espera racionalmente que sua visão seja incorporada na decisão, podendo ser favorável ou pelo menos não desfavorável para ele. Desse modo, cada cidadão, motivado pela razão pública, continua a cooperar na deliberação, independente da decisão tomada. Assim, a decisão é reproduzida e testada numa deliberação livre e racional na qual os cidadãos participam igualmente com voz efetiva. Neste tipo de deliberação, os cidadãos buscam, de forma autônoma, a solução dos problemas através do diálogo cooperativo e público.<sup>70</sup>

Na proposta de Bohman, a ação cooperativa é um dos elementos chaves no processo de deliberação pública. Em uma situação problemática, essa deliberação não busca estabelecer um novo consenso, mas uma forma cooperativa e pública de ação social. Para ele, o sucesso dessa deliberação depende da *accountability* da ação em relação aos outros e da habilidade reflexiva dos atores para continuar a cooperar, na medida em que essa *accountability* é estendida a todos os atores e às novas situações. A *accountability* pública neste tipo de deliberação é medida em termos de suas realizações práticas e demanda uma esfera pública política em todas as instituições, nas quais as políticas públicas precisam dar resposta ao público.

Na teoria política de Bohman, a realização desse processo deliberativo, deve ocorrer em condições de não-tirania, igualdade e publicização. As duas primeiras dizem respeito ao lugar do cidadão na deliberação, mas a terceira, a publicidade, é central para a sua concepção de esfera pública. Isso porque a publicidade opera em níveis diversos, tais como: (1) ela cria o

---

<sup>69</sup> - Bohman, 1996, op. cit., p.33.

<sup>70</sup> - Ibidem, p.26-27.

espaço social onde a deliberação ocorre; (2) ela governa os processos de deliberação; (3) ela também dirige as razões produzidas pelo processo deliberativo; (4) ela oferece um padrão para julgar os acordos produzidos no processo deliberativo. Portanto, a publicidade constitui e dirige o espaço social necessário para a deliberação democrática, qual seja, a esfera pública<sup>71</sup>. O caráter público desse espaço é determinado pelas razões oferecidas uns aos outros na deliberação e não pelo conteúdo das questões discutidas. Essas razões resultam em decisões legítimas, quando formuladas de tal forma, que todos os deliberadores possam compreendê-las, aceitá-las e respondê-las em seus próprios termos. Isso significa que, mesmo não havendo unanimidade no processo deliberativo, os cidadãos podem concordar em continuar a cooperação.<sup>72</sup>

A concepção de esfera pública está no centro da divergência entre a teoria de deliberação dialógica de Bohman e a teoria de deliberação discursiva de Habermas. Enquanto para o primeiro, a deliberação torna-se pública através do diálogo; para o segundo, ela se torna pública mediante o discurso. Na *análise do diálogo*, a interação pública produz os efeitos práticos nos participantes que elaboram razões convincentes, enquanto na *análise do discurso* os argumentos e os tipos de justificação têm que ser publicamente convincentes. Além disso, a versão discursiva busca reconstruir os ideais de convergência, unanimidade e imparcialidade em termos políticos. Para Bohman, esses ideais não são necessariamente os pressupostos da discussão democrática ou da argumentação pública.<sup>73</sup>

Como se observa, a distinção entre ambas as análises centra-se na separação entre a visão dialógica (Bohman) e a explicação discursiva (Habermas) no processo de deliberação pública. Em Bohman, a deliberação é dialógica por que suspende os constrangimentos da ação e ocorre quando uma pluralidade de agentes tenta convencer uns aos outros a coordenar suas atividades de forma particular. Em Habermas, o discurso demanda mais que o diálogo e pressupõe idealizações que, na sua maioria, requerem acordos unânimes sobre regras básicas e padrões de justificação racional. Bohman, então, afirma que o discurso só é aberto, em princípio, quando os pressupostos requeridos para a participação ativa dos cidadãos são muito

---

<sup>71</sup> - Ibidem, p. 35-37.

<sup>72</sup> - No sentido bohmaniano, a deliberação como atividade cooperativa tem como principal vantagem a questão de que o padrão de publicização necessário não depende de idealizações fortes. Para Faria (2000, op. cit., p. 61), Bohman minimiza as exigências que Habermas faz para se atingir a deliberação pública.

<sup>73</sup> - Bohman, reconhece a importância da concepção habermasiana de esfera pública e sua capacidade de generalizar a comunicação. Porém, para ele, o diálogo é uma ação pública particular com características especiais necessárias para a deliberação e se baseia no ato de dar e receber razões que não produz necessariamente pretensões bem justificadas, mas sim pretensões que são amplas em escopo e suficientemente justificadas para ser “*accountable*” para um público indefinido de cidadãos. Já, o discurso, por sua vez, emprega padrões regulativos de justificação e são tipicamente estruturados em direção a um tipo de pretensão de validade. Bohman, 1996, op. cit., p. 57.

altos, já o diálogo não requer “expertise” epistêmica específica e é aberto a todos os cidadãos que desejam formar o resultado da deliberação.<sup>74</sup>

O sentido de esfera pública utilizado por Bohman, não precisa de uma consciência coletiva nem de uma comunidade, embora ambas possam emergir da prática pública. Isso porque na deliberação enquanto processo dialógico o pressuposto é que a publicização não consiste no conhecimento pleno de todos os interesses e de todas as razões relevantes, mas em uma forma particular através da qual se oferecem razões e se obtêm respostas através da comunicação. Oferecer razão significa aqui demandar uma resposta de outros numa audiência geral e não restrita. Tanto a razão quanto a audiência para a qual ela é dirigida podem ser consideradas públicas. O público aqui se difere do coletivo, na medida em que a comunicação generalizada, através da esfera pública, não requer qualquer compartilhamento de crenças e valores de primeira ordem. Nesse sentido, a esfera pública se sustenta numa estrutura comum, isto é, numa estrutura de convenções formal e informal, acordos e leis explícitas que tornem possível a deliberação pública. Essa estrutura deve ser garantida pela razão pública e deve possibilitar a própria deliberação que deve estar aberta às novas razões e revisões.<sup>75</sup>

Um outro ponto de divergência entre a teoria política de Bohman e a teoria política de Habermas, centra-se no problema da operacionalidade da deliberação pública nas sociedades contemporâneas. No modelo deliberativo habermasiano, centrado no eixo centro-periferia, a deliberação pública é reduzida ao contexto informal da sociedade. Nele, os cidadãos constituem “públicos fracos” podendo criticar as instituições complexas, mas não são os autores de suas decisões e nem as controlam. Discordando dessa idéia, Bohman retoma o problema da compatibilidade entre complexidade social e soberania popular, com o foco na participação efetiva dos cidadãos no processo de tomada de decisão e oferece uma solução, que propõe, de um lado, uma nova forma de se pensar a soberania popular através do aperfeiçoamento da regra da maioria; por outro lado, o controle público através da criação de esferas públicas políticas, em torno das diversas instituições encarregadas de tomar decisões, sejam elas administrativas ou legislativas.<sup>76</sup>

Na primeira proposta, Bohman (re)interpreta o ideal de soberania popular como o governo das “maiorias deliberativas” e não de consenso de todos. Diferentemente de Habermas, atribui a legitimidade de uma lei ao resultado de um processo participativo justo e

---

<sup>74</sup> - *Ibidem*, p.57.

<sup>75</sup> - *Ibidem*, p.46.

<sup>76</sup> - Para Bohamn, Habermas abandona os ideais da democracia radical, pois o seu diagnóstico das sociedades modernas aponta para a não realização das formas diretas de governo e nem o controle democrático de todas as áreas da vida social devido aos fatos da complexidade social e da contingência.



aberto a todos os cidadãos que inclui todas as razões publicamente acessíveis. Parte do pressuposto de que nesse processo de deliberação pública ocorre uma cooperação contínua a despeito das diferentes posições próprias de uma sociedade pluralista e, não um acordo unânime entre todos os participantes. Nesse processo, consenso é constituído independente do desacordo em relação a qualquer decisão particular alcançada deliberativamente, porque depende da participação. O que importa é que essa participação no processo deliberativo seja justa, inclusiva e cooperativa, fazendo com que os cidadãos cheguem racionalmente e publicamente a uma lei legítima.<sup>77</sup>

A cooperação nesse processo é facilitada quando se aplica a regra da maioria e, na medida em que as minorias têm expectativas razoáveis de afetar e rever as decisões políticas, incluindo aí, decisões sobre o caráter e as condições da participação política. Na visão do autor, o que qualifica a regra da maioria como deliberativa é essa possibilidade de rever os procedimentos democráticos para que os mesmos sejam sempre mais inclusivos. Com base nisso, o autor propõe a institucionalização da soberania popular através da regra da maioria, no lugar da opinião pública informal. Qualquer fraqueza que ela possa apresentar pode ser corrigida por instituições “contra majoritárias”, cujas decisões serão resultados da deliberação pública, justa e inclusiva.<sup>78</sup>

Na teoria política preconizada por Bohman, o uso público da razão e a formação das maiorias deliberativas ocorrem tanto nas associações da sociedade civil quanto nas instituições representativas e legislativas. O problema é que nas sociedades contemporâneas, a soberania das maiorias deliberativas requer um intercâmbio complexo entre as instituições públicas e políticas que não é garantida pelos mecanismos convencionais do Estado Constitucional. Além disso, as instituições públicas, burocráticas e administrativas, inclusive as legislativas, são estruturadas de forma hierarquizadas, não democráticas, lidam com os cidadãos de forma autoritária e quase não têm controle público. Isso porque, ao buscar apenas a eficiência, a administração pública solapa o potencial deliberativo das instituições.

Diante dessa constatação, o autor, apresenta sua segunda proposta, isto é, a criação de esferas públicas políticas em torno das diversas instituições encarregadas de tomar decisões (administrativas e legislativas). A idéia central é que essas instituições públicas criem suas próprias esferas públicas com o objetivo de operacionalizar a deliberação pública dialógica. Com essa proposta, Bohman reconhece a importância dessas instituições politicamente

---

<sup>77</sup> - Em Habermas, leis legítimas são aquelas elaboradas a partir do acordo de todos os cidadãos em um processo discursivo de elaboração juridicamente constituída.

<sup>78</sup> - O autor usa como exemplo desse tipo de decisão, a revisão judicial. Bohman, 1996, op. cit., p. 183-186.

instituída para aplicar a lei e implementar políticas, mas defende a criação das esferas públicas na possibilidade de torná-las mais reflexiva e democrática, governada pela razão pública. Para ele, as esferas públicas em torno dessas instituições compostas por atores afetados pelas decisões que visam solucionar problemas, possibilitam o controle (*accountability* público) e o regate do potencial deliberativo das instituições públicas.

Em suma, essas duas proposições fundamentam a solução proposta de Bohman ao dilema participação-deliberação, que se resolve com a criação de mais espaços públicos em torno das instituições onde o *accountability público* pode se desenvolver. Dessa forma, o autor, busca tornar mais democráticas as interdependências existentes entre as instituições sociais e os públicos que as constituem e as interpretam. Assim como Cohen e diferentemente de Habermas, Bohman busca reconciliar a execução das decisões legítimas com o processo de deliberação pública através de um conceito de esfera pública que promova uma postura mais ofensiva dos atores sociais junto às instituições públicas. Associa à esfera pública a capacidade ou função de controle ou monitoramento dessas instituições (*accountability* público).

### **2.2.3 A deliberação e os públicos participativos de Avritzer**

Leonardo Avritzer endossa as críticas de Cohen e Bohman ao modelo de deliberação democrática habermasiano, incorporando as propostas de ambos, mas oferece uma alternativa diferente para a institucionalização das práticas democráticas. Sua proposta de buscar uma dimensão institucional do processo de deliberação pública, aponta para criação de uma forma intermediária de desenho entre a esfera pública e a organização administrativa que seja capaz de compatibilizar tanto as preocupações com a participação e a deliberação quanto com a racionalidade administrativa<sup>79</sup>. Esta forma institucional intermediária constitui o que ele chama de “públicos participativos”, isto é, uma “nova esfera de deliberação e negociação” composta por novos atores (associações voluntárias e movimentos sociais) e seus aliados políticos que institucionalizam suas estratégias e práticas no sistema de tomada de decisão de forma participativa. Trata-se de um espaço formado por cidadãos organizados que buscam,

---

<sup>79</sup> - Os arranjos deliberativos, na visão deste autor, envolvem duas tensões. De um lado, há uma oposição entre argumentação e decisão; de outro lado, tensão entre pluralismo e experimentação administrativa. Avritzer, 2000, op. cit., p.44-45.

através da deliberação pública: (1) superar a exclusão social e política; (2) promover o controle público (*accountability*); (3) implementar suas preferências políticas.<sup>80</sup>

Através da idéia de “públicos participativos”, Avritzer oferece um modelo participativo de democracia com a intenção de apresentar uma extensão do entendimento do conceito de público para uma forma de deliberação democrática no nível político, entendido como restrito na teoria deliberativa. Nesse sentido, o seu interesse é pensar uma nova forma de institucionalização da participação nos espaços públicos que ultrapasse os mecanismos clássicos de representação (parlamento, partido), assim como fizeram Cohen e Bohman. Porém, Avritzer parte da idéia de que uma forma alternativa de política democrática requer a institucionalização de mecanismos deliberativos no nível público.<sup>81</sup>

Para Avritzer, a teoria de esfera pública elaborada por Habermas constitui um “divisor de águas” entre as teorias realista e participativa de democracia, tendo em vista que, através da idéia de um espaço público diferenciado do estado e do mercado, a interação face a face dos indivíduos ocorre com base na apresentação de argumentos racionais. Para ele, o filósofo alemão, opera uma renovação no interior da tradição democrática quando oferece um terceiro caminho, capaz de estabelecer uma nova conexão entre participação e racionalidade (ou problemas da participação e da racionalidade)<sup>82</sup>. Portanto, a teoria habermasiana, possibilita uma ruptura com a hierarquização da participação e gera um espaço de participação entre atores iguais onde a diferença é marcada exclusivamente pela força do melhor argumento. Ao reconhecer a importância desse conceito, Avritzer busca incorporar a idéia de “públicos participativos”, com a intenção de superar as limitações teóricas do modelo habermasiano em relação à questão da diferença cultural e, também, o seu caráter defensivo. Corrobora com a crítica de que, em Habermas, a esfera pública é um espaço homogêneo que não permite a apresentação da diferença e composta por atores sociais restritos que agem de forma defensiva.

A proposta de Avritzer se torna inovadora em relação aos demais críticos de Habermas, no interior da teoria deliberativa de democracia, quando se considera a questão da diferenciação cultural. Através da incorporação dos movimentos sociais, o autor, propõe a substituição dos públicos excludentes pelos públicos desses movimentos, isto é, “participativos”. Para ele, a teoria dos movimentos sociais, principalmente em sua vertente europeia, respondeu o problema da identidade, levando a superação do conceito de público

---

<sup>80</sup> - AVRITZER, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press, p.39.

<sup>81</sup> - *Ibidem*, p.39-40.

<sup>82</sup> - *Id.*, 1996; 2000, *op. cit.*.

elaborado por Habermas. Se por um lado, este autor defende a idéia que todos os participantes são igualmente capazes de participar da política através da crítica argumentativa e isso abre um novo espaço para a discussão entre racionalidade e participação; por outro lado, a teoria habermasiana, reduz os atores deste público à burguesia européia do início do século XIX, basicamente homens brancos, mostrando-se incapaz de incorporar outras culturas.<sup>83</sup>

O conceito de “públicos participativos” supera a restrição do escopo da teoria habermasiana, na medida em que Avritzer introduz os movimentos sociais como o público por excelência da esfera pública. Isso se explica porque a formação da identidade desses movimentos envolve simultaneamente o reconhecimento do que é comum e a publicização do que é diferente, tendo em vista que eles se formam quando os atores sociais disputam a articulação do significado no interior de um subsistema que busca negar sua diferença. Esses atores, ao interagirem, comunicarem e influenciarem uns aos outros constroem um espaço de reconhecimento mútuo e de reconhecimento da diferença. Assim, o papel dos movimentos sociais, para Avritzer, passa a ser o de tematizar publicamente a diferença da identidade ao apresentá-la em público. Desta forma, a esfera pública possibilita a apresentação pública de novas identidades, respondendo o problema da exclusão dos diferentes.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> - O centro eram os públicos burgueses que, como indivíduos, não governavam, mas tinham a capacidade de demandar dos governantes *accountability* pública e justificação moral das ações do Estado.

<sup>84</sup> - As questões sobre os limites do modelo habermasiano de esfera pública, particularmente em relação à diferença cultural devido a sua homogeneidade, constituem o cerne das principais críticas ao modelo discursivo preconizado por Habermas, no debate teórico contemporâneo, quando se utiliza o conceito fora do seu berço de origem que é a sociedade européia. Cohen e Arato (1992) chamam atenção para as forças de renovação e transformações mobilizadas pelos chamados “news publics” (novos públicos), novos tipos de organização política, que pressionam por mudanças no padrão de comunicação e podem gerar transformações duradouras mesmo na política institucionalizada, afetando as discussões nos parlamentos e nas convenções partidárias. Fraser (1992; 2002) chama atenção para o reconhecimento da importância do que denomina de “subaltern counterpublics” (contrapúblicos subalternos), minoria étnicas, grupos discriminados e mulheres excluídos *a priori* ou incorporados de forma subordinada ao modelo de esfera pública idealizado. Para esta autora, a idéia de uma esfera pública nacional, única e abrangente não considera as relações assimétricas de poder que, marcam, historicamente, os processos de constituição das esferas públicas contemporâneas. Giroy (1993) defende o “*diaporic publics*”, chamado de espaço cultural do Atlântico Negro, entendido como um contexto de ação transnacional, formado no âmbito da diáspora africana iniciada com a escravidão moderna e a imigração forçada da África para as Américas. Este autor denuncia que, por conta da política contemporânea ser regida pelo império da palavra, pela imposição da separação entre ética e estética, performance e racionalidade, o jogo político é previamente definido contra aqueles que, por força de sua inserção na história moderna, não puderam assumir o controle dos mecanismos de produção e reprodução dos discursos do poder considerados legítimos em cada Estado-nação particular. Essas críticas de Fraser e Giroy, para Avritzer e Costa (2004), corrigem e enriquecem o modelo discursivo de esfera pública democrática de Habermas, porque implicam a necessidade de construir estruturas específicas de captação de interesses e públicos subalternos e alertam para o risco implícito da ênfase na comunicação verbal. Se o espaço público não se mostrar poroso à força expressiva dos argumentos, da *performance* e das formas não-verbais de comunicação, pode, então, se prestar, indefinidamente, à reprodução do poder daqueles que historicamente dominaram o processo de produção verbal. Ver AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. (2004) *Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Voll. 4, n.4, 2004. pp. 703-728; Op. cit. 2002, p. 45.

Além disso, ao utilizarem a esfera pública e publicizarem suas questões, esses novos movimentos sociais são capazes de redefinirem o conceito de política transformando a esfera pública numa arena de definição contestada do que é político, ou seja, do que pertence à polis<sup>85</sup>. Nesse sentido, o autor, afirma que uma esfera pública participativa e igualitária permite “o reconhecimento da diferença mediante a formação de identidades coletivas baseadas na afirmação de características culturais e através da publicização de questões que os atores do sistema político prefeririam manter em segredo”.<sup>86</sup>

Quanto ao caráter defensivo dos atores que compõem a esfera pública, Avritzer busca na análise da dualidade estrutural das estruturas organizacionais o caminho para a solução dessa questão<sup>87</sup>. Para tanto, utiliza-se da análise oferecida por Cohen e Arato (1992) que, segundo ele, minimiza, através do caráter dual das estruturas organizacionais, o impacto da complexidade administrativa sobre a ação dos atores da sociedade civil. Para ele, a análise do processo de burocratização no interior de uma estrutura dual é capaz de apontar novos potenciais organizacionais, porque permite romper com a análise unidimensional da burocratização. Deriva daí, a possibilidade de novas formas organizacionais e de novos desenhos institucionais que podem ser gerados pelos movimentos sociais e pelas associações voluntárias. Com base neste raciocínio, Avritzer acredita que existam locais onde o potencial inovador das ações dos movimentos sociais não seria necessariamente colonizado pela lógica sistêmica da administração. Apostando nisso, propõe uma esfera pública deliberativa mais ofensiva para superar o caráter defensivo dado pelo conceito habermasiano.<sup>88</sup>

Para Avritzer, o conceito de esfera pública na teoria habermasiana não oferece uma estrutura alternativa para a democracia, porque não consegue transformar a retomada da dimensão pública em uma estrutura da prática democrática. Isso se explica porque a relação entre esfera pública e sistema político é limitada à transmissão de influência, o que reduz a deliberação pública à elaboração da lei. Nessa concepção, a esfera pública não produz decisão e nem deliberação no interior do sistema político. Numa situação em que os detentores do

---

<sup>85</sup> - Apesar de não haver consenso na literatura especializada do que sejam os novos movimentos sociais, há o reconhecimento de que eles estabelecem rupturas ideológicas e culturais no que se refere às novas formas de organização e de política que são estabelecidas, portanto, uma transformação social. Maiores esclarecimentos, ver JARDIM, Antonio de Ponte. (1998) *Novos movimentos sociais e esfera pública: reflexões críticas*. Redes, Rio de Janeiro, V.2, nº 5, maio/agosto.

<sup>86</sup> - Op. cit., 2002, p. 48.

<sup>87</sup> - Tal como os demais críticos aqui apresentados, Avritzer mostra como Habermas acabou sucumbindo ao diagnóstico da complexidade social e atribuindo aos movimentos sociais um papel defensivo cuja atuação se restringe a defender as estruturas comunicativas do mundo da vida. Op. cit., 2002, p.46.

<sup>88</sup> - “se assumirmos que a direção [organizacional gerada pelas associações voluntárias] pode ou não ser transferida [para o sistema político] e que existem métodos institucionais diferentes de transferi-las [que não se resumem à influência e à lei, como quer Habermas], nós podemos [concluir] que a esfera pública para se tornar ofensiva tem de tornar-se também deliberativa”. Op. cit., 2002, p. 48.

poder não incorporarem o consenso formado na esfera pública, optando por uma crise de legitimidade decorrente desta decisão, os cidadãos ficariam impotentes. Portanto, a proposta de Habermas não é capaz de reconectar razão e vontade política na medida em que são as autoridades (elites) quem decidem se incorporam ou não, na arena política, os resultados do debate público<sup>89</sup>. Essa crítica de Avritzer ao conceito de esfera pública habermasiano, se assemelha às oferecidas por Cohen e Bohman.

Para Avritzer, a deliberação pública é um mecanismo mais forte do que a influência para conectar a esfera pública e o sistema político. A virtude do conceito de deliberação pública é que ele permite conectar os três elementos principais da esfera pública (expressão e discussão livre, formação de identidades plurais e associação livre) com dois outros mecanismos que os vinculam com a deliberação, o fórum e o controle público<sup>90</sup>. Sua proposta defende abertura do sistema político, sem perda da autonomia do aparato administrativo, a deliberação dos cidadãos bem como do seu monitoramento à arena societária. Essa resposta reforça o papel deliberativo dos cidadãos no processo de tomada de decisão e, ao mesmo tempo, incumbe os mesmos de um monitoramento do processo de implementação de suas deliberações. Nessa direção, os espaços no interior do sistema político podem ser ocupados com o objetivo de guiá-lo e monitorá-lo sem, contudo, assumir suas próprias funções. Nesse cenário, “os públicos participativos” tornam-se uma nova esfera de deliberação e negociação, onde os cidadãos organizados promovam o controle público (*accountability*).

A idéia de “públicos participativos”, de Avritzer, envolve quatro elementos<sup>91</sup>, a saber:

- a) a formação de mecanismos de deliberação face a face, expressão e associação livre em nível público, cuja função é dar uma resposta política para os elementos específicos da cultura dominante que se tornam problemáticos;
- b) a idéia de que os movimentos sociais e as associações voluntárias respondem questões contenciosas ao introduzirem práticas alternativas no nível público;
- c) a preservação da complexidade administrativa e, ao mesmo tempo, a contestação sobre o acesso exclusivo dos *experts* ao fórum de tomada de decisão política. Os públicos participativos também têm o direito de monitorarem a implementação administrativa de suas decisões;

---

<sup>89</sup> - Op. cit., 2002, p. 49.

<sup>90</sup> - Ibidem., p.51.

<sup>91</sup> - Ibidem., p.52.

d) a vinculação de suas deliberações à tentativa de buscar formatos institucionais capazes de responder no nível institucional as questões contenciosas que aparecem no nível público.

Com base nesses elementos, Avritzer vê os fóruns participativos que vêm surgindo em diferentes países e em várias partes do mundo, nas últimas décadas, como arranjos que constituem formas e locais de institucionalização da democracia deliberativa. Em geral, esses arranjos apresentam como características: (1) cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação; (2) socialização das informações detidas pelos atores sociais; (3) possibilidade de testar múltiplas experiências.

Sobre essas características dos arranjos deliberativos, algumas considerações importantes são ressaltadas pelo próprio autor. Em relação à primeira característica, chama atenção para o fato de que ampliação da participação “parece” contribuir para a argumentação, na medida em que os atores sociais trazem para esses arranjos razões anteriormente não contempladas pelas decisões estatais, apesar desses termos não serem sinônimos. A presença permanente de um espaço para a manifestação de interesses minoritários ou para a justificação de uma ação estatal em favor de um interesse determinado torna esses arranjos deliberativos “mais democráticos que os arranjos estatais que se baseiam na aferição dos interesses, via a formação de maiorias eleitorais”.<sup>92</sup>

Quanto à segunda característica, a forma como as informações detidas pelos atores sociais é tratada por esses arranjos deliberativos, é bem diferente da forma observada nos aparatos administrativos. Isso, porque esses arranjos são locais nos quais as informações relevantes para uma deliberação de governo são tornadas públicas ou são socializadas. Os arranjos deliberativos presumem a construção coletiva das informações ou soluções mais adequadas para o tipo de problema discutido, o que significa que as informações não podem ser detidas por nenhum dos atores *a priori*.<sup>93</sup>

Sobre a terceira característica, Avritzer coloca a questão da *variação institucional dos arranjos deliberativos*. Para ele, esses arranjos trabalham com a idéia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. Isso significa

---

<sup>92</sup> - Para Avritzer, não existem dúvidas de que muitos dos arranjos deliberativos, especialmente aqueles que lidam com decisões sobre questões materiais, como é o caso do OP no Brasil, trabalham fundamentalmente com a argumentação em torno de interesses distintos. *Ibidem*.

<sup>93</sup> - Um exemplo de publicização, citado pelo autor, é o caso das carências no orçamento participativo de Porto Alegre. Como exemplo de socialização de informações, o autor cita o caso dos arranjos ambientais nos Estado Unidos. Soma-se a isso, o princípio de que Estado e o mercado possuem informações incompletas para a tomada de decisões e, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em decorrência disso, tais informações precisam ser partilhadas e discutidas por todos. *Ibidem*, pp. 43-44.

dizer que o elemento central dos arranjos deliberativos é a sua diversidade e não a sua unidade, tendo em vista que “a racionalidade ou a eficiência é gerada de forma descentralizada e *a posteriori* por múltiplos experimentos”. Este elemento em operação nas diversas experiências de arranjos deliberativos coloca a possibilidade da variação e não da repetição institucional dos locais da institucionalização da deliberação pública. E é essa capacidade de variação, partilhada pelos atores em público, que as experiências de mecanismos institucionais como o Orçamento Participativo (OP) e os Conselhos de políticas públicas são conhecidos no Brasil.<sup>94</sup>

Em suma, Avritzer defende que a teoria democrática contemporânea precisa incentivar formas de socialização da informação e formas de experimentação que permitam o acomodamento da diferença em novos arranjos administrativos fora do campo do Estado, como bem apontam Habermas e Bohman. Um espaço capaz de dar aos processos argumentativos a flexibilidade que eles requerem na deliberação pública e que seja capaz de alcançar resultados mediante discursos racionais que vinculem os atores de tal forma, como bem aponta Cohen, e gerem instituições capazes de acomodar o novo pluralismo próprio às sociedades democráticas do século XXI<sup>95</sup>. Nessa direção, sua proposta de “públicos participativos” assume importância e significado tanto teórico quanto empírico.

Enfim, a discussão teórica apresentada neste capítulo reflete um movimento que consolida a democracia deliberativa como aquela capaz de estabelecer práticas institucionais mais democráticas e abrangentes capaz de responder as demandas do pluralismo. Em outras palavras, capaz de reconhecer as diferenças culturais e a ampliar a participação social nas decisões de governo. As formulações de Habermas servem como ponto de partida para um debate mais amplo em que o processo de deliberação democrática, enriquecido pelas críticas e propostas de autores como Cohen, Bohman e Avritzer, caminhe da sua idealização para a sua realização. As teorias políticas aqui apresentadas perfazem um movimento no interior do deliberacionismo em prol da operacionalização do ideal de deliberação democrática preconizado pelo filósofo alemão. Ampliam o escopo da democracia moderna baseada nos interesses (liberal, burguesa), vinculando-a a uma prática participativa dentro e/ou fora do

---

<sup>94</sup> - A variação institucional contrapõe os arranjos deliberativos ao monismo institucional, apresentado na concepção de decisão pública pela tradição do elitismo democrático. Para Avritzer, o elitismo democrático sustenta que todos os indivíduos tem um *ranking* de preferências dado e que as formas da institucionalidade democrática são fixas, o que significa que qualquer modificação experimental rompe com elementos de complexidade ou de racionalidade no interior do que se pode denominar de subsistema político. Essas experiências de fóruns participativos entre Estado e sociedade surgiram também em outras partes do mundo, como os Panchaiats, na Índia, e os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais, nos Estados Unidos. *Ibidem*.

<sup>95</sup> - *Id.*, 2000, op. cit. p.45.



sistema político, através de um processo de deliberação pública que privilegie a discussão ou o diálogo, na crença de que é possível aumentar, mesmo em contextos complexos e plurais, o escopo da participação política no processo de decisões públicas nas sociedades contemporâneas. Em geral, essas teorias assumem como compromisso: a) dar expressão e apoio à autonomia a todos os envolvidos na tomada de decisão pública; b) buscar uma reconciliação entre participação e representação no processo de tomada de decisão em contextos democráticos.

A criação de uma esfera pública autônoma, mas institucionalizada, além do Estado e do mercado, cuja base é uma sociedade civil, capaz de ampliar a participação dos atores sociais na formulação de políticas públicas como forma de legitimar as decisões políticas dos governantes, parece ser o cerne do debate entre esses autores, ponto crucial das ambivalências e contradições dos defensores da proposta de democrática deliberativa. De uma esfera pública restrita e subordinada ao sistema político proposta por Habermas, seus críticos corrigem e reforçam a idéia de uma esfera pública mais ampla e autônoma, que não seja apenas influente, mas, sobretudo, que decida politicamente e controle as instituições públicas. Mesmo assim, esses autores reconhecem que a participação ampliada no processo de tomada de decisão coletiva, restringe-se aos grupos, organizações, movimentos sociais, dentre outros, formadores da sociedade civil.

Nesse sentido, a criação de novos arranjos institucionais como o caso dos *Conselhos*, na gestão de políticas públicas, passa a ser entendidos como mecanismos políticos que favoreçam a ampliação da participação social na decisão de governo e capazes de promover o controle social das instituições políticas (*accountability* social). Tal raciocínio, sugere a idéia de que uma vez institucionalizados, esses espaços são capazes de garantir compartilhamento da gestão da “coisa pública” entre Estado e sociedade civil, o que significa sua necessária democratização. A lógica da democracia deliberativa é de que a deliberação pública, através das qualificações dos métodos e das condições do debate, discussão e persuasão, tornam as instituições políticas tradicionalmente conhecidas, sob o escopo do liberalismo político, mais democráticas, o que significa democratizar a democracia através do aperfeiçoamento dos seus mecanismos de participação e representação. Para tanto, essa esfera pública precisa ser regulada normativamente através de procedimentos legalmente constituídos. Como tais mecanismos podem garantir a *efetividade das práticas democráticas* nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas, de forma atingir os objetivos para os quais elas existem, é uma questão que não tem merecido a devida atenção por parte dos deliberacionistas.

A questão que parece fundamental na deliberação democrática, preconizada pela teoria de política deliberativa, não é o da efetivação de garantias para que as práticas institucionais sejam democráticas, mas sim o da legitimação de tais práticas, o que explica a preocupação com o seu caráter normativo. A problemática da relação entre a esfera pública e o sistema político, não é discutida com a profundidade devida, como se autonomia preconizada para a esfera pública estivesse de certa forma dada e reconhecida pelo sistema político. Para a proposta deliberacionista, a autonomia desses espaços deve garantir a liberdade dos cidadãos na tomada de decisões e no controle das autoridades públicas. Trata-se, pois, de uma autonomia política que exige a prestação de contas das autoridades que tomam decisões que influenciam e restringem as escolhas dos cidadãos. Nestes termos, pode-se levantar que a exigência de prestação de contas (*accountability*) pode ser a chave da democracia deliberativa e não a participação direta como podem pensar alguns. Isso, porque mesmo que o cidadão não participe ativamente da política, ele deve estar preparado para obrigar aqueles que o fazem a prestar contas das decisões que tomam em seu nome.

A criação de instituições políticas e reformas institucionais que facilitem e incentivem a prestação de conta a um público adequadamente informado são encorajadas pela proposta de política deliberativa. Porém, o que é “adequadamente informado” não é especificado no debate teórico. Mesmo assim, a sustentação da possibilidade da concretização do ideal deliberativo, pelo menos em parte, exige o comprometimento público e o fortalecimento das instituições, que devem recompensar ou abrir espaços para uma discussão política aberta entre aqueles em que a vida será afetada pela política a ser deliberada. O objetivo, então, da democracia deliberativa, pode não ser o governo de maioria, apesar de valorizá-lo, mas a autonomia da esfera pública.

O importante, na visão de democracia deliberativa, é o aprimoramento das instituições públicas existentes (representativas ou liberais), mediante a emergência de práticas políticas que devem encorajar as pessoas, tanto dentro como fora do governo, a deliberar sobre a política de forma não oculta, mas clara, abrangente e melhor informada. Soma-se a isso, um forte argumento: nesse contexto institucional, as possibilidades de cobrança das autoridades em prestar contas de suas ações publicamente, é maior do o contexto de instituições não-democráticas, que permitem as autoridades agirem em nome do povo, sem prestar contas. A importância das instituições educacionais e de suas responsabilização públicas tem sido destacada por alguns autores<sup>96</sup>. Com efeito, a proposta de democracia deliberativa é, em geral,

---

<sup>96</sup> - Para Gutmann, a democracia deliberativa não recorre ao governo *não*-popular, mas sim a reformas institucionais que fortaleçam a prestação pública de contas e as capacidades deliberativas dos

considerada como aquela capaz de estabelecer práticas institucionais mais democráticas e abrangentes que respondam as demandas do pluralismo.

A discussão sobre a relação entre esfera pública e o sistema político remete a uma outra questão, também negligenciada no debate, que é a questão das condições para a institucionalização, funcionamento e atuação de uma esfera pública autônoma. Como garantir as condições necessárias ou adequadas para o pleno exercício da autonomia política da esfera pública? Esse parece ser o *X* da questão quando se pensa num espaço institucional em que a deliberação pública pretende-se democrática e atingir os efeitos esperados. A combinação dessas condições para a autonomia com práticas políticas reconhecidamente democráticas dependerá da probabilidade do sistema político, em geral, e das instituições políticas, em particular, garantir e proteger essa autonomia. Qual a capacidade das instituições políticas democráticas em garantir e proteger essa autonomia?

Outra questão merece também ser destacada: o problema da efetivação das decisões tomadas de forma deliberativa. Como bem enfatizado pelos críticos da idéia habermasiana de esfera pública, a deliberação pública depende da vontade do governante para a efetivação das decisões tomadas coletivamente. Ou seja, a efetividade das decisões coletivas tomadas no âmbito da esfera pública depende, em muito, da disposição do governante. O apoio ou aquiescência do governante pode ser entendido como condição para que a deliberação tomada no âmbito da esfera pública, de fato seja efetivada. Isso coloca uma situação de subordinação da vontade do governado à vontade do governante. Daí, a necessidade de uma sociedade civil, vigorosa, capaz de influenciar e controlar as decisões através de uma opinião pública forte. Sem isso, a esfera pública pode ser “presa” fácil do sistema político.

Mesmo em se considerando a variação institucional, bem ressaltada por Avritzer, qualquer que seja o desenho dessa esfera pública, sua criação, funcionamento e efetividade também dependerão da vontade política do governante, já que deve ser normativamente regulado. Ora, essa dependência pode não significar muito em contextos sociais de democracias ditas “consolidadas”, em que as condições para a efetivação dos direitos fundamentais e de processos comunicativos livres e autônomos, estão garantidas não apenas constitucionalmente, mas, sobretudo, no conjunto da sociedade, o que duvidamos que ocorra plenamente nesses contextos.

Não se trata aqui de refutar ou corroborar os pontos de vistas teóricos apresentados sobre a deliberação pública na perspectiva deliberativa de democracia, mas ressaltar que em

contextos de democracias recentes como o caso brasileiro, por exemplo, o formato institucional de uma esfera pública deliberativa nos termos propostos terá que sofrer adaptações e seguir outros caminhos. O funcionamento e atuação desses espaços de discussão e deliberação pública, de certa forma, podem estar condicionados aos fatores endógenos e exógenos da sua institucionalização. Isso significa dizer, que a institucionalização desses espaços públicos, na medida em que padroniza e regula legalmente os procedimentos da deliberação pública frente ao sistema político em transformação, pode criar constrangimento para o pleno exercício da livre discussão e de práticas democráticas. Com efeito, o potencial democratizante e transformador desse tipo de espaço público, pode estar comprometido na medida em que sua função seja apenas a de legitimar o sistema político vigente.

Em suma, a relação entre as novas esferas públicas com o sistema político em contextos sociais e institucionais, onde não há simetria de poder, não tem recebido a atenção devida da literatura especializada. Tudo indica que a operacionalidade da deliberação política, no campo das políticas públicas, tendo como foco essa relação percorre outros caminhos em contextos sociais de democratização recente em que contradições e ambigüidades marcam o funcionamento do sistema político. Como prosseguimento dessa discussão, será apresentado, no próximo capítulo, a institucionalização dos conselhos municipais de gestão de políticas públicas no contexto democrático brasileiro.

### III REFORMAS DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL

A relação entre formato institucional como os conselhos municipais e democracia, no âmbito da teoria política, ocorre a partir de um ideal de deliberação pública que pressupõe um espaço autônomo capaz de promover discussão, diálogo, debate e persuasão, além de controlar ou monitorar as autoridades públicas, exigindo prestação de contas dos seus atos publicamente, conforme apresentada no capítulo anterior. Trata-se de um espaço com autonomia deliberativa capaz não apenas de ampliar a participação social no processo decisório de governo como também promover a *accountability* social. Uma esfera pública que serve bem aos propósitos do aprimoramento e aperfeiçoamento da democracia liberal-representativa, em que os valores liberais, notadamente os direitos fundamentais do cidadão estão plenamente assentados. O que dizer da esfera pública em contextos sociais onde a democracia, enquanto regime político, ainda encontra-se em processo de construção e os direitos básicos de cidadania não estão totalmente garantidos, combinando com outros valores, que não liberais?

O objetivo deste capítulo é discutir os conselhos municipais de políticas públicas no Brasil sob o ponto de vista da sua institucionalização, focalizando suas bases político-institucionais. A idéia central é mostrar que a institucionalização desses mecanismos político-institucionais, na gestão da “coisa pública”, ao longo da última década, decorre de um processo de construção da democracia no país ainda em aberto, sem previsão de término, multifacetado, não linear, desigual no ritmo e nos efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, portanto, ambíguo e contraditório. E isso tem comprometido, de certa forma, a atuação efetiva dos conselhos municipais nos vários setores das políticas públicas (educação, saúde, assistência social, outros).

Em geral, no campo das políticas públicas, em contexto de democracia recente como o Brasil, os conselhos municipais têm sido apresentados como inovações institucionais com potencial de transformação e democratização, capaz de mudar o padrão de relacionamento entre Estado e sociedade na produção política. Tanto na literatura especializada recente como na sociedade em geral prevalece uma visão positiva quanto aos efeitos democratizantes dessas novas estruturas, daí a difusão da idéia de que com mais conselhos, maior a participação social e maior a democratização. Cabe, então, indagar qual a capacidade deliberativa dos conselhos municipais e quais os limites e desafios desses órgãos em favorecer práticas políticas mais democráticas no Brasil?

Em decorrência de um processo de transição política, do regime autoritário para o democrático, o surgimento dos conselhos municipais no Brasil gerou grande expectativa, transformando-se em sinônimo de democratização. Passados quase dez anos da “década dos conselhos”, esse fenômeno como objeto de estudo nas ciências sociais brasileiras tem ocupado cada vez mais espaço na literatura especializada. A ênfase dada na participação da sociedade civil tem ofuscado questões relacionadas a sua capacidade deliberativa, ou o que podemos chamar de *autonomia deliberativa*, isto é, a capacidade de tomar decisões e garantir a sua efetivação no âmbito de uma política pública particular, situação que nos remete aos problemas relativos ao funcionamento e atuação desses arranjos institucionais frente ao sistema político (local ou municipal).

A seguir, serão apresentadas algumas questões relacionadas à singularidade da transição democrática no contexto da reforma do Estado brasileiro, a partir da nova moldura institucional, cujo marco fundador é a Carta Magna de 1988. Em seguida, será discutido o processo de descentralização das políticas públicas a partir da proposta do governo federal, sobretudo na área social. No final, será apresentada uma reflexão crítica sobre a institucionalização dos conselhos municipais de gestão das políticas públicas, a partir da sua criação e difusão em todas as áreas ou setores da política governamental e em todo o território nacional, bem como suas características gerais, limites e desafios.

### **3.1 Democratização e reformas do Estado: singularidades do caso brasileiro**

A institucionalização dos conselhos municipais de políticas públicas no Brasil ocorre em decorrência das reformas do Estado, isto é, de um conjunto de transformações políticas, econômicas, sociais e institucionais que remonta ao processo de transição política do regime autoritário para o democrático. Compreende-se transição política como um período que transcorre entre a queda de um regime e a tomada por completo controle das redes do poder por parte do regime que vem a substituí-lo. Trata-se de um período aberto, um momento crítico, turvo, no qual a natureza e a direção da mudança política dependem das estratégias adotadas pelos grupos de atores envolvidos no processo. No caso brasileiro, a transição para a democracia se inicia ainda nos governos militares, a partir de 1974, mas termina com a instalação do novo regime através de instituições regulares e uma constituição majoritariamente acatada, e as novas autoridades políticas civis conseguem supremacia frente aos militares, isto é, a partir de 1988. Foi um dos processos de transição mais longo da

história das recentes democracias na América Latina<sup>97</sup>. A questão é que seu desenvolvimento ocorre mediante uma conjuntura de crise política, econômica e social em que tanto o modelo de Estado e de desenvolvimento econômico, até então existentes no país, estavam se agonizando, com efeito, em meio ao agravamento dos problemas sociais e da crise do setor público.

O problema é que, ao longo da década de noventa, momento de consolidação do novo regime no país, uma série de mudanças e alterações implica transformações na moldura institucional recém instalada com conseqüências profundas na forma e no desenho das políticas públicas, sobretudo na área social. Portanto, vale a pena ressaltar alguns aspectos característicos desse processo quando da emergência das condições institucionais para a democratização do Estado e da sociedade brasileira.

Em geral, diferentes contextos marcam o processo democrático no Brasil em que distintos fenômenos ocorrem e se interconectam. Em primeiro lugar, a democracia instalada no país com o fim do regime militar e assunção das instituições típicas dos regimes democráticos representativos (eleições livres para o poder executivo e legislativo, competição eleitoral entre partidos políticos, etc.), também prevê outras formas de participação política. Neste caso, foram instituídos no país mecanismos de participação direta como o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa de lei popular, além da garantia constitucional da participação social no desenho das políticas públicas em algumas áreas sociais como educação, saúde e assistência social.

---

<sup>97</sup> - Não há consenso na literatura especializada sobre o momento exato das fases de transição do regime político no Brasil. Em geral, a primeira fase corresponde ao período entre 1974-1982, sob total controle dos militares, mas com algumas reformas na tentativa de passos para a transição; segunda fase, período entre 1982-1985, caracterizado pelo domínio militar, mas com outros atores – civis – que passam a ter papel importante no processo político; terceira fase, período de 1985 a 1989, quando os militares deixam de deter o papel principal no processo político e passam a ser substituídos pelos políticos civis com participação de setores da sociedade organizada. Cabe lembrar que o regime autoritário brasileiro vive uma situação paradoxal, tendo em vista que seus traços peculiares além da direção do país pelas forças armadas enquanto instituição, vivia uma instabilidade política frequente e mantinha em funcionamento mecanismos e procedimentos de uma democracia representativa, mas sob fortes restrições (Congresso, Judiciário, alternância na presidência da República, eleições periódicas, partidos políticos). Foram 21 anos para o retorno do governo às mãos dos civis, e 24 anos para que se (re)instalassem as bases institucionais de um sistema de democracia representativa no país (Kinzo, 2001). O processo de democratização corresponde a segunda e terceira fases da transição, cuja principal característica foi o processo de liberalização política e instalação das bases institucionais do regime democrático com a Constituição de 1988. A partir de 1989, com a primeira eleição direta para presidente da República, começa a fase de consolidação democrática cujo marco é a nova moldura institucional instalada em 1988. Sobre a transição política no Brasil, ver ARTURI, Carlos S. (2001) *O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 17, nov., p.11-31; KINZO, Maria D’Alva G. (2001) *A democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição*. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, nº 15 (4); STEPAN, Alfred. (ed.). (1988) *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; SALLUM JR, Brasílio. (2003) *Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.18, nº 52; \_\_\_\_\_. (1994) *Transição política e crise do Estado*. Lua Nova, Revista de Cultura e política, nº 32, p.133-167.

Em segundo lugar, a transição política ocorre num momento de inserção das economias nacionais no movimento da globalização (transnacionalização do capitalismo), que passa a exigir mudanças estruturais do Estado nacional sob forte orientação da ideologia (neo)liberal, conforme um novo padrão de produção capitalista baseado na flexibilização do processo de organização da produção e do trabalho e na implementação de políticas de ajuste econômico via agências reguladoras internacionais. Em terceiro e último lugar, a esfera local de governo passa a ser valorizada, tendo em vista a inserção das cidades na dinâmica da globalização sob o pressuposto da maior eficiência e competitividade econômicas, transformando o poder local num espaço capaz de promover melhor o desenvolvimento social devido à proximidade entre governantes e governados e, portanto, capaz também de operar mudanças sociais necessárias.

Com efeito, o conjunto desses fenômenos aponta para a promoção de reformas institucionais que passam a buscar: a) garantia do processo de (re)construção democrática; b) (re)estruturação da economia do país, de maneira a favorecer sua inserção na economia mundial; e c) promoção de políticas para a inclusão de segmentos da população há muito excluídos da sociedade brasileira, devido às profundas desigualdades sociais existentes e o aumento da pobreza. Nessa direção, o país nem bem lançara as bases socio-políticas e institucionais do novo regime, já tinha que lidar com questões que exigiam mudanças na sua estrutura, antes mesmo de estar consolidada, o que indica dificuldades na sua institucionalização.

Soma-se a essa situação, o fato de que no auge da transição política, final dos anos oitenta, parte dos atores políticos relevantes da época, sobretudo os mais radicais (de oposição), passam a entender a democratização como a “tábua de salvação” para solucionar problemas sociais crônicos do país, particularmente as desigualdades sociais e a pobreza. Esse entendimento contribui para a difusão de um sentimento de euforia que toma conta desses setores, que, de certa forma, passam a vincular, nos seus discursos, conceitos distintos com significados semelhantes como são os casos de identificação das idéias de democratização e de descentralização, em que a segunda aparece como condição para a primeira; e a cristalização de algumas dicotomias como a de sociedade civil *versus* Estado, onde a primeira está ligada à democracia como algo “maravilhoso” e desejável e, por isso, endeusada, enquanto o segundo, vinculado ao autoritarismo e a tudo de “ruim” que deve ser negado e, portanto, demonizado. Esse fenômeno será responsável por algumas das distorções que estarão presentes nas práticas políticas institucionais.



Mais amplamente, um triplo processo marca a transição do regime político no Brasil. Na prática, o país tinha que realizar mudanças de regime político, de modelo econômico e de Estado, ao mesmo tempo. Isso porque o Estado brasileiro concebido como pacto de dominação, cujo arranjo político sustentou todos os regimes políticos, democráticos ou autoritários, desde 1930, estava esgotado diante de uma crise que não era apenas de regime político, mas da relação entre poder político e sociedade. Nesse sentido, a transição brasileira não começa e nem termina na década de oitenta com a promulgação da nova Carta Constitucional, como podem pensar alguns, mas, continua na década seguinte com as reformas do Estado dos governos democráticos, isto é, ao longo da fase de consolidação do novo regime. A conclusão da mudança do regime político se completa com outras mudanças como a de modelo econômico (orientado para a integração econômica mundial) e a de Estado com a construção de uma nova coalizão hegemônica, uma nova aliança que deveria dar sustentação política à retomada do desenvolvimento dentro de novos padrões.<sup>98</sup>

Desta forma, ao processo de liberalização política que marca a década de oitenta segue-se o processo de liberalização econômica como característica da década de noventa. Ambos os processos constituem as duas dimensões-chaves da transição política brasileira que começa com a crise de Estado a partir de 1983-1984 e termina com o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando o Estado brasileiro “ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa”.<sup>99</sup>

As reformas do Estado brasileiro, encaminhadas ao longo dos anos noventa, voltadas para o mercado, colocam no centro das discussões o novo ordenamento constitucional recém criado no país. Se por um lado, a Constituição de 1988 estabeleceu as *regras* político-institucionais como o sistema de governo, o processo legislativo, dentre outros; por outro lado, garantiu dispositivos institucionais que cristalizam aspectos *substantivos* do modelo estatal que se esgotara como monopólios estatais, restrição ao capital estrangeiro, estrutura do gasto público e centralidade da autoridade do poder executivo. De uma maneira geral, o que se segue ao longo do processo de democratização é um conjunto de reformas (políticas, econômicas e sociais), sob uma tensão permanente entre o que precisa ser modificado e o que precisa permanecer num contexto político-institucional recém gerado e não consolidado. Mas, o que isso significa?

---

<sup>98</sup> - Sallum Jr, 1994, 2003, op. cit.

<sup>99</sup> - Sallum Jr, 1994, op. cit., p.36.

Significa a contradição ou a ambigüidade de um processo marcado pela tensão entre o que muda e o que permanece numa estrutura ainda em construção. Não se trata apenas de modificações da antiga estrutura herdada do arcabouço institucional anterior, mas também de parte do próprio ordenamento institucional que acabara de ser criado. E essas mudanças ocorrem segundo uma dinâmica social e política do momento e sob condições dadas previamente.

Alguns estudos sobre a democratização brasileira, com base nessa perspectiva, adotam o conceito de *path dependence* para analisar o processo de transição política no país. Trata-se de uma abordagem que considera que as opções políticas colocadas em determinada conjuntura resultam de decisões e escolhas realizadas por atores políticos relevantes na conjuntura anterior. Em outras palavras, as conjunturas prévias condicionam o desenvolvimento das conjunturas subseqüentes, o que significa que os cursos de ações políticas possíveis num dado momento são influenciados pelo processo político que a antecedeu. Para Arturi (2001), o caso brasileiro confirma a hipótese da *path dependency*, na medida em que determinado padrão institucional quando uma vez adotado, tende a estabilizar-se e a enquadrar a atividade política. A possibilidade de modificações significativas na tradição política e no padrão institucional de um país dar-se-á em certas “conjunturas críticas”, como é o caso dos processos de transição de regime político<sup>100</sup>. A essa abordagem sobre a transição democrática, contrapõe uma outra, que considera a transição um momento crítico e aberto, cuja natureza e direção da mudança dependem das estratégias dos atores ou grupos de atores implicados no processo. Essas abordagens correspondem a concepções maximalista e minimalista de democracia, respectivamente.

Na concepção maximalista, não basta pura e simplesmente que o arranjo político seja democrático e que se possa falar de democracia no sentido restrito a mecanismos e procedimentos institucionais, pois fatores históricos, econômicos e culturais contribuem para condicionar as mudanças políticas. A idéia principal é de que a democracia tenha um conteúdo social mais rico, isto é, que seja mais ambiciosa do ponto de vista social. As críticas sobre esta perspectiva, recaem sobre seu enfoque macropolítico a partir de varáveis macroestruturais e condicionantes do sistema político, em que aspectos como o nível do desenvolvimento econômico, formas da estrutura social e cultura dominante são considerados pré-requisitos da passagem à democracia. Em contraposição, a concepção minimalista entende a democracia cuja base fundamental é a livre competição pacífica pelo poder e a

---

<sup>100</sup> - Op. cit., p. 27a

garantida das liberdades civis fundamentais (liberdade de expressão, credos religiosos, individual). Este conceito pressupõe que a democracia é um sistema político, um método específico de organização, baseado em regras e procedimentos que garantem a escolha de líderes por meio da competição política e da livre participação popular e, por isso, também garante a retirada dos mesmos, de modo pacífico (voto), havendo, assim, um grau de incerteza da permanência desses dirigentes.

Na abordagem minimalista, os aspectos micropolíticos são enfatizados como a qualidade das lideranças, escolhas racionais, recursos dos atores e os efeitos da interação das estratégias desses atores na dimensão institucional. Sob esta perspectiva de democracia, a partir das experiências das transições democráticas dos países do sul da Europa e da América Latina, isto é, a terceira “onda” de democratização, a partir de meados dos anos setenta, análises comparativas e generalizações sobre as condições de instalações e funcionamentos das recentes democracias, centralizaram o debate em torno da transição democrática. As críticas a essa abordagem dizem respeito às formulações e simplificações excessivas de seus modelos explicativos, ao desprezo que fazem da história política e institucional do país estudado, negligência dos dados contextuais da transição e, sobretudo, a superavaliação da racionalidade dos atores políticos, muitos se constituindo ao longo das conjunturas.<sup>101</sup>

Sob a perspectiva minimalista de democracia, surge nos anos oitenta uma nova abordagem sobre a transição democrática, conhecida nas ciências sociais como “transitologia” ou “consolidologia”, qualificada como ciência ou arte da democratização, por Schmitter (1993, p.3). Esta abordagem distingue democracias consolidadas e não consolidadas, cujo foco não é mais a conquista do poder, mas o grau de institucionalização das regras que caracterizam o novo regime. Uma democracia consolidada passa a ser aquela onde não há alternativa de regime político que não seja ela mesma. Um regime político onde os principais atores políticos (partidos políticos e forças políticas), consideram que não haja alternativas aos

---

<sup>101</sup> - Os estudos sobre a transição política, a partir dos anos setenta, sofrem uma inflexão com o surgimento de análises que passam a privilegiar o enfoque micropolítico tomando a dimensão político-institucional como exclusiva para definir o regime democrático (concepção minimalista). Nesta concepção, as condições para a instalação e funcionamento da democracia, são: a) livre competição pacífica pelo poder e aceitação dos resultados pelos atores políticos relevantes, quer seja por valorizarem a democracia, quer seja por cálculo racional que indique que os custos e os riscos da não aceitação são maiores do que seguir as regras; b) nenhum ator político possui poder de veto sobre as participações de outros atores e sobre os resultados; c) inexistência de instituições estatais independentes e autônomas frente ao poder político democraticamente eleito. Do ponto de vista metodológico, essas análises buscaram na investigação política orientar-se pelo individualismo metodológico, pela teoria das escolhas racionais e pela interação estratégica em contraposição aos estudos até então predominantes que tinham nas variáveis macro-estruturais a base para a formulação de teorias “condicionalistas” ou “deterministas” influenciadas pelo historicismo, economicismo e culturalismo. As bases empíricas para estudos na concepção minimalista da democracia foram as experiências de mudança de regime político em países do sul da Europa e da América Latina, a partir de 1974, denominada por Huntington (1991) de “terceira onda de democratização”. Ver Arturi, 2001, op. cit., p. 13-16.

procedimentos democráticos para a obtenção do poder, e nenhuma instituição ou grupos políticos têm direito de vetar as ações dos responsáveis pelas decisões democraticamente eleitos. Portanto, há consolidação quando as regras se tornam o único referente dos comportamentos políticos e a democracia é vista como o único jogo possível na sociedade. Esta corrente teórica, concentra-se em situações que ameaçam a institucionalização das normas democráticas, observando aspectos como consensos sociais e função socializante das normas, assimilação e interiorização das regras do jogo democrático pelos principais atores do jogo político e pela população em geral.<sup>102</sup>

As críticas às teorias da consolidação democrática, além daquelas colocadas anteriormente em relação à concepção minimalista, apontam para o ilusionismo e aparência de suas análises que, de um lado, levam a subestimação da complexidade de qualquer processo de interiorização de regras e valores; de outro lado, impedem uma observação e análise mais aguçada das singularidades de cada caso nacional e dificultam uma melhor avaliação de tipo de democracia que se configura ao longo da conjuntura política.<sup>103</sup>

Não se trata aqui de discutir questões relacionadas às condições para a instalação e funcionamento do regime democrático brasileiro, que marcam o debate entre essas diferentes abordagens desde os anos setenta na ciência social nacional e internacional, o que extrapola os propósitos deste trabalho. Até porque, todas essas abordagens partem do princípio de que existe um modelo, um ideal de democracia a ser alcançado, sugerindo sempre que há um processo evolutivo das sociedades ditas “menos” democráticas para aquelas consideradas democráticas, em que o modelo a ser alcançado é liberal-representativo, cujas principais referências são as democracias européias, principalmente a inglesa, e a democracia norte-americana. Nesse sentido, os estudos comparativos sobre a transição democrática trabalham implicitamente com a idéia de que “falta algo” na democracia brasileira que a impede de ser “tão” democrática como aquelas. Essa idéia de “falta” remete à discussão entre “atrasado” e

---

<sup>102</sup> - Sobre a transitologia, ver LINZ, J. (1990) *Transitions to democracy*. The Whashington Quartely, v. 13, n. 3, p.143-164, Summer; SHIMITTER, P. (1993) *La transitologia: ¿ciencia o arte de la democratización?* Comunicação apresentada no III Fórum Olof Palme's International Foundation sobre a consolidação democrática na América Latina. Barcelona; \_\_\_\_\_. (1995) *The consolidation of political democracies*. In: PRIDHAM, G. (Ed) *Transitions to democracy: comparatives from Southem Europe, Latin America and Eastern Europe*. Aldershort: Dartmouth; MONCLAIRE, Stéphane. (2001) *Democracia, transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados*. Revista de Sociologia e Política, n. 17, nov., pp. 61-74; VITULLO, Gabriel E. (2001). *Transitologia, consolidação e democracia na América Latina: uma revisão crítica*. Revista de Sociologia e Política, n. 17, nov., pp. 53-60.

<sup>103</sup> - Para os defensores dessa visão, a (re)instalação do regime democrático num país não depende de quaisquer pré-requisitos, sendo uma probabilidade entre outras, o que significa que a natureza e direção da mudança política dependem, antes de tudo, das estratégias adotadas pelos grupos de atores implicados nesse processo que fazem cálculos de curto prazo para as suas esolhas. Em oposição à idéia de democracia consolidada sugem várias denominações como democracias não consolidadas, incompletas, interrompidas, dentre outras.

“modernização” no contexto das sociedades capitalistas, que há muito tentam explicar as diferenças entre o mundo desenvolvido e o mundo ainda em desenvolvimento.

Porém, para os propósitos deste trabalho, pretendo salientar tanto a importância das estratégias adotadas pelos atores envolvidos no processo político, como a importância do momento prévio na criação de arranjo político-institucional na gestão das políticas públicas no Brasil, tipo *conselhos municipais*. Considera-se que, se, por um lado, as modificações feitas em uma determinada estrutura ocorrem em contextos ainda muito influenciados pelo ordenamento anterior; por outro lado, essas modificações são em grande medida decorrentes do aprendizado dos atores relevantes no interior desse ordenamento<sup>104</sup>. Seguindo este raciocínio, as condições que influenciam as práticas dos atores relevantes ao longo do processo político, foram sedimentadas na conjuntura precedente, podendo estimular ou limitar os cursos das ações e opções possíveis. Trata-se, portanto, de condições herdadas em momentos prévios que, pelo menos em parte, podem ajudar explicar a atuação de instituições e de atores políticos em um dado momento.

### **3.1.1 O caráter autoritário das reformas e a fluidez institucional**

Como traços característicos e constitutivos do processo de democratização no Brasil merecem atenção pelo menos dois: o caráter autoritário das reformas do Estado e a fluidez das instituições políticas. O primeiro traço remete ao processo de liberalização política, entre o fim dos anos setenta e meados dos anos oitenta, e diz respeito ao fato de que a transição política no Brasil, inicialmente, foi a mais controlada pelos dirigentes autoritários e aquela em que os membros da elite civil garantiram não só sua sobrevivência política, mas uma ampla participação no poder após democratização. Isso porque, o processo de democratização foi, não obstante as dificuldades encontradas, conduzido pelos detentores do poder e as regras impostas unilateralmente o que levou ao sucesso da estratégia adotada pelos militares desde a primeira fase da transição política, com início em 1974.<sup>105</sup>

A contradição desse processo centra-se na sua “normalização” ou “naturalização” pelos principais atores políticos do período (oposição e reformistas), que nas fases subsequentes da democratização permitiram que a modelagem das características mais tradicionais da vida política brasileira ocorresse. Dentre essas características, destacam-se a

---

<sup>104</sup> - COUTO, Cádio Gonçalves. (1998) *A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil*. Dados, v. 41, n. 1, Rio de Janeiro.

<sup>105</sup> - Arturi, 2001, op. cit.

centralidade política dos militares e a tradição de conciliação “pelo alto” das elites políticas. Em outras palavras, o que ocorreu ao longo da democratização foi, mais uma vez, a associação da “*práxis* autoritária” com a “lógica liberal” já ressaltada pela literatura especializada<sup>106</sup>. O que isso quer dizer?

Quer dizer que a transição democrática no país desenvolve-se mediante negociações e decisões sob controle dos dirigentes autoritários e isso, de certa forma, garante a sobrevivência e continuidade de práticas políticas tradicionais como o clientelismo político, o fisiologismo, o nepotismo, dentre outras. A questão, então, ressaltada pela literatura política, é se tais práticas favorecem ou dificultam a consolidação do processo democrático brasileiro.

Partindo do suposto de que as escolhas e ações dos atores políticos em determinada conjuntura podem ou não reforçar comportamentos historicamente arraigados, constrangimentos estruturais e traços da cultura política de um país, alguns autores chamam atenção para o fato de que, na prática, isso vai depender da interação entre estrutura pré-existente (econômica, social e política) e a estratégia dos atores políticos. Nesses termos, tanto arranjos institucionais como comportamento político condicionam as possibilidades de construção de novas estruturas. Isso porque, as escolhas e decisões políticas, por menor que seja sua significação no momento em que são tomadas para o resultado da transição, podem incidir de maneira decisiva nas etapas posteriores da democratização, facilitando ou não o êxito desse processo. Desta forma, no caso brasileiro, o modo de transição teve efeito sobre o novo regime afetando as condições iniciais da recente democratização, incidindo no padrão de competição e interação entre elites e nas regras institucionais, impondo limites à mudança política. Dadas às condições e circunstâncias do momento da transição política no Brasil, as escolhas e opções dos atores políticos relevantes ajudaram a reforçar a tradição do processo político de conciliação “pelo alto” das elites políticas. Isso porque, a fase da liberalização do regime autoritário, gradualmente desenvolvida (eleições, acordos não-públicos), legou uma série de constrangimentos políticos que dificultam a consolidação da democracia no país.<sup>107</sup>

A esse aspecto autoritário da transição, soma-se a segunda característica do processo de democratização, a *fluidez institucional*<sup>108</sup> das estruturas políticas brasileiras. A idéia da influência da conjuntura prévia na conjuntura subsequente (*path dependence*), chama atenção para o “caráter dinâmico” ou “fluído” do funcionamento das instituições políticas, decorrente

---

<sup>106</sup> - Ibidem. Sobre a *práxis* autoritária e a lógica liberal na democracia brasileira, ver TRINDADE, Hégio. (1985) *Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945)*. In: ROUQUIÉ, Alain; LAMOUNIER, Bolívar; SCHVARZER, Jorge (Orgs.). Como renascem as democracias. São Paulo: Brasiliense.

<sup>107</sup> - Ibidem, p. 27.

<sup>108</sup> - A idéia de fluidez aponta para a natureza das conjunturas críticas em contraposição às análises de caráter mais estrutural. Ver DOBRY, Michel. (1992), *Sociologie des crises politiques*. Paris: ASP.

das mudanças na apropriação que os agentes políticos fazem dessas instituições, ou seja, decorrente da *aprendizagem institucional* dos atores políticos relevantes do processo de mudança. Daí, a dificuldade de aplicar ao processo de transição política, modelos de análise utilizados para compreender estruturas de poder (de Estado) consolidadas. Isso porque, por um lado, o funcionamento das instituições políticas em períodos de transição decorre da operação fluída de suas estruturas; por outro lado, o estabelecimento de padrões a partir de análises de casos concretos estipula características, presentes apenas conjuntamente, como constitutivas de um determinado sistema político.<sup>109</sup>

Seguindo esse raciocínio, o aspecto dinâmico ou fluído das estruturas, em momento de transição, ajuda a entender como as instituições desempenham suas funções em certo contexto, além de necessário para compreender sua forma no contexto posterior. Considera-se que, por um lado, as modificações feitas em uma determinada estrutura ocorrem em contextos ainda muito influenciados pelo ordenamento político-institucional anterior; por outro lado, essas modificações são em grande medida decorrentes do aprendizado dos atores relevantes no interior desse ordenamento. Dessa forma, tanto as instituições como os atores políticos contam para a análise política. Isso porque, em primeiro lugar, as instituições, apesar de serem as mesmas e funcionarem de formas distintas, mudam com o tempo, segundo os diferentes momentos ao longo de certo período; em segundo lugar, os mesmos atores, ao lidarem de forma repetida com as instituições, agem de forma distinta, e, com isso, modificam seu entendimento sobre o significado das instituições. Portanto, as instituições sofrem modificações em sua estrutura formal (ordenamento legal, administrativo, entre outros), segundo as alterações no contexto mais amplo em que operam, isto é, os desafios ambientais (novas condições econômicas, o cenário internacional, novos tipos de pressão exercidos pela sociedade civil, dentre outros) e, finalmente, sofrem modificações segundo a forma como os atores lidam com o arcabouço institucional e a institucionalização em decorrência do processo de aprendizagem institucional.<sup>110</sup>

Conforme essa perspectiva, as reformas do Estado brasileiro encaminhadas ao longo da década de noventa pelos governos pós-democratização, nos seus diversos conteúdos (político, econômico e social), em parte dependeram das regras institucionalmente estabelecidas e, por isso, estavam condicionadas pelo arcabouço institucional que tem na Constituição de 1988 seu momento fundacional. O problema é que esse não era o único

---

<sup>109</sup> - Isso demonstra o caráter atípico do funcionamento das instituições políticas em contextos de transição, o que requer uma abordagem que privilegia o caráter dinâmico do processo político. (Couto, 1998, op. cit.).

<sup>110</sup> - Couto, 1998, op. cit.

momento condicionante das reformas, porque havia um contraste entre as demandas impostas ao sistema mediante pressões de várias partes, tanto do cenário nacional como do internacional (seus *inputs*), e a capacidade de resposta governamental à nova agenda política (*outputs*) determinada pelo arcabouço político-institucional e pelas condições financeiras e administrativas do Estado. Como resultado, pós-1988, sucessivos momentos de mudanças institucionais e de políticas governamentais transformaram sequencialmente as condições de mudança que, ao longo do processo de democratização, também influenciaram o processo de reformas.

Nesse sentido, o processo de reformas do Estado brasileiro nas suas múltiplas dimensões (política, econômica e social) foi marcado por uma interação complexa de *regras* e *conteúdos* (*issues*) do jogo político modificado ao longo do tempo, na medida em que, por um lado, transforma o funcionamento das instituições políticas; e, por outro lado, altera as injunções do ambiente político, social e econômico. As habilidades e capacidades dos principais atores políticos em lidar com essa complexidade e o uso dos recursos institucionais disponíveis passaram a ser demasiadamente importantes na condução das reformas. Tanto o arcabouço institucional como a ação dos atores, envolvidos nesse cenário de interação estratégica, passaram a ser relevantes no processo de mudança. O problema é que algumas mudanças eram profundas e necessitaram de alterações constitucionais. Do ponto de vista do sistema político, a nova institucionalidade brasileira buscou garantir instrumentos institucionais que reforçaram o poder executivo, no centro do processo decisório, no mesmo nível de governo tanto horizontal (em nível da mesma esfera de governo) quanto verticalmente (entre as esferas de governos, com predominância da esfera federal sobre as demais).<sup>111</sup>

Ora, as reformas do Estado no Brasil ocorrem a partir de iniciativas necessárias e exigidas pelas novas condições do ambiente nacional e internacional. Em parte, essas iniciativas são facilitadas pelo arcabouço institucional existente, medidas de caráter emergencial; em parte, são viabilizadas pelos recursos constitucionais garantidos ao poder executivo. Nos casos de medidas mais difíceis, os encaminhamentos sob a centralidade deste poder passaram a exigir modificação do texto constitucional. Se, de um lado, o texto constitucional garantiu avanços importantes como ampliação das prerrogativas institucionais do poder legislativo, descentralização político-administrativa, reconhecimento do município como ente federativo, ampliação da participação social no processo decisório de governo nas

---

<sup>111</sup> - Couto, 1998, *op. cit.*



diversas áreas das políticas públicas, dentre outros; por outro lado, ele garantiu, também, dispositivos constitucionais ao poder executivo que possibilita (re)concentrar seu poder político frente aos demais poderes e unidades da federação. No plano nacional, as medidas provisórias e a própria legislação ordinária são mecanismos que possibilitam essa reconcentração de poder e de autoridade do executivo.<sup>112</sup>

Essas características, dentre outras, servem para mostrar que as mudanças político-institucionais que ocorreram e ainda ocorrem ao longo da democratização brasileira, configuram uma tensão constante entre novidade e continuidade, entre o que muda e o que permanece, numa lógica de concentração de poder e de autoridade nas mãos das autoridades executivas do país. Uma lógica perversa que caracteriza a ambigüidade ou contradição do sistema político brasileiro, isto é, a associação entre regime democrático com traços característicos do autoritarismo. A seguir, verificaremos como essa lógica é operada no âmbito da descentralização das políticas públicas.

### **3.1.2 A política de descentralização e o fortalecimento dos municípios brasileiros**

A política de descentralização do Estado brasileiro ao longo do processo de democratização, de certa forma, foi condicionada pela complexidade da interação estratégica entre o arcabouço constitucional, recém criado a partir da Constituição de 1988 e a ação dos atores políticos relevante no contexto das reformas, segundo as condições do ambiente nacional e internacional do momento. No campo das políticas públicas, estava em jogo alterações no padrão da administração pública, particularmente na forma como a prestação de serviços sociais universais eram oferecidos e administrados.

Desde o início da transição democrática, a luta contra a ditadura militar significava também luta contra a concentração do poder e da autoridade política na administração pública estatal. Setores organizados da sociedade e grupos políticos da oposição ao regime autoritário mobilizaram-se em torno de algumas experiências de descentralização na administração pública, impulsionadas por inovações na administração pública municipal, estendidas ao longo dos anos oitenta, a partir de alguns governos opositoristas, eleitos nos pleitos de 1982

---

<sup>112</sup> - Estudos sobre a relação executivo e legislativo revelam que, em nível nacional, as Medidas Provisórias (MP) e a própria legislação ordinária conferem recursos institucionais nas mãos do poder executivo, que, com isso, dita a dinâmica da pauta do poder legislativo. Maiores informações, ver FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando G. P. (1997) *O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?*. Novos Estudos Cebrap, n.º 47, mar; \_\_\_\_\_. (1995) *Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, ano 10, nº 29.

e de 1985<sup>113</sup>. Essas experiências foram fortemente marcadas pela ampliação da participação política, demandada pelos setores organizados do movimento social, sobretudo os populares (entidades e organizações sociais em vários campos da luta social), contribuindo para a coincidência de dois processos distintos, o da democratização e o da descentralização. Com efeito, apesar de fenômenos políticos distintos, democratizar e descentralizar passaram a ter significados semelhantes ocorrendo simultaneamente no país, sendo que o segundo como condição do primeiro, no que diz respeito aos processos de formulação e implementação das políticas públicas.

Esse espírito é confirmado na Constituição de 1988, que instaura a nova moldura institucional do país, favorecendo um ambiente institucional propício a profundas mudanças na forma como as políticas públicas são produzidas. Por um lado, o novo ordenamento constitucional resgata o modelo federativo da organização do Estado brasileiro, dando aos municípios *status* de unidade federativa, fortalecendo e valorizando os governos locais, essência de um sistema político federativo, ampliando suas competências institucionais e aumentando seus recursos, mediante a estruturação de um novo sistema tributário; por outro lado, estabelece as linhas gerais para um processo de descentralização político-administrativo referentes às políticas públicas, sobretudo, as políticas sociais universais, ampliando a participação social no processo de decisão política. O problema é que as reformas do Estado, conduzidas pelos governos democráticos pós-transição, particularmente as da área social, ao longo dos anos noventa, implicaram alterações dos princípios constitucionais tanto no contexto federativo quanto no contexto da política pública particular.

### **3.1.2.1 Valorização dos municípios: aumento de receita e de encargos**

Com a nova moldura federativa do país, os municípios brasileiros passaram a ter autonomia política e financeira, o que significa que passaram a gerir e administrar os seus próprios negócios públicos, independente da magnitude territorial, organizando-se constitucionalmente de forma semelhante às demais unidades da Federação (Estados e

---

<sup>113</sup> - A descentralização político-administrativa tem suas origens no processo de transição política com a volta das eleições municipais em 1985, primeiro ciclo de redemocratização, em que candidatos da oposição ao regime militar saíram vitoriosos em capitais como Curitiba, Salvador, Rio de Janeiro e Recife, por exemplo. Alguns desses governos estabeleceram experiências na descentralização administrativa através de administrações regionais dirigidas por conselhos formados por associações de moradores (conselhos populares).

União), ou seja, mediante eleições e legislações próprias, Lei Orgânica Municipal (LOM), conforme atribuições exclusivas previstas no texto constitucional.<sup>114</sup>

Associado às competências materiais e legislativas previstas, os municípios também tiveram ampliado a forma de sua participação no produto de arrecadação de impostos federais e estaduais, no estabelecimento de normas de fiscalização própria interna e externa pelo Estado. Com isso, o princípio constitucional da descentralização política e administrativa afirma um novo papel aos municípios com referência à administração dos serviços públicos locais e à legislação municipal, apontando para uma reforma municipal que busca melhorar substancialmente a estrutura das finanças públicas municipais com a ampliação de receita, mediante transferências constitucionais da União e dos Estados e recursos próprios.<sup>115</sup>

A receita municipal é formada pelo total de recursos arrecadados anualmente pelos municípios, classificados em receitas correntes (valor total da arrecadação das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências e outras receitas correntes) e receitas de capital (Valor da categoria econômica que compreende as operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capitais e outras). Para fins de ilustração, interessa mostrar somente o conjunto das receitas correntes. O Quadro 1, a seguir, mostra que essas receitas compreendem os recursos próprios arrecadados pelos municípios, isto é, receita tributária e as transferências correntes.

---

<sup>114</sup> - Através da Lei Orgânica Municipal e da legislação ordinária elaborada e aprovada pelos próprios poderes locais (Prefeitura e Câmara de Vereadores), os municípios passaram atuar dentro de atribuições exclusivas, de acordo com o texto constitucional (Artigo 30), tais como: a) legislar sobre assuntos de interesse local; b) suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber; c) decretar e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; d) criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; e) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local; f) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; g) prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; h) promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; i) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Ver BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 16 ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1997. Coleção Saraiva de Legislação.

<sup>115</sup> - Cabe lembrar que essa é uma antiga questão reivindicada pelos movimentos municipalistas na história do país, com êxito conquistado no processo constituinte de 1988.

## QUADRO 1

## PRINCIPAIS FONTES DA RECEITA MUNICIPAL NO BRASIL PÓS-DEMOCRATIZAÇÃO

Transferências Constitucionais		Recursos Próprios (b)
Federais (a)	Estaduais	
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e Imposto sobre Produtos Industrializados (IR + IPI = 22,5%) (c)	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS - 25%)	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)
	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA - 50%)	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU)
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR - 50%) (d)	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE - 25% da parcela estadual) (e)	Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> (ITBI)

Nota: (a) Municípios produtores de recursos minerais, petróleo, gás natural e ouro têm participação nas arrecadações realizadas pelo governo federal ou em forma de *royalties* ou em forma de IOF (Imposto sobre Operações financeiras); (b) Além desses impostos próprios, os Municípios podem arrecadar taxas (1) em razão do exercício de poder de polícia, (2) pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição, (3) contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas e (4) contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (Emenda Constitucional nº. 39/2002); (c) Existe em análise no Congresso Nacional proposta de aumentar para 23% as transferências do IR e do IPI para os municípios; (d) Se o Município optar por ser o responsável (opcional) pela coleta do ITR ficará com 100% deste imposto; (e) Essa parcela da CIDE foi aprovada em 2003 (Emenda Constitucional nº 42), mas não é repassada integralmente aos estados e municípios, tendo em vista que nela incide um bloqueio de 20% da DRU (Desvinculação das Receitas da União) tal como ocorre nas transferências vinculadas à educação e à saúde, porém diferente das transferências do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e FPE (Fundo de Participação dos Estados), isentas desse bloqueio desde o ano de 2000.

Fonte: CF, 1997; IBAM, IBGE, 2004; Souza, 2005.

Como se observa no Quadro 1, a receita tributária municipal é formada principalmente pelo Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, pelo Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” - ITBI e pelo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, dentre outros tributos. O volume desses recursos arrecadados reflete o peso e a magnitude da economia de um município. A intenção dos legisladores era promover um maior equilíbrio entre os municípios e entre as regiões do país, porém o que se constata não é bem isso. A pesquisa sobre o perfil dos municípios brasileiros realizada pelo IBGE (2004) mostra o peso desses recursos, segundo as grandes regiões brasileiras no final dos anos noventa, permitindo algumas importantes observações.<sup>116</sup>

Em primeiro lugar, os dados revelam uma expressiva concentração das receitas tributárias nos municípios da região centro-sul do país, particularmente os da região sudeste, que responde por 42,6% da população brasileira e concentra 61% do total arrecadado da

<sup>116</sup> - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (2004) *Perfil dos Municípios Brasileiros - Finanças Públicas 1998-2000*. Rio de Janeiro. Esta pesquisa investigou todos os 5 507 municípios instalados no País até 31 de dezembro de 2000, analisando suas receitas e despesas de 1998 a 2000.

receita tributária própria dos municípios brasileiros. Isso mostra que a região tem uma arrecadação superior ao seu peso populacional no país. Este mesmo fenômeno acontece com a região centro-oeste, responsável pela geração de quase 15% das receitas tributárias com apenas 6,8% da população do país<sup>117</sup>. Contrariamente, as regiões norte e nordeste respondem juntas por apenas 12,3% do total de impostos e taxas arrecadados pelos municípios brasileiros, valores muito baixos, considerando-se o peso destas regiões na estrutura populacional brasileira. A primeira é responsável por 2,9% do total das receitas tributárias e concentra no período estudado 7,3% da população nacional. Já na segunda, essa diferença é ainda maior, 9,4% e 28,3%, respectivamente. De forma semelhante, a região sul, embora responsável pela arrecadação de 12% das receitas dos municípios brasileiros, concentra 14,9% da população.

Em segundo lugar, os dados da pesquisa também mostram que as receitas tributárias municipais estão concentradas em menos de 1% dos municípios brasileiros considerando o tamanho da população. Os municípios com mais de 500 mil habitantes, cerca de 0,5% do total de municípios brasileiros, detêm quase 61% dessas receitas. De forma inversa, os municípios com até 5 mil habitantes que correspondem a 25,6% de todos os municípios do país, respondem por apenas 0,7% da arrecadação das receitas tributárias municipais do país.

Em terceiro lugar, os dados mostram, ainda, que, quanto maior a população de um município maior é a sua receita tributária. De fato, enquanto 61% das receitas tributárias produzidas pelos municípios com mais de 500 mil habitantes foram geradas por 27% da população brasileira, os municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, que concentram 29,2% dos municípios brasileiros, são responsáveis por apenas 10,7% dessas receitas. A explicação para essa situação é que os grandes centros urbanos com grande número de estabelecimentos produzem sinergias que resultam no aumento da arrecadação tributária dos seus municípios.

Mas, o que esses dados realmente confirmam é que quanto mais desenvolvido é o município, maior a sua arrecadação própria. Dentro dessa lógica, as desigualdades regionais estão longe de serem superadas face às complexidades das realidades locais. Isso porque as grandes capitais, principalmente no centro-sul, estão em melhores condições no referente à arrecadação tributária, do que a maior parte dos municípios brasileiros.

---

<sup>117</sup> - Segundo o IBGE (2004), o resultado da região Centro Oeste reflete o peso do Distrito Federal, responsável por, 11,94% das receitas tributárias do País ou 79% da arrecadação da região. O fato de que o Distrito Federal reúne características tanto de município quanto de Unidade da Federação, incluindo a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, explica sua grande arrecadação própria. Só para se ter uma idéia, sem o Distrito Federal esta região seria responsável por apenas 3,6% das receitas tributárias do País.

Soma-se a isso, o incremento de mais 53 novos municípios, elevando os 5.507 municípios existentes no ano 2000, para 5.560 municípios em 2003. Na maioria, esses novos municípios são de porte pequeno e médio, com problemas e dificuldades financeiras. Daí passa a ser fundamental para a sobrevivência de muitos municípios, as verbas federais e estaduais que devem ser repassadas, vistas na maioria das vezes, como “tábua de salvação”.

### 3.1.2.2 - Transferências de recursos federais e estaduais

A maior parte das verbas repassadas aos municípios é constituída de transferências constitucionais de recursos originários da União e dos Estados destinados aos municípios por força de lei. Essas transferências são compostas por cota-partes de impostos federais como o imposto de renda (IR), o imposto de produto industrializados (IPI) e o imposto sobre a propriedade territorial Rural (ITR) e, de impostos estaduais como o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), o imposto sobre a propriedade de veículos Automotores (IPVA) e a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), conforme revelado no Quadro 1. Além dessas transferências constitucionais, os governos municipais passaram também a receber recursos federais que vêm se ampliando cada vez mais nos últimos anos para a implementação de algumas políticas sociais universais, como educação e saúde.<sup>118</sup>

Na composição das transferências correntes para os municípios, destacam-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>119</sup> e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que, juntos, totalizaram 72% das transferências para os municípios entre os anos de 1998 e 2000.<sup>120</sup>

O FPM é formado por parcela do produto da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (22,5% do total arrecadado). O FUNDEF, por sua vez, é composto por recursos provenientes de algumas transferências de impostos: dos Estados, FPE (Fundo de Participação dos Estados), ICMS (Imposto sobre Circulação de

---

<sup>118</sup> - Desde o regime militar recursos federais são repassados para as esferas subnacionais de governo, perfazendo o que a literatura chama de “transferência negociada”. Hoje, com a política de ajuste fiscal essas transferências perderam importância, concentrando apenas 10% das transferências federais para estados e municípios. Ver SOUZA, Celina. (2005) *Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade*. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (Orgs). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*, p.118.

<sup>119</sup> - Atualmente substituído pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006)

<sup>120</sup> - IBGE, 2004, op. cit.

Mercadorias e Serviços), IPI-Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação); dos municípios, FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS e IPI-Exp. Incluem-se também 15% dos recursos da chamada Lei Kandir, que são repasses da União para compensar as perdas financeiras das unidades federadas, decorrentes da desoneração do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação.

Cabe ressaltar que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS, é um imposto de competência dos estados e Distrito Federal. Na maior parte dos estados, este imposto corresponde a uma alíquota de 18%. Entretanto, para certos alimentos básicos, o ICMS tem alíquota de 7% e, ainda, para produtos considerados supérfluos, como, por exemplo, cigarros, cosméticos e perfumes, alíquota é de 25%. Do produto da arrecadação do ICMS pelos estados, 25% são transferidos aos municípios.

Estudos mostram que, as transferências federais beneficiam mais os municípios pequenos e médios, isto é, menos populosos e que abrigam os mais pobres, enquanto as transferências estaduais beneficiam os municípios mais desenvolvidos. Isso se explica pela fórmula de distribuição desses recursos. O FPM prevê que 10 % sejam transferidos para as capitais, 86,4% se destinam às cidades do interior e 3,6% são para municípios com mais de 156.216 habitantes. Além disso, municípios predominantemente rurais se beneficiam com a cota-parte do ITR. No caso do ICMS, sua fórmula de distribuição, segundo mecanismo constitucional, determina que cada município receba 3/4 (três quartos) do que for coletado na sua jurisdição e o estado pode determinar, por lei ordinária, os critérios de transferência para o percentual restante.<sup>121</sup>

O problema é que a distribuição dessas transferências correntes ocorre de forma diferenciada em relação às receitas tributárias municipais. A pesquisa do IBGE supracitada mostra que, entre os anos de 1998 e 2000, enquanto as receitas estavam fortemente concentradas nos municípios da região Sudeste, a distribuição proporcional das transferências correntes privilegiava os municípios das regiões menos desenvolvidas do país, como o norte (5,3%) e o nordeste (21,9%). Quando se considera a distribuição da população, nota-se um melhor desempenho dos municípios das regiões centro-oeste e sul, que apresentaram percentuais de transferências superiores aos respectivos pesos na população dessas regiões. Já as regiões norte e nordeste apareceram com proporções de transferências correntes inferiores às suas participações na estrutura populacional brasileira.

---

<sup>121</sup> - Artigo 158, Parágrafo Único, da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988; Souza, op. cit., p. 116.

Em relação ao tamanho da população, a distribuição dos recursos transferidos é mais equilibrada. Por um lado, os municípios com mais de 500 mil habitantes receberam, no período estudado, cerca de 28,5% do total das transferências, cifra significativamente inferior aos 60,8% de receitas arrecadadas pelo conjunto destes municípios; por outro lado, os municípios com até 5 mil habitantes, obtiveram 5,4% do total das transferências correntes, percentual superior a 0,7% de receitas tributárias. A proporção de recursos transferidos aos municípios com até 5 mil habitantes é significativamente superior aos 2,9% que esses municípios representam na população brasileira. De certa forma, essas informações revelam o caráter redistributivo dessas transferências.

Outra observação importante nesta distribuição, mostrada pela pesquisa do IBGE, é a maior presença do FPM nos municípios da região nordeste (32,5%) enquanto o FUNDEF tem maior volume de recursos concentrados na região sudeste (43,3%). O mesmo ocorre com o ICMS (56% no sudeste e 14,7% no nordeste). Esta diferença se explica pelos distintos critérios de repasse desses recursos<sup>122</sup>. Por sua vez, a pesquisa também mostra a participação do FPM, do FUNDEF e do ICMS nas transferências correntes dos municípios, distribuídos segundo o tamanho populacional. No período estudado, o FUNDEF tinham um percentual relativamente baixo, cerca de 11,4% enquanto o FPM e o ICM tinham maior participação, com, respectivamente, 26,1% e 35,6% do total das transferências correntes dos municípios. No caso dos municípios com até 5 mil habitantes, o FPM foi responsável por 57,3% das transferências correntes, reduzindo-se conforme aumentava o tamanho populacional dos municípios. Este comportamento mostra que o FPM foi um forte mecanismo de redistribuição de recursos para os pequenos municípios, além de estar concentrado mais fortemente fora da região mais dinâmica do país. O ICMS, por outro lado, estava concentrado nos maiores municípios, principalmente naqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, onde 43,3% das receitas disponíveis eram compostas pelo ICMS. Já o FUNDEF respondeu por uma parcela menor das receitas disponíveis dos municípios, concentrando-se, preferencialmente, nos municípios com população entre 5 mil e 100 mil habitantes.

No conjunto, esses dados servem para mostrar que as transferências correntes, de certa forma, têm funcionado como um mecanismo redistributivo de recursos, reduzindo sua

---

<sup>122</sup> - A distribuição do FPM ocorre através da fixação de faixas populacionais e a criação de parâmetros para cada uma delas: o mínimo é de 0,6% para municípios com até 10.188 habitantes e o máximo é de 4,0% para aqueles acima 156 000 habitantes. Para a distribuição de recursos do FUNDEF, consideram-se as matrículas no ensino fundamental em qualquer forma de organização admitida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (séries, ciclos, etc.), apuradas pelo censo escolar, realizado anualmente pelo Ministério da Educação - MEC. No caso do ICMS, a pesquisa mostra uma expressiva concentração nos municípios da Região Sudeste. Isto se explica pela própria característica do imposto, que incide sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços, mais intensas nesta região.



concentração nos municípios maiores, localizados nas regiões mais dinâmicas do país, beneficiando as regiões menos desenvolvidas e os menores municípios. Isso significa que o ordenamento constitucional pós-1988 introduziu mudanças no sistema tributário brasileiro, buscando garantir que parcelas das receitas federais e estaduais fossem repassadas aos municípios, aumentando significativamente os recursos municipais, em detrimento das demais unidades federativas. O problema é que essas transferências passam a compor a maior parte da receita municipal, tornando-se imprescindíveis. Com efeito, passa a ocorrer uma disputa entre as esferas de governos locais em torno do repasse desses recursos, levando o que se passou denominar de “guerra fiscal”.

Como exemplo dessa disputa, “guerra”, a literatura cita a luta em torno do ISS, imposto sobre mercadoria e serviços, principalmente em municípios próximos às capitais, semelhante à que ocorre entre os estados em torno do ICMS. Apesar de não ser a principal fonte da receita municipal, o ISS é considerado o imposto mais importante para o município, seguido pelo IPTU<sup>123</sup>, pois incide sobre determinados tipos de serviços, em geral associados à urbanização, que são listados em lei federal, mas cada município é autônomo para determinar, por lei municipal, suas alíquotas. Essa disputa levou à necessidade de uma lei federal para regular este imposto, pois

Pressões dos prefeitos das capitais fizeram que o Executivo federal, na Emenda Constitucional 37/2002, avocasse a si a competência para, através de lei complementar, fixar alíquotas máximas e mínimas e ‘regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados’ (Art. 156: III). Essa lei complementar, de n. 116, promulgada em 31/7/2003, fixou o teto de 5% como alíquota máxima do ISS e em seu artigo 4º busca coibir a guerra fiscal ao determinar que só será considerado passível de tributação o local onde o contribuinte desenvolva suas atividades, ‘sendo irrelevantes para caracterizá-lo as denominações de sede, filial, agência’ etc. Essa lei também ampliou a lista de serviços passíveis de pagamento de ISS, de cerca de 100 para 180.<sup>124</sup>

Essa necessidade de uma regulação nacional para a padronização na forma da arrecadação dos tributos, visando evitar disparidades intermunicipais, passa a ser importante

---

<sup>123</sup> - O ICMS é a principal fonte de receita para os municípios economicamente mais desenvolvidos. Mas o ISS e o IPTU são as mais importantes fonte dos tributos municipais. Em 2001, o ISS representou 1,8% dos principais impostos do país o que equivalia 0,6% do PIB, algo em torno de R\$ 7.213 milhões seguido pelo IPTU que representou 0,5% do PIB e 1,4% dos principais impostos do país, com uma arrecadação de R\$ 5.619 milhões. Os municípios são livres para determinar diferentes fórmulas de critérios para calcular o valor do IPTU que é o único imposto progressivo. A Emenda Constitucional 29/2000 explicita que o IPTU pode ter alíquotas diferenciadas tanto em razão do valor do imóvel como também da localização e do uso. Souza, op. cit., pp.116-118.

<sup>124</sup> - Ibidem.

instrumento usado pelo poder executivo federal, favorecendo à (re)concentração da sua autoridade frente às unidades federativas subnacionais, limitando a ação da esfera local de governo. Essa reconcentração contraria o espírito constitucional de que as transferências federais e estaduais, rateio das receitas federal e estadual, possam funcionar como um mecanismo que amenize as desigualdades regionais, na tentativa de promover o equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios. Na prática, o que se constata é uma melhoria relativa na forma de redistribuição desses recursos em prol do município, com o aumento da receita municipal e maior participação dos municípios na produção da riqueza do país<sup>125</sup>, porém, as desigualdades e desequilíbrios intermunicipais estão longe de serem equacionados.

Isso resulta em algumas limitações dos governos municipais, que afetam sua arrecadação, na medida em que derivam de situações, como: [1] um sistema tributário nacional concentrado em impostos que incidem sobre a produção, vendas e consumo, os quais não estão sob a jurisdição municipal; [2] os impostos locais, principalmente o ISS e o IPTU, que requerem a existência de um banco de dados, cadastros e atualizações dispendiosos e complexos, além de incidirem sobre um grande universo de contribuintes, em particular de pequenos negócios, como é o caso do ISS; [3] os impostos locais apresentam limitações em países como o Brasil, onde os níveis de pobreza são altos e os serviços passíveis de cobrança de ISS ou não existem em pequenas localidades ou são pequenos<sup>126</sup>. Associa-se a essas limitações outras oriundas da legislação federal, particularmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que passou a disciplinar os gastos dos municípios, sobretudo, com pessoal.<sup>127</sup>

O fato é que, com o fortalecimento fiscal e tributário, os municípios passaram ter maior significado e relevância política e econômica do país. Porém, isso não correspondeu à

---

<sup>125</sup> - As transferências estaduais e federais representam a maior parcela dos recursos locais, representado 4,4% do PIB, isto é, os municípios são os maiores beneficiários dessa fonte de recurso, enquanto os estados se beneficiam com 3,3% dessas transferências. Apesar disso, as receitas próprias municipais aumentaram nos últimos anos e “equivalem a 1,6% do PIB, ou seja, 4,8% do total dos recursos nacionais – R\$ 19.324 milhões -, sendo o governo federal responsável por 67,3% das receitas, ou 27,9% do PIB, e os estados por 27,9%, ou 9,5% do PIB (dados coletados em <http://www.federativo.bndes.gov.br>). Ibidem.

<sup>126</sup> - Ibidem

<sup>127</sup> - A LRF foi publicada em 5 de maio de 2000, como Lei Complementar Nº 101. Foi concebida a partir do princípio que o poder público se encontra em déficit financeiro e gasta mal os seus recursos, necessitando de maior controle sobre a gestão de suas finanças. Em 1998, tanto o governo federal como os estaduais tinham déficit público. No âmbito municipal, a maioria dos municípios, cerca de 55,5%, também se encontrava nessa situação neste ano. A partir desta lei, o poder público fica obrigado a fazer despesas dentro dos limites de suas receitas. Das obrigações do poder público previstas, merecem destaque: a) gasto com pessoal que não deve ultrapassar 60% das receitas; b) adoção de um processo permanente de planejamento, com transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis; c) amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas ;e. d) adoção de medidas correntes e punitivas de eventuais desvios. Ver BRASIL. Lei Complementar Nº 101, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão e dá outras providências. Presidência da República, 4 de maio de 2000. IBAM (1998); BREMAEKER, François E. J. *Lei de responsabilidade fiscal: ações para reduzir os impactos sobre os municípios*. IBAM, n. 2, set. 1999, Rio de Janeiro

sobra de dinheiro em caixa dos governos municipais. Estes governos, apesar de terem aumentado suas receitas, na sua maioria, passaram a depender de verbas da união e dos estados. Os repasses desses recursos foram vinculados às novas funções e responsabilidades, que foram concomitantemente repassadas aos municípios, derivadas do processo de descentralização das políticas públicas, promovido pelo governo federal, ao longo das reformas, nos anos noventa, acarretando a municipalização dos serviços públicos da União e dos estados.

### **3.1.3 A descentralização das políticas públicas: a municipalização induzida**

O processo de descentralização das políticas públicas torna-se realidade com o início da reforma do Estado ao longo da década de noventa. Fatores de ordem estrutural, institucional e de ação de deliberação política influenciam a composição da agenda das reformas que ocorre sob forte centralidade da autoridade do Poder Executivo Federal. Questões sobre a atuação e a natureza do Estado, sobre os caminhos para a efetivação das propostas de municipalização, sobre as transferências de competências, funções, responsabilidades e sobre a destinação de recursos federais e estaduais, para as esferas municipais de governo, compõem um conjunto de discussões e tornam-se objeto de estudos da ciência social brasileira.

Em geral, a maior parte dos estudos aponta para os benefícios da descentralização identificada como sinônimo de democratização. Isso porque, desde os anos setenta, a descentralização das políticas públicas era uma das grandes reivindicações democráticas no país, havendo consenso em torno das suas virtudes, tanto por correntes da esquerda como da direita. Esperava-se que a descentralização produziria eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes, na gestão da “coisa pública”, em contraposição à excessiva centralização decisória do regime militar, causadora da ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo de decisão.<sup>128</sup>

A questão é que, após a reforma das instituições políticas no final dos anos oitenta, um programa abrangente de descentralização das políticas públicas passou a ser implementado pelo governo federal, sobretudo, na área social, cujo objetivo principal era transferir para as esferas subnacionais de governo, particularmente a esfera municipal, grande parte das funções de gestão das políticas sociais. Esse processo se desenvolveu a partir de meados dos anos

---

<sup>128</sup> - ARRETCHE, Marta. (2002a) *Relações federativas nas políticas sociais*. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, nº 80, set., p.25.

noventa e se caracterizou pela municipalização dos serviços sociais públicos, até então de responsabilidade da esfera federal de governo. O problema é que a forma como esse processo ocorreu teve implicações nas relações intergovernamentais, contrariando o novo quadro federativo, interferindo no desenho da política pública em cada área particular. E isso precisa ser melhor explicitado.

Um importante aspecto a ser ressaltado é que a reforma do Estado brasileiro, tanto na forma como no conteúdo das políticas públicas, ocorre sob a orientação da lógica do ajuste fiscal, o que significa redução do Estado e aprimoramento da sua capacidade técnica e fiscalizadora. Outro aspecto, não menos importante, é que a nova moldura federativa do país implicou mudanças nas relações intergovernamentais. De um lado, muda o padrão de relacionamento entre os entes federados estabelecido tradicionalmente, isto é, rompe com a subordinação das esferas subnacionais de governo aos ditames do governo federal (centralismo); de outro lado, o governo local como ente autônomo pode estabelecer sua própria agenda na área social, implementar programas e decisões em seu território, independente das outras esferas de governo (estadual e federal). Com o novo ordenamento constitucional, os municípios ficam desobrigados na adesão de propostas de programas sociais, dentre outros, advindas das demais unidades federativas, que não as obrigações previstas constitucionalmente ou de forma voluntária.<sup>129</sup>

Diante desse cenário, para atingir os objetivos das reformas, o governo federal passou a adotar estratégias que lhe permitiram coordenar o processo e induzir a adesão dos prefeitos à proposta de municipalizar os serviços públicos federais. Para tanto, utiliza de estratégias adotadas distintamente para cada política social particular e, principalmente, dos recursos federais como fontes de um conjunto de incentivos direcionados para a indução do processo de municipalização.

A literatura sobre o assunto mostra que o governo federal no Brasil, pós-democratização, contou com recursos institucionais que lhe garantiram, ao longo do processo de descentralização, a coordenação e a condução do processo de municipalização, obtendo êxito no seu projeto de reformas. Tanto a organização prévia de cada política específica com arranjos institucionais, herdados desde o regime militar, isto é, a forma como os serviços sociais estavam organizados historicamente, como a aprovação de várias medidas que, no conjunto, criasse uma estrutura de incentivos com o objetivo de atrair a adesão dos prefeitos,

---

<sup>129</sup> - ARRETCHE, Marta. (2004) *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. Revista São Paulo Perspectiva, São Paulo, abr./jun., vol.18, no.2; \_\_\_\_\_. ARRETCHE, Marta. (2000) *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.

contribuíram para o sucesso do projeto federal de reformas. O resultado disso foi o uso de estratégias diferenciadas para cada política pública particular, como ocorreu nos casos da municipalização de programas federais nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento, por exemplo.<sup>130</sup>

Resumindo, a estratégia do governo federal para descentralizar seus serviços, foi, de um lado, selecionar as arenas decisórias nas quais as principais decisões são tomadas; de outro lado, formular uma estrutura de incentivos destinada a induzir a adesão dos estados e/ou municípios. Desta forma, o governo federal obteve sucesso em transferir para os municípios encargos em relação à prestação dessas políticas e subordinar os governos municipais aos objetivos da reforma. Este processo foi favorecido porque, na prática, os governos municipais não tinham muitas escolhas, pois dependiam de verbas federais para compor o caixa público, possuindo, assim, pouca margem para obstaculizar a imposição da proposta de reformas nas áreas sociais, do governo federal. O fato é que os governos municipais não tinham como resistir a proposta federal.<sup>131</sup>

O uso dessas estratégias pelo Poder Executivo federal afetou as relações intergovernamentais estabelecidas no Estado federativo brasileiro, pós-democratização. A forma como a municipalização dos serviços públicos federais foi induzida, concentrou o formato de gestão pública e de financiamento nas mãos do governo federal, exceto no caso da educação. Isso acarretou uma redefinição das tarefas e funções governamentais, até então estabelecidas na nova institucionalidade, pós-Constituição de 1988. Se, de um lado, cabia à União o papel de ser a financiadora, a normatizadora e a coordenadora do processo político da descentralização; de outro lado, ao município ficou reservado apenas o papel de provedor de serviços sociais básicos antes prestados pelos governos estadual e federal. Neste sentido, descentralizar significou transferir funções, encargos e competências, isto é, transferir responsabilidades do governo federal para os governos locais.

---

<sup>130</sup> - A Constituição de 1988, não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar e as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes pós-democratização (José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco), pouco ou nada alteraram esta estrutura prévia, como a centralização para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e a descentralização para a política de educação fundamental. Porém, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso, duas gestões (1994/98, 1998/2002), que o processo de municipalização ganhou impulso e as estratégias adotadas foram mais bem sucedidas na capacidade de induzir as decisões dos governos locais, diferentemente dos seus predecessores, obtendo êxito. Ver, Arretche, 2000, 2002a, 2004, op. cit.; também, da mesma autora, \_\_\_\_\_. (2002b) *Federalismo, legado de políticas prévias e arenas decisórias: A reforma dos programas sociais*. PERISSINOTO, Renato M. & FUKS, Mario (Org.). Democracia: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária.

<sup>131</sup> - Para Arretche (2002b, op. cit.), essa é uma situação que contrasta com o que diz a literatura sobre Estado federativo, de que a esfera de governo local pode constituir em obstáculo para a implementação da agenda de reforma política do governo federal, possuindo poder de veto. Como mostra a autora, o caso brasileiro demonstra que o poder executivo federal conta com recursos que não são considerados pela literatura.

Da forma como esse processo ocorreu, esta transferência de responsabilidades não correspondeu igualmente à transferência de poder de decisão sobre a política pública específica para os entes municipais. Isso porque, mesmo com autonomia constitucional garantida, os municípios não aumentaram a capacidade de decidir sobre onde e como investir os recursos repassados. Estes passaram a ser repassados com destinação previamente definida pela esfera federal de governo, mediante um conjunto de diretrizes que normatizam e regulam a municipalização dos serviços públicos.

Na prática, essa situação redefine o papel dos municípios, contrariando o espírito da descentralização embutido na moldura federativa do país, pós-1988. Com a política de descentralização via municipalização induzida, os municípios passaram a assumir responsabilidades na provisão de prestação dos serviços públicos, para além daquelas constitucionalmente determinadas. A questão é que, ao longo da democratização, as administrações municipais aumentaram participação em tarefas de competências dos estados e da união de diferentes naturezas, nas áreas da administração fazendária, agricultura, comunicações, judiciário, segurança pública, trabalho e transportes. O Quadro 2 a seguir, mostra algumas das atividades e serviços prestados atualmente pelos municípios.

## QUADRO 2

## COMPETÊNCIAS, ATIVIDADES E SERVIÇOS PRESTADOS PELOS MUNICÍPIOS

Atividades e Serviços	
Dos Municípios, porém, não explicitadas na CF88	Da União e dos Estados custeadas pelos Municípios
<p>(a) no âmbito dos serviços públicos de interesse local:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• edificar e conservar os prédios públicos municipais;</li> <li>• construir e conservar as vias urbanas, pontes e viadutos, as estradas e os caminhos vicinais;</li> <li>• sinalizar as vias públicas urbanas e rurais;</li> <li>• construir e conservar praças, parques, jardins e hortos florestais;</li> <li>• realizar serviços de assistência social;</li> <li>• manter creches, orfanatos e albergues;</li> <li>• manter serviço de defesa do consumidor;</li> <li>• prestar assistência e orientação judiciária gratuita;</li> <li>• manter e fiscalizar mercados e feiras livres;</li> <li>• manter matadouros;</li> <li>• prover o serviço de iluminação pública;</li> <li>• operar os cemitérios e os serviços funerários;</li> <li>• realizar atividades de defesa civil, inclusive a de combate a incêndios e preservação de acidentes naturais.</li> </ul> <p>(b) no âmbito dos programas de educação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• preparar e fornecer a merenda escolar;</li> <li>• distribuir material e livros didáticos;</li> <li>• manter bibliotecas;</li> <li>• manter programas de alfabetização de adultos;</li> <li>• fornecer transporte escolar;</li> <li>• realizar programas de apoio às práticas desportivas.</li> </ul> <p>(c) no âmbito da saúde pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• assumir os encargos do sistema de saúde pública;</li> <li>• exercer as atividades de fiscalização sanitária.</li> </ul> <p>(d) no âmbito dos programas de saneamento básico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• operar e/ou fiscalizar o serviço de abastecimento de água;</li> <li>• operar e/ou fiscalizar o serviço de esgotamento sanitário;</li> <li>• promover o esgotamento das águas pluviais;</li> <li>• executar a limpeza pública;</li> <li>• efetuar a coleta do lixo;</li> <li>• dar destino final ao lixo.</li> </ul>	<p>(a) na área da saúde pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fornecer material e efetuar a manutenção de prédios estaduais;</li> <li>• ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio;</li> <li>• manter o serviço estadual de hemocentro;</li> <li>• suplementar os recursos não previstos nos convênios;</li> <li>• fornecer suporte às campanhas de vacinação.</li> </ul> <p>(b) na área da educação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fornecer transporte escolar para os alunos das escolas estaduais;</li> <li>• fornecer merenda escolar para as escolas estaduais;</li> <li>• efetuar a manutenção das escolas estaduais;</li> <li>• ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio.</li> </ul> <p>(c) na área da assistência social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• manutenção de serviços de assistência social estadual.</li> </ul> <p>(d) na área da administração fazendária:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• manter um núcleo de atendimento aos contribuintes;</li> <li>• ceder pessoal e manter os serviços estaduais e do Governo Federal de agências, postos, delegacias e exatorias.</li> </ul> <p>(e) na área da agricultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• manter a unidade municipal de cadastramento;</li> <li>• manter o serviço de extensão rural;</li> <li>• manter os serviços de polícia florestal e do horto estadual.</li> </ul> <p>(e) na área das comunicações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• manter o serviço de correios e telégrafos;</li> <li>• manter o posto telefônico.</li> </ul> <p>(f) na área do judiciário:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• manter o Fórum;</li> <li>• manter os serviços da justiça eleitoral e dos cartórios;</li> <li>• manter os serviços de defesa do consumidor;</li> <li>• manter os serviços de juizados especiais (juizado de menores, juizado de pequenas causas, vara da infância e da juventude);</li> <li>• manter os serviços de defensoria pública;</li> <li>• manter os serviços de promotoria de justiça;</li> <li>• dar suporte à manutenção do pessoal do judiciário.</li> </ul> <p>(f) na área da segurança pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• manter a junta de alistamento militar e o tiro de guerra;</li> <li>• auxiliar na manutenção da polícia militar;</li> <li>• auxiliar na manutenção da polícia civil;</li> <li>• auxiliar na manutenção do corpo de bombeiros;</li> <li>• auxiliar na manutenção de delegacias especiais (entorpecentes, idoso, meio ambiente, mulher);</li> <li>• auxiliar na manutenção do instituto médico legal;</li> <li>• auxiliar na manutenção da polícia rodoviária.</li> </ul> <p>(g) na área do trabalho e da previdência:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• auxiliar na manutenção de órgãos do setor (delegacia, secretaria, posto);</li> <li>• auxiliar na manutenção do Serviço Nacional de Emprego;</li> <li>• auxiliar na manutenção do Tribunal Regional do Trabalho;</li> <li>• expedir cartas de trabalho.</li> </ul> <p>(h) na área de transporte e trânsito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• auxiliar na manutenção dos departamentos e circunscrições de trânsito;</li> <li>• manutenção de estradas federais e estaduais;</li> <li>• manutenção de aeroportos.</li> </ul>

Fonte: IBAM, 2001

Como mostra o Quadro 2, os governos locais estão substituindo os governos federal e estadual em algumas funções. Isso tem resultado num aumento dos encargos municipais e na ampliação dos custos de manutenção da administração pública municipal, reclamados pela maioria dos municípios brasileiros<sup>132</sup>. Se, por um lado, o aumento dos encargos e competências transforma o município no principal provedor das políticas públicas e isso leva a uma *alteração do padrão da prestação de serviços públicos estabelecido historicamente, sobretudo na área social*; por outro lado, *a municipalização trata de transferir recursos e delegar funções relacionadas à gestão de determinada política, independente da autonomia política e fiscal do município*<sup>133</sup>. A descentralização, então, reduzida ao processo de municipalização de cada política social particular, passa a depender de como a mesma será conduzida pela administração pública municipal.

Nessa direção, à forma de financiamento de cada política pública particular soma-se a questão do desenho institucional da política. Este passa a ser fator importante para o sucesso da política de descentralização do governo federal, criado no contexto da municipalização, como estratégia para superar os desequilíbrios e as desigualdades regionais (inter e intra), além da complexidade das realidades políticas da vida municipal brasileira.

Estudos têm mostrado a importância do desenho institucional da política para o processo de municipalização induzida. Dependendo de suas características, o desenho institucional pode se tornar decisivo para incentivar ou constringer a municipalização da provisão dos serviços universais. Nas áreas da educação e da saúde, por exemplo, a municipalização da provisão dos serviços tem sido considerada sucesso nacional, do ponto de vista quantitativo. A causa desse sucesso deve-se a um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções, que tornou racional para os municípios aderirem a proposta do governo federal<sup>134</sup>. Para superar obstáculos à descentralização relacionados a fatores estruturais, institucionais e de ordem gerencial, a transferência de responsabilidades operada pelo governo federal ocorre mediante estratégias indutivas desenhadas para delegar a implementação de uma dada política, para o nível de governo municipal.

Além disso, a forma como a municipalização, se desenvolve no âmbito do poder político municipal tem influenciado o formato da gestão no campo dessas políticas públicas.

---

<sup>132</sup> - Para Bremaeker (2001), o aumento constante e desordenado de encargos dos municípios, muitos de competência da União e dos Estados, têm feito com que o custo de sua manutenção se avolume e fuja ao controle das administrações municipais. Ver, BREMAEKER, François E. J. (2001) *Despesas Municipais com as Funções de Competência da União e dos Estados*. N. 21. Rio de Janeiro: IBAM. (Série Estudos Especiais).

<sup>133</sup> - Arretche, 2000, 2002a, 2002b e 2004.

<sup>134</sup> - Souza, op. cit., p.121.



A explicação é que, para aderir à municipalização os governos locais passam a calcular seus custos e benefícios conforme suas demandas na política social particular. Entram neste cálculo os recursos a serem transferidos para desenvolver a gestão, as capacidades técnicas e administrativas da administração municipal que influenciam diretamente as adesões e, por conseqüência, o próprio desenvolvimento do processo de descentralização. Nesse sentido, o formato da gestão pública municipal, pós-municipalização, depende de fatores, como [1] a proposta de cada política pública específica, [2] a capacidade de cada município no enfrentamento dos novos desafios, [3] as dinâmicas políticas e sociais de cada localidade e [4] as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local. Nesse contexto, a criação e difusão de novos formatos institucionais, como os *conselhos municipais*, ganham relevância e incentivos, ao longo da democratização do país, principalmente a partir de meados dos anos noventa.

### **3.2 Os conselhos municipais: inovação na gestão das políticas públicas**

Com a descentralização reduzida à municipalização induzida, os municípios passam a constituir a base do desenvolvimento das políticas públicas e de serviços sociais essenciais ao bem-estar da população. Tanto a sociedade organizada através dos movimentos sociais, sindicatos, associações, organizações não governamentais, dentre outros, quanto agentes do próprio aparato estatal passam a entender o município como *locus* privilegiado na criação de condições concretas, para a geração de possibilidades inovadoras na gestão pública, permitindo aprofundar e consolidar a democracia no Brasil. Sob essa expectativa, a municipalização transfere não apenas responsabilidades e encargos federais aos municípios, mas, sobretudo, coloca a materialização da inovação da gestão pública, na medida em que a legislação pertinente a cada área de políticas públicas passa a prever a inclusão de setores organizados da sociedade no processo de tomada de decisão.

Em geral, todos compartilham a idéia de que formatos institucionais, como *conselhos*, inauguram uma nova forma de gestão das políticas públicas e garante sua democratização. Este entusiasmo gerou certo consenso, na sociedade como um todo e em setores governamentais, que reflete na própria literatura recente sobre o assunto (acadêmica ou não), quanto aos efeitos positivos desses arranjos político-institucionais, afirmando a idéia de que com mais conselhos, maior a participação social e maior a democratização da gestão pública. Até que ponto os conselhos municipais existentes no país caminham nessa direção?

Antes, porém, cabe lembrar que o quadro das realidades municipais no país, é comumente conhecido pela sua complexidade e heterogeneidade. Isso porque, são grandes as disparidades e desigualdades regionais, historicamente estabelecidas em diferentes graus e dimensões, tanto na magnitude quanto nas práticas políticas. Isso significa dizer que os atuais 5.560 municípios evidenciam diferentes realidades e, portanto, sofrem distintamente impactos do processo de municipalização. Do ponto de vista da efetivação das políticas públicas, em geral, observa-se um novo vínculo intergovernamental que, em alguns casos, tenta superar a setorização e a fragmentação de programas sociais, mediante a promoção de ações integradas e o desenvolvimento de parcerias entre as esferas governamentais, órgãos, grupos e setores do aparato estatal e da sociedade organizada.

Porém, no que diz respeito à gestão da política municipal sob o ponto de vista da sua democratização, observa-se a difusão e a institucionalização dos conselhos que passam a ter, ao lado dos poderes constituídos (Executivo e Legislativo), responsabilidades pela administração pública na provisão dos serviços municipalizados<sup>135</sup>. O fato é que, com a democratização do país, inúmeras experiências de administração pública municipal se multiplicaram de maneira distinta por todo território nacional, contribuindo com novos formatos e modelos institucionais diferenciados de gestão pública, dentre os quais merecem destaques os conselhos municipais.<sup>136</sup>

### **3.2.1 A institucionalização dos conselhos municipais: criação e difusão**

A forma *conselho* surge e se consolida no país como um dos formatos institucionais possíveis, capaz de ampliar a participação social com a inclusão de novos atores no processo de produção de políticas públicas, por um lado; mas, por outro lado, como um arranjo institucional fiscalizador e controlador dos gastos públicos da administração municipal. Portanto, os conselhos municipais servem tanto aos propósitos dos grupos e movimentos sociais organizados, que lutaram contra a ditadura em prol da democratização, descentralização das políticas e ampliação da participação social, incluindo novos atores, aliados do poder político, no processo de decisão pública, quanto aos interesses e objetivos

---

<sup>135</sup> - Vale lembrar que o governo municipal é formado pelo poder executivo (prefeito, secretários, dirigentes de empresas, órgãos e instituições públicas locais) e pelo poder legislativo tradicionalmente chamado de câmara municipal ou de vereadores. Estes dois poderes formam o poder político local constituído formalmente e são responsáveis pela administração do município, dentro das especificidades e responsabilidades constitucionais de cada um.

<sup>136</sup> - Dentre essas experiências, a que tem recebido maior destaque e valorização na literatura especializada é o Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS, conhecido como OP.

da política de descentralização via municipalização induzida, promovida pelo governo federal no contexto da reforma do Estado brasileiro, a partir de meados dos anos noventa.

Se, por um lado, a formalização dos conselhos materializa os preceitos constitucionais que garantem a participação social no processo decisório de governo; por outro lado, sua existência passa a ser exigida como garantia do repasse de verbas federais para a esfera local de governo, no âmbito da política pública descentralizada. Associa-se a esses fatores, um outro que está relacionado ao sentimento de “descrédito” ou “desconfiança” nas formas de representação tradicional como os partidos e os poderes legislativo e executivo, na sociedade brasileira em geral, que eleva os conselhos à condição de mecanismos alternativos de participação política.

A institucionalização desses órgãos colegiados ocorre com a sua formalização legalmente instituída no arcabouço jurídico-institucional do país, a partir da criação de estruturas de representação novas, em termos objetivos, finalidades, práticas e composição social<sup>137</sup>. Em decorrência desse processo, os conselhos passam a ser entendidos como condições indispensáveis para a consolidação da democracia no país. Com efeito, a criação e difusão dos conselhos municipais nas várias áreas das políticas públicas e setores governamentais são incentivados num ambiente político e social favorável, ao longo da década de noventa, década dos conselhos, no que pode ser denominado de febre conselhistas. O fato é que, em quase dez anos, os conselhos municipais de quase inexistentes no país, passam a ocupar quase todos os municípios brasileiros, transformando-se num fenômeno da vida política municipal e na principal característica da democracia brasileira. Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2003) confirma o crescimento acelerado e expansão numérica dos conselhos municipais no país, conforme mostra as Tabelas 1 e 2, a seguir.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> - Ver GOHN, Maria da Glória. (2004) *Os conselhos municipais e gestão urbana*. In: SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase. p. 59

<sup>138</sup> - As Tabelas 1 e 2 constituem uma síntese da MUNIC2001, Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001, pesquisa nacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, publicada em 2003, no Rio de Janeiro.

**TABELA 1**  
**OS CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL POR ÁREA DE POLÍTICA,**  
**SEGUNDO TAMANHO DA POPULAÇÃO – 2001**

Área de Atuação dos Conselhos	Municípios com Conselhos Total (%)	Classes de tamanho da população (habitantes)				
		Até 5.000	De 5.001 à 20.000	De 20.001 à 100.000	De 100.001 à 500.000	Mais de 500.000
Saúde	5.426 (98)	1.331	2.615	1.256	192	32 (100)
Assistência Social	5.178 (93)	1.216	2.512	1.230	188	32 (100)
Direitos da Criança e do Adolescente	4.306 (77)	905	2.035	1.144	190	32 (100)
Educação	4.072 (73)	987	1.923	959	173	30 (94)
Trabalho	1.886 (34)	381	898	501	89	17 (53)
Meio Ambiente	1.615 (29)	252	663	527	142	31 (97)
Turismo	1.226 (22)	165	525	411	104	21 (66)
Promoção e Desenvolvimento Econômico	924 (17)	169	391	280	70	14 (44)
Cultura	714 (13)	99	268	254	92	21 (66)
Habitação	628 (11)	129	250	174	58	17 (53)
Política Urbana	334 (6)	32	95	121	63	23 (72)
Orçamento	271 (5)	44	105	68	43	11 (33)
Transporte	270 (5)	12	73	98	69	18 (56)
Outros	1348 (24)	309	593	342	86	16 (50)
Total	5.560 (100)	1.371 (100)	2.688 (100)	1.275 (100)	194 (100)	32 (100)

Fonte: IBGE, 2003. Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública, 2001 (MUNIC2001)

Os dados da Tabela 1 mostram que, em 2001, existe em quase todos municípios brasileiros (5.560), pelo menos instalados formalmente, algum tipo de conselho municipal. Ao todo, são 28.216 conselhos municipais, abrangendo 13 áreas públicas ou setores de governo, a saber: saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, emprego/trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, política urbana, promoção do desenvolvimento econômico e orçamento. Em muitos casos, conforme o número

de conselhos instalados, o número de conselheiros municipais ultrapassa o número de vereadores.

Os dados também mostram a variedade de áreas de atuação dos conselhos de políticas públicas associados aos setores da administração pública, atingindo tanto políticas de caráter mais universal (educação, saúde, assistência social, dentre outras) como políticas de caráter mais específico (setores de transporte, turismo, dentre outras). A área da saúde apresenta o maior número de conselhos municipais instalados, presentes em 98% dos municípios, seguida pelas áreas de assistência social, de direitos da criança e adolescente, e de educação que têm conselhos instalados em 93%, 77% e 73% dos municípios, respectivamente. As áreas ou setores com menor número de conselhos municipais instalados, são: emprego/trabalho (34%), meio ambiente (29%), turismo (22%), promoção e desenvolvimento econômico (17%), cultura (13%), habitação (11%), política urbana (6%), transportes (5%) e orçamento (5%) que não atingem metade do total dos municípios.

Além desses conselhos, a tabela 1 ainda confirma a existência de outros tipos de conselhos municipais que não são mencionados, em 24% dos municípios brasileiros. Nestes, podem existir conselhos municipais, tais como: direitos dos índios, idosos, negros [promoção da igualdade racial], mulheres, portadores de deficiência, entorpecentes, defesa civil, plano diretor, patrimônio histórico, esportes, lazer, erradicação do trabalho infantil, saneamento, dentre outros. Sabe-se também da criação de outros tipos de conselhos, talvez, ainda inexistentes à época da pesquisa, como os conselhos comunitários de segurança pública, cuja criação e difusão têm sido estimuladas recentemente em alguns municípios brasileiros.<sup>139</sup>

A tabela 2 fornece algumas informações sobre esse fenômeno conselhistas, segundo o tamanho da população, em relação às regiões brasileiras.

---

<sup>139</sup> - Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública são os exemplos mais recentes da febre conselhistas no Brasil. Nos últimos anos, a criação desse tipo de conselho tem sido estimulada pelos governos estaduais devido a centralidade que a questão da segurança pública, em nível municipal, na agenda pública, em detrimento do aumento e agravamento da violência e da criminalidade nas cidades brasileiras, principalmente nos grandes centros urbanos e capitais. Maiores informações sobre esse tipo de conselho, ver SENTO-SÉ, João Trajano e FERNANDES, Otair. *A criação do conselho comunitário de segurança em São Gonçalo*. In SENTO-SÉ, João Trajano. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

**TABELA 2**  
**OS CONSELHOS MUNICIPAIS NO BRASIL POR ÁREA DE POLÍTICA,**  
**SEGUNDO GRANDES REGIÕES - 2001**

Área de Atuação dos Conselhos	Municípios com Conselhos Total (%)	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Saúde	5.426 (98)	441	1731	1.637	1.172	446
Assistência Social	5.178 (93)	420	1.644	1.534	1.141	439
Direitos da Criança e do Adolescente	4.306 (77)	340	1.191	1.269	1.085	421
Educação	4.072 (73)	282	1.183	1.363	903	351
Trabalho	1.886 (34)	43	387	554	753	149
Meio Ambiente	1.615 (29)	83	256	655	471	150
Turismo	1.226 (22)	91	176	457	386	116
Promoção e Desenvolvimento Econômico	924 (17)	62	237	229	343	53
Cultura	714 (13)	35	101	332	159	107
Habitação	628 (11)	12	56	197	339	24
Política Urbana	334 (6)	20	48	91	152	23
Orçamento	271 (5)	16	54	97	86	18
Transporte	270 (5)	16	42	84	118	10
Outros	1348 (24)	62	430	362	362	130
Total	5.560 (100)	449 (8)	1.792 (32)	1.668 (30)	1.188 (22)	463 (8)

Fonte: IBGE, 2003. Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública, 2001 (MUNIC)

Conforme mostra a Tabela 2, os conselhos municipais estão mais amplamente instalados nos municípios mais populosos do país e nas regiões sul e sudeste. Não por acaso, essas regiões concentram a maior parte da população do país e também os municípios mais desenvolvidos, acima de 500 mil habitantes. Isso quer dizer que o crescimento desses órgãos colegiados tem ocorrido em regiões que apresentam melhores indicadores sociais, em que setores sociais diversos estão mais organizados e mobilizados em prol da luta pelos direitos

básicos do cidadão. Não se quer com isso sugerir uma correlação positiva entre indicadores sociais e participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, mas, sim, que a situação merece uma melhor investigação, que por ora, não é possível, pois extrapola os objetivos deste trabalho.

Em geral, as informações sintetizadas, nas Tabelas 1 e 2, permitem uma visão panorâmica da institucionalização dos conselhos municipais no país, ao longo da democratização. Duas são as conclusões que podem ser ressaltadas da análise desses dados. A primeira é que a numerosa institucionalização de conselhos em algumas áreas de políticas públicas, sobretudo no campo das políticas sociais universais (educação, saúde, assistência social, criança e adolescente), explica-se pelo fato de que os conselhos passaram a ser obrigatórios para repasses de verbas com a política de descentralização. Neste caso, o requisito de uma lei pode explicar a motivação da adesão dos municípios para instalarem conselhos, sem tirar o mérito das pressões da sociedade civil através de organizações de cada área de política específica. A segunda conclusão é que em áreas onde não há a obrigatoriedade do conselho, por força de lei, a gradual disseminação desses órgãos se explica pela maior pressão da sociedade civil, notadamente dos setores organizados de uma dada área de política particular, associada aos pretensos interesses de setores do governo local.

De qualquer modo, em linhas gerais, esse movimento de institucionalização e expansão dos conselhos municipais, em várias áreas de políticas públicas, a partir de meados da década de noventa, mostra que uma grande concentração de energias em graus e níveis variados, tanto da sociedade em geral (movimentos sociais, ong's, outros) como do aparato estatal (órgãos e/ou setores da administração pública), foi canalizada para a criação desses arranjos institucionais, justificando um olhar mais detido sobre eles, notadamente sobre o funcionamento dessas novas estruturas.

### **3.2.2 Os conselhos municipais: natureza e características**

A difusão dos conselhos em todos os níveis de governo e quase todas as áreas das políticas públicas estimulou estudos e pesquisas (empíricos e teóricos) que passaram a analisar o fenômeno do seu crescimento como um “padrão” da democracia brasileira, particularmente na área da política social<sup>140</sup>. O fato é que, passados quase de dez anos da sua criação e disseminação, pouco se sabe, ainda, sobre este fenômeno, que, além de recente é

---

<sup>140</sup> - DRAIBE, Sônia Miriam. (1998) *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Núcleo de Estudos de Políticas (NEPP), Cadernos de Pesquisa, nº 35.

plural e complexo. Na literatura acadêmica em geral, existem poucas sistematizações capazes de dar conta da sua abrangência e de seus efeitos na democratização da política pública particular. A maioria dos estudos consiste em estudos de casos, o que dificulta ainda mais um entendimento mais amplo sobre a efetividade dessas experiências na vida institucional pós-democratização, permeada por ambigüidades e contradições que marcam a história política do país.

De uma maneira geral, os estudos existentes sobre o assunto têm procurado explicar o que são esses conselhos no contexto da política pública particular, numa determinada localidade, ainda sobre os efeitos da euforia da democratização. Questões relacionadas à natureza, composição, atribuições e competências compõem uma agenda de debates cada vez mais crescente, em que aspectos relacionados à participação da sociedade civil são enfatizados, sob expectativas do potencial democratizante desses novos arranjos institucionais.<sup>141</sup>

Em geral, os conselhos municipais são apresentados na literatura sobre o assunto (acadêmica ou não) e por seus defensores, como a grande inovação da moldura institucional brasileira, na medida em que representam novas tendências na produção das políticas públicas e contribuem para consolidar a democracia, no país. Sabe-se que essa vinculação entre a forma *conselho* e gestão das políticas públicas não é novidade histórica nem aqui e nem em outras partes do mundo<sup>142</sup>. Na estrutura federativa brasileira, arranjos institucionais como os conselhos, em pontos estratégicos do processo de formação das políticas e de tomadas de decisões, existem desde o “pretérito Estado de Bem Estar”, segundo Draibe (1998). . A diferença entre os conselhos atuais e àqueles é que hoje os conselhos ocupam uma presença constitutiva nas várias áreas de política, se alimentam das mesmas energias sociais que impulsionam o movimento de consolidação da democracia, moldando uma parte substancial

---

<sup>141</sup> - A maioria desses estudos surge a partir de meados dos anos noventa e se restringe às políticas específicas, em determinada unidade territorial. Como primeira geração de estudos sobre esses conselhos, podemos citar alguns que serão utilizados como referência para este capítulo: CAMURÇA, M. (1994) *Conselho estadual de defesa da criança e do adolescente/RJ*. Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria (Projeto “Se essa rua fosse minha”); CARVALHO, Antonio Ivo de. (1995) *Conselho de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. RJ: Fase/IBAM; IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. (1997) *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro; DRAIBE, Sônia Miriam. (1998) *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Núcleo de Estudos de Políticas (NEPP), Cadernos de Pesquisa, nº 35; MOREIRA, M. T. V. (1999) *Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos*. In Informativo Cepam, São Paulo, pp.65-69; GOHN, Maria da Glória. (2003) *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2ª ed. São Paulo: Cortez (Coleção questão de nossa época; v. 84); TEIXEIRA, E. C. (1996) *Movimentos sociais e conselhos*. Cadernos Abong, nº 15, julho.

<sup>142</sup> - Gohn (2003) ressalta outras formas históricas de conselhos. Afirma que alguns historiadores apontam que a forma “conselhos” na gestão pública é uma invenção tão antiga quanto a democracia participativa. Op. cit., pp. 65-70.



da nova tessitura da vida democrática no país. Ao se generalizar para quase todas as áreas de políticas públicas e quase todo território nacional, o formato conselho estabelece uma relação estruturante com o sistema brasileiro de proteção social. Neste sentido, o modelo conselho apóia e alimenta a nova institucionalidade das políticas sociais, servindo como modelo de expressão, articulação de interesses e de processamento das demandas, o que caracteriza o “padrão conselhistas” das políticas sociais no contexto democrático brasileiro.<sup>143</sup>

Na história recente do país, os conselhos municipais denominados “conselhos de gestão” ou “gestores” se diferenciam de outros tipos de conselhos como os comunitários, os populares e os administrativos porque atuam no campo da gestão das políticas públicas. Sinteticamente, as diferenças consistem em: a) os conselhos comunitários, criados no final dos anos setenta e inícios dos anos oitenta pelo poder executivo para atuar junto à administração municipal no sentido de mediar às relações do poder público com os movimentos e as organizações populares, buscavam neutralizar a força política que as organizações populares adquiriram com o agravamento da crise política e econômica; b) Os conselhos populares, criados pelos movimentos populares ou organizados pela sociedade civil para atuar em suas relações de negociações com o poder público, se caracterizavam pelo nível de menor formalização, de não envolvimento institucional e de maior autonomia nas relações estabelecidas com o Estado e partidos políticos; c) os conselhos administrativos, criados para atuar no gerenciamento direto e participativo das unidades prestadoras de serviços (escolas, creches, hospitais, outros) não possuem poder de influência no desenho das políticas públicas da área em questão.<sup>144</sup>

Na área social, os conselhos municipais de gestão de políticas públicas também se diferenciam de outros conselhos em funcionamento atualmente no país, como os conselhos de programas e temáticos. Os primeiros estão vinculados a programas governamentais, geralmente associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e a sua clientela. Em geral, são conselhos que articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa e dizem respeito a metas vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou metas de natureza econômica. Como exemplos deste tipo de conselhos situam-se os conselhos municipais de desenvolvimento rural, de alimentação escolar, de habitação, de emprego/trabalho, de distribuição de alimentos. Os segundos, “conselhos temáticos”, são aqueles existentes na esfera municipal, criados por iniciativa local ou estímulo estadual, associados a grande movimento de idéias ou temas

---

<sup>143</sup> - Draibe, op. cit., p. 1

<sup>144</sup> - Ver, Gohn, 2003, op. cit.; Teixeira, 1996, op. cit.

gerais que, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, passam a compor a agenda do município. Esses tipos de conselhos tendem a seguir as características dos conselhos de políticas, mas podem ter formatos variados sem vínculos imediatos com algum sistema ou legislação nacional. Neste grupo são incluídos os conselhos municipais de direito da mulher, de cultura, de esporte, de transporte, de patrimônio cultural, de urbanismos, promoção da igualdade racial, entre outros.<sup>145</sup>

Os conselhos de políticas ou gestores são conselhos institucionalizados e ligados às políticas públicas estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. Em geral, são conselhos previstos em legislação nacional e de caráter obrigatório, apesar de haver casos sem obrigatoriedade; são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas, na respectiva esfera governamental; são compostos de práticas de planejamento e fiscalização das ações. Neste grupo, situam-se os conselhos de saúde, de assistência social, de educação, de direitos da criança e do adolescente, dentre outros. Com o processo de descentralização das políticas sociais, promovido pelo governo federal esses conselhos tornaram peças centrais para municipalização dos serviços públicos e legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para os municípios.

Com a difusão desses conselhos por todo país, e, em vários setores governamentais, estudos apontam para uma alteração no padrão de produção das políticas públicas, na medida em que a sua introdução desses novos arranjos ocorre em pontos estratégicos dos processos de formação e de tomada de decisão. Enquanto estruturas de representação e de participação, esses conselhos passam a ser admirados e valorizados tanto na literatura como na sociedade (mobilizada e organizada), devido ao pressuposto de que são dotados de um potencial de transformação política ou de democratização.

Para Gohn,

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisão. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> - Ver IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1996, op. cit.

<sup>146</sup> - Gohn, 2003, op. cit., p. 87-88

Mesmo não havendo um consenso na literatura sobre sua conceituação, a citação acima corrobora uma visão comumente aceita pela maioria dos estudos de casos. Em geral, os conselhos municipais de gestão das políticas públicas setoriais são considerados formatos institucionais de espaços públicos não convencionais de participação social, criados como arenas políticas de gestão pública, compartilhada entre representantes da sociedade e do Estado, instituídas por mandato e normativamente reguladas<sup>147</sup>; espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa com função de formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais<sup>148</sup>; portanto, constituem canais expressivos de participação e de um novo regime de ação pública no plano local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade, em torno da definição de políticas sociais<sup>149</sup>. Em comum, as diferentes visões apontam para o potencial de transformação ou democratização dos conselhos, como espaços públicos em que o poder de tomar decisões é compartilhado entre Estado e sociedade civil.

A ênfase na importância da participação da sociedade civil, isto é, de setores organizados e mobilizados da sociedade como movimentos sociais, ong's, sindicatos, entre outros, é outro ponto comum dessas diferentes visões sobre os conselhos. Isso se explica, em parte, pela predominância do discurso da participação dos segmentos sociais excluídos nesses espaços institucionalizados, no processo de transição democrática brasileira. Esse discurso, de um lado, vinculava democratização do processo político com eficácia dos resultados na produção das políticas públicas, favorecido pelo clima gerado pelas críticas e questionamentos ao padrão centralizador, autoritário e excludente da relação estabelecida historicamente entre Estado e sociedade, na forma de produzir as políticas no país; de outro lado, o discurso da participação questionava a capacidade do Estado em responder às demandas sociais.

No clima da transição democrática os setores mais politizados e que defendiam a transformação política mais profunda, esperavam, por meio da participação em espaços institucionais, a possível reversão do padrão tradicional de produção das políticas públicas,

---

<sup>147</sup> - PESSANHA, Lavinia & FIGUEIREDO, Simone da Silva. (2005) *Conselhos municipais de políticas setoriais: panorama do Estado do Rio de Janeiro*. XVI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO – ANPUR. 23-27 de maio, Salvador, Bahia. p.1

<sup>148</sup> - TATAGIBA, Luciana. (2002, p.54) *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. Cap. 3 (47-103). In DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

<sup>149</sup> - SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. (2004, p.25) *Orgs). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase.

principalmente no que dizia respeito aos processos de decisão, planejamento e execução. Acreditavam, também, que a participação dos segmentos sociais, provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. A idéia era de que estando a sociedade, por sua vez, nesses espaços, mais próxima do Estado, poderia exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle, imprimindo uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos. Seguindo este raciocínio, os conselhos funcionariam como canais de ampliação dessa participação forçando a negociação do Estado com os demais grupos sociais. Por último, esperavam-se que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores envolvidos, atuando, portanto, como um fator de aprendizagem (educacional) na promoção da cidadania.<sup>150</sup>

Em tese, os conselhos municipais na gestão das políticas públicas setoriais seria a expressão de um novo regime de ação pública no país, decorrente tanto do fortalecimento da esfera municipal de governo quanto da maior presença dos atores sociais. Portanto, teriam a capacidade tanto de aprofundar a democracia como instituir modelos mais democráticos de gestão municipal, com um potencial de se transformarem em instrumentos da constituição do que se convencionou chamar “governança democrática” dos municípios.<sup>151</sup>

Outra fonte que ajuda a explicar esse otimismo pedagógico dos efeitos da ampliação da participação social é o fato de que os conselhos, como espaços institucionalizados, são defendidos como modelo de representação e participação alternativo ao tradicionalmente estabelecido no país (liberal-conservador). Sob este ponto de vista, a institucionalidade de espaços públicos como os conselhos materializam a perspectiva de uma democracia mais participativa que se aproxima do modelo deliberativo apresentado no capítulo anterior deste trabalho. Isso porque o momento de transição política para o regime democrático no Brasil coincidia com um cenário internacional favorável às mudanças institucionais mediante a criação de novas formas de gestão e participação política cujo objetivo era a ampliação da participação social como forma de aprimorar e aprofundar a democracia na tradição liberal-

---

<sup>150</sup> - Tatagina, 2002, op. cit., p. 47-48.

<sup>151</sup> - Por “governança democrática”, se entende os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Trata-se de um padrão de interação entre governo e sociedade que se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais. As diferenças no grau e na forma de incorporação dessas arenas e canais podem em grande medida ser explicadas pelas diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas, que incidem sobre as possibilidades de se constituírem governos locais com ampla participação na dinâmica política municipal. Santos Jr, Azevedo e Ribeiro, op. cit., p.20.

representativa. Espaços públicos como os conselhos são estimulados por diferentes atores ou agentes nacional e internacionalmente (governos, organismos multilaterais, movimentos sociais diversos, outros).

No âmbito da teoria política contemporânea, o debate sobre a democracia deliberativa gira em torno da garantia institucional para uma ampla participação no processo de deliberação pública daqueles que serão afetados pela decisão política a ser tomada. A institucionalização de espaços públicos que garantem o máximo de participação num processo deliberativo de livre debate e diálogo público passa a ser defendida, teórica e empiricamente, como capaz de estabelecer a *accountability* social e práticas institucionais mais democráticas e abrangentes nas sociedades contemporâneas, em particular as que possuem tradição democrática.<sup>152</sup>

Em países com regime democrático recém instalado, em construção, como o caso brasileiro, a constituição de espaços públicos institucionalizados que alcance deliberações democráticas ocorre *pari passu* com o processo de democratização, o que significa que esses órgãos são tanto parte resultante como parte constitutiva desse processo. A questão da participação é ainda mais complexa quando se considera a singularidade histórica do país cuja característica principal é uma simbiose entre instituições típicas das democracias representativas e padrões autoritários de decisão política tanto no Estado (governo) quanto na sociedade (grupos organizados e mobilizados). Isso coloca em xeque a capacidade de arranjos político-institucionais como os conselhos serem espaços públicos deliberativos ou que favoreçam práticas políticas “mais democráticas” ou da chamada “boa governança”. Mas, o que são os conselhos municipais no Brasil? Quais as suas principais características?

São poucas as análises mais amplas e abrangentes sobre os conselhos municipais no Brasil, pois em sua maioria constituem de estudos de casos (um tipo de conselho, uma área de política específica). Em geral, os estudos apontam que esses órgãos constituem novos espaços públicos de negociação e de representação política. Para tanto, devem ter como princípios ou características:<sup>153</sup>

a) *pluralidade e paridade*

Os princípios da pluralidade e da paridade buscam garantir o mesmo peso (numérico e político) na composição dos conselhos tanto aos diferentes setores que representam a

<sup>152</sup> - Ver Capítulo II desta Tese.

<sup>153</sup> - Passamos a usar como referência a partir deste momento à análise bibliográfica, sob perspectiva comparada, dos conselhos gestores de políticas públicas, nas áreas de saúde, de assistência social e de defesa dos direitos da criança e do adolescente elaborada por Tatagiba (2002, op. cit.) e os estudos de Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004, op. cit.), sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais no Brasil, a partir da pesquisa nacional dos conselhos municipais nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém. Este estudo adota a ótica da *governança democrática* para avaliar o papel dos conselhos nas reformas das instituições de gestão local e seus efeitos na geração de novos padrões de políticas públicas.

sociedade civil como as diferentes instâncias do aparato estatal. Tanto a sociedade civil como o Estado são representados nos conselhos através de suas organizações e setores (agências/órgãos), e são portadores de valores e interesses distintos e até antagônicos.

O princípio da pluralidade não se limita à dicotomia Estado/sociedade, mas se reflete nas clivagens internas de cada campo. O princípio da paridade não diz respeito apenas à igualdade numérica dessas representações, mas ao equilíbrio nas tomadas de decisões. Ambos os princípios estão diretamente relacionados à participação e à representação política nos conselhos.

#### b) *diálogo na resolução de conflitos*

O princípio do diálogo diz respeito à natureza pública dos acordos realizados nos conselhos. Partindo do suposto de que os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente, a partir dos princípios éticos elementares relacionados à vida pública, a publicidade se transforma no elemento que diferencia a construção dos acordos nos processos deliberativos no interior dos conselhos, distinguindo-os da troca de favores, das práticas clientelísticas e cooptação, dentre outros. Neste sentido, o *processo dialógico* torna-se um instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo num contexto de deliberação pública, tal como entendido por Bohman. Como vimos, no capítulo anterior, para este autor, o diálogo é uma ação pública particular com características necessárias para a deliberação e se baseia no ato de dar e receber razões que produzam pretensões amplas, é aberto a todos os cidadãos que desejam formar o resultado da deliberação.<sup>154</sup>

#### c) *instâncias deliberativas*

Por *instâncias deliberativas* entende-se a capacidade dos conselhos funcionarem na formulação de políticas e na fiscalização da implementação das mesmas, apontando para a democratização da gestão. Isso significa que esses órgãos coletivos devem criar mecanismos que garantem a capacidade decisória e de fiscalização. Nesta direção, a competência legal de deliberar sobre as políticas públicas torna-se a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado. Dessa forma, cumprindo suas atribuições e exercendo suas funções legalmente previstas, os conselhos podem induzir a ação do Estado e impor mecanismos de responsabilização pública (*accountability*), tendo em

---

<sup>154</sup> - Ver, p. 32 deste trabalho. Bohman, 1996, op. cit.

vista que legalmente podem interferir de forma direta ou indireta nos modos de atuação dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas. Portanto, podem influir no processo de produção de políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos, orçamentos públicos a serem atendidos, dentre outros, acenando na direção da partilha do poder.<sup>155</sup>

Tais características ou princípios assumem um caráter altamente normativo, espelhando mais desejos e vontades do que realmente a realidade dos conselhos. A expectativa é que, uma vez efetivados esses princípios, os conselhos tornem inovadores no âmbito da gestão dos negócios públicos, situando-se como arranjos institucionais inéditos no processo de produção das políticas públicas, transformando-se em esferas públicas de diálogo e de deliberação que resulta da interação entre os diferentes atores sociais e o aparato estatal da política pública específica. O problema é que a efetivação desses princípios não ocorre sem dificuldades e obstáculos.

Não se pode ainda falar com exatidão sobre a efetividade desses princípios, isto é, dos conselhos. Isso porque existem poucas avaliações abrangentes sobre o assunto numa literatura que é recente e, portanto, embrionária. Em geral, os estudos apontam para muitas semelhanças nas características dos conselhos, tanto na sua composição social como na sua dinâmica de funcionamento. Porém, apesar da variação das múltiplas experiências, das singularidades nas condições de funcionamento e de tomadas de decisões, os estudos apontam para a expressividade das dificuldades tanto na estrutura quanto no funcionamento pleno e efetivo desses órgãos coletivos. O contexto de cada política em particular e o contexto geográfico específico contribuem para o desempenho e atuação de cada conselho. Geralmente, a efetividade dos conselhos municipais depende de fatores relevantes, tais como: o perfil das administrações municipais, o tecido associativo de cada município, o caráter da decisão, os critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, a dinâmica decisória e as condições de funcionamento.

Algumas questões ressaltadas pela literatura permitem uma visão mais realista do perfil dos conselhos, aqui resumidas, a saber:

a) Participação e representação: diversidade e pluralidade

- Constata-se a diversidade na composição social e institucional com presença de diferentes representantes, tanto da sociedade civil como do Estado. O princípio da paridade é imposto legalmente, com 50% para cada campo, na maioria dos casos. Na

---

<sup>155</sup> - Tatagiba, op. cit., p. 55

área da saúde, especificamente, os conselhos se diferenciam por ter composição tripartite: 50% de organizações representantes dos usuários (organizações da sociedade organizada), 50% divididos entre instituições representantes do governo (25%) e instituições prestadoras de serviço e organizações representantes dos trabalhadores do setor (25%).

- As representações são institucionais, isto é, em nível das organizações e não individuais. A representação governamental geralmente é composta por agentes públicos titulares ou não de cargos de direção na administração pública (direta ou indireta), por responsáveis pelas áreas das políticas sociais e por outros que atuem em áreas afins. Neste grupo, constata-se a existência de instituições públicas como o poder executivo, o poder legislativo, universidades, fundações, dentre outras. Os representantes da sociedade civil são setores e grupos organizados: associações de moradores, organizações não-governamentais, entidades filantrópicas, assistenciais, religiosas, movimento social, sindicais (sindicatos e associações profissionais) e patronais (entidades de classe e prestadoras de serviços).
- As escolhas dos representantes são distintas. Pelo lado do governo ou do poder público são órgãos ou setores da administração (direta ou indireta) indicados pelo chefe do poder executivo local (funcionários que ocupam cargos de chefia ou não, assessores, outros). Pelo lado da sociedade civil, são entidades geralmente escolhidas por seus pares, em fórum próprio. A participação dos representantes públicos é obrigatória vinculada às funções dos cargos que ocupam, a troca desta representação (órgão, setores, pessoas) ocorre conforme o interesse e a vontade do prefeito. A participação dos representantes da sociedade civil é voluntária, podendo ser substituída sempre que as organizações sociais assim decidirem.
- Os mandatos dos conselheiros são variados e não remunerados. Há casos em que os conselheiros recebem um tipo de ajuda de custo (auxílio transporte, alimentação, *pró-labore*, outros).
- A representação social da sociedade civil mostra-se diversa, mas limitada aos segmentos sociais com maior capacidade de organização e presença na cena pública.
- Os conselheiros, em geral, apresentam maior renda e escolaridade em relação à média da população em geral.
- Os conselheiros são portadores de uma “cultura cívica” diferente da maioria da população (participação em atividades de caráter social e político, filiação partidária,



grau de informações sobre os acontecimentos sociais em geral, capacitação técnica e política).<sup>156</sup>

- Dificuldades dos atores em lidar com a pluralidade. Resistências dos representantes da sociedade civil no reconhecimento da pluralidade constitutiva do Estado e na legitimidade da participação nos conselhos de outras entidades que não as da área da política específica.
- Dificuldades na formulação de critérios de participação no conjunto das entidades da sociedade civil (quem participa?).
- Fragilidade dos vínculos entre conselheiros com suas entidades ou órgãos públicos.
- Falta de capacitação técnica dos conselheiros para o exercício das suas funções.

b) dinâmica interna e processo decisório: condições de funcionamento

- Precariedades nas condições materiais e administrativas.
- Controle do executivo sobre a agenda dos conselhos.
- Recusa do Estado em partilhar as decisões.
- Fragilidade deliberativa e fiscalizadora (baixa publicização, informalidade nas prestações de contas, poucos mecanismos de divulgação e de fiscalização).
- Fundos públicos com gastos previamente definidos (gestão e controle), quando existentes.
- Razoável grau de acessibilidade a informações sobre o poder público, particularmente na política social em que atua.

Tais questões levam à reflexão sobre os limites e os desafios dos conselhos municipais nas diversas áreas das políticas públicas no que diz respeito a sua efetividade em prol da democratização e do alcance da finalidade para a qual existem.

---

<sup>156</sup> - O termo “cultura cívica” refere-se a corporificação de um sistema de participação social que estimule o engajamento político, isto é, a participação dos cidadãos na vida política da cidade. Compreende as noções “capital social” e “comunidade cívica”, no sentido que a primeira diz respeito a rede social e as normas de reciprocidade associadas a elas e, a segunda, caracteriza-se pela atuação de cidadãos imbuídos de espírito público, pela existência de relações políticas igualitárias e de uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. Sobre isso, ver PUTNAM, Robert D. (1996) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV; \_\_\_\_\_ . (2002) *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press.

### 3.2.3 O debate atual sobre os conselhos municipais: limites e desafios

Mesmo em se considerando a complexidade das experiências conselhistas no Brasil, por causa das variações possíveis em cada política particular e no contexto geográfico específico, o conjunto das características gerais apresentadas anteriormente reflete as dificuldades concretas que limitam e comprometem a efetividade desses órgãos colegiados. Tais dificuldades estão relacionadas a diversos fatores (estruturais, técnicos, políticos, financeiros, materiais, dentre outros). A possibilidade de resultados positivos dos efeitos democratizantes desses espaços públicos institucionalizados passa a ser questionada, na medida em que os motivos dessas dificuldades são de diferentes ordens e se expressam de forma distinta, conforme a cultura política ou a conjuntura local, impedindo ou limitando a atuação mais efetiva de suas obrigações legais, isto é, o cumprimento das suas atribuições previstas legalmente. Isso remete ao problema da *autonomia* desses órgãos, em que muitas vezes as deliberações tomadas coletivamente não são validadas e nem efetivadas.

Do ponto de vista formal e normativo, os conselhos municipais de gestão das políticas públicas setoriais têm importante papel a desempenhar na produção e controle da gestão pública, bem como na democratização das relações sociais e políticas. Um aspecto de extrema relevância dessas instâncias políticas, enquanto canais institucionais de participação e de representação social, é o fato de que a responsabilidade da autoria na produção das políticas públicas passam a ser divididas entre governo e sociedade (co-autores), desde a formulação até a implementação. Sobre este aspecto, há um reconhecimento geral tanto nos meios acadêmicos quanto na sociedade como um todo, inclusive no interior do próprio Estado, de que a existência dos conselhos indica uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão política. Não se tem dúvida de que esses órgãos colegiados por si só representam importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, apesar das limitações concretas para sua atuação e para a realização de seu potencial transformativo.

Os mais otimistas defendem a posição de que o formato institucional *conselhos* representa um modelo nacional participativo, acreditando que, mesmo com as dificuldades e precariedades, os seus aspectos positivos fazem com que tenham um potencial de produzir mudanças nas formas de atuação dos atores locais, podendo, assim, gerar e fortalecer a instauração de uma “governança democrática” nas metrópoles brasileiras<sup>157</sup>. Isso significa que

---

<sup>157</sup> - Gohn, 2003, 2004; Santos Junior, Ribeiro e Azevedo, 2004, dentre outros.

apostam no grau de aprendizado que implicado no funcionamento democrático desses espaços públicos institucionalizados.

Porém, há posição mais cautelosa e realista que compreendem os limites da atuação e do potencial transformativo dos conselhos, reconhecendo a dificuldade de reverter a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais. Neste sentido, Tatagiba (2002) afirma que “a compreensão desses limites é muito importante para se evitar expectativas exageradas sobre os conselhos que tendem inevitavelmente à frustração”. Isso porque os conselhos municipais de gestão das políticas públicas setoriais, no atual contexto brasileiro, apresentam **“uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas”**.<sup>158</sup>

Fazer afirmações gerais e definitivas sobre os conselhos municipais e seus efeitos na democratização das políticas não é fácil, ainda mais quando se considera que, no conjunto, esses arranjos político-institucionais formam um cenário muito complexo, marcado por experiências recentes (um pouco mais de dez anos) e variadas, tanto no contexto da política particular como no ambiente institucional e da localidade específica. As poucas avaliações gerais e sistematizadas no âmbito nacional dessas experiências apontam para a necessidade de maiores estudos, visando melhor compreensão das realidades dessas novas estruturas políticas, no país. Mas, o problema da autonomia desses órgãos, ressaltado anteriormente, remete para a questão da relação entre essas novas estruturas e o sistema político vigente. Como característica dessa relação aponta-se para a questão da **ambigüidade da inserção institucional dos conselhos municipais**, o que significa a existência de uma estrutura híbrida e indefinida desses órgãos, frente aos poderes locais tradicionalmente e constitucionalmente estabelecidos. De um lado, os conselhos são órgãos colegiados localizados no poder executivo, mas que não se confundem com a estrutura deste poder; de outro lado, podem deliberar sobre normas da política específica, desde que respeitada a legislação nacional, mas não se confundem com as estruturas do poder legislativo.

Essa é uma situação que precisa ser repensada rapidamente, pois essa indefinição levanta uma polêmica sobre o que são os conselhos (órgãos de Estado ou de governo?) e sobre qual a natureza de suas funções e atribuições. De fato, o que se constata (teórica e empiricamente) é a situação subordinada ao sistema político na forma como os conselhos, em geral, foram legalmente instituídos no país. Isso significa dizer que, ao longo da democratização, a institucionalização dos conselhos não resulta de partilha de poder político

---

<sup>158</sup> - Op. cit., p.98; grifo nosso.

no âmbito da decisão das políticas públicas, mas de sua subordinação às estruturas políticas existentes. Em parte, isso explica a pouca capacidade de autonomia deliberativa, ou a baixa capacidade decisória desses órgãos e que nem sempre tem merecido a devida atenção tanto pelos setores sociais que os defendem quanto pela literatura acadêmica.

O que se pode dizer, em princípio, é que os conselhos municipais, tal como estão inseridos e estruturados, não constituem esferas públicas autônomas, independentes e capazes de controlar ou fiscalizar as ações estatais. Isso porque, no Brasil, o caminho percorrido para a criação e difusão desses órgãos colegiados tem sido outro. Na prática, esses mecanismos políticos passaram a serem obrigatórios por lei, e, com isso, dependentes de legislação ordinária específica (nacional e municipal). Apesar de contar com certa autonomia legal para cumprir suas atribuições, na definição de regras próprias para sua dinâmica de funcionamento (Regimento Interno), suas ações políticas estão limitadas pelas precariedades das condições concretas de funcionamento e pela ambigüidade institucional. De um lado, a legislação fornece os elementos normativos para a existência dos conselhos; de outro, não lhe confere instrumentos políticos que garantem a concretização de sua autonomia, dentre os quais se destacam a falta de recursos orçamentários próprios.

Essa contradição reflete a natureza ambivalente dos conselhos como órgãos públicos e como instituições políticas. Afinal, o que são os conselhos? As controvérsias são muitas e remete a interface entre o político e o legal, num terreno de disputas políticas concretas, que extrapola o campo teórico. Aliás, os conselhos não se deixam conhecer facilmente. Se, os conselhos são órgãos do Estado, do governo ou da sociedade; se, constituem estruturas governamentais, submetidas à lógica do Estado e às pressões de forças hegemônicas ou conformam uma esfera pública, ao alargar o espaço democrático e transformarem no *locus* privilegiados de sujeitos politicamente autônomos; se representam e advogam ou também fiscalizam e executam; se, devem governar ou fiscalizar; se, devem ampliar suas responsabilidades executivas ou aprimorar seus mecanismos de acompanhamento; se, suas deliberações políticas são dadas por fronteiras que separam conselhos e governos; se, exercem parcela de poder público. Esses e outros questionamentos ressaltados pela recente literatura confirmam a complexidade do fenômeno conselhistas e levam refletir cada vez mais sobre a natureza dos conselhos nos vários campos das políticas públicas.<sup>159</sup>

A controvérsia advinda desses questionamentos reflete não apenas a falta de consenso na literatura sobre a natureza política dos conselhos municipais, mas, sobretudo, as

---

<sup>159</sup> - Carvalho (1997, op. cit.), Draibe (1998, op. cit.) e Tatagiba (2002, op. cit.).

contradições do nosso próprio sistema político ao longo do processo de democratização, que incorporou o formato institucional *conselho* na gestão política de forma subordinada. Muitas são as lacunas a serem preenchidas sobre o funcionamento e a atuação desses órgãos, bem como sobre as garantias concretas para o cumprimento das suas competências legais e institucionais. Sem uma clara definição sobre o que realmente são e qual o lugar que ocupam no sistema político brasileiro, a divisão das funções e competências acaba ocorrendo a partir dos acordos possíveis, estabelecidos em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, variando à medida que se altera o jogo de correlação de forças entre os participantes.<sup>160</sup>

Com efeito, o perigo dessa situação remete ao problema da fluidez dessas novas instituições, marcadas por políticas prévias e nacionalmente definidas. A questão da aprendizagem institucional leva a considerar como os atores (agentes) politicamente envolvidos fazem uso desses conselhos. Conforme o caso, no âmbito de uma política previamente definida, o ambiente institucional do conselho pode resultar no seu esvaziamento político-institucional e na perda da sua força legal. Sob condições políticas mínimas, a competência legal perde força, na medida em que os conselhos não conseguem dar conta daquilo que está previsto na sua própria constituição. Fazer com que esses órgãos colegiados atuem de forma mais propositiva, autônoma e deliberativa constituem desafios centrais para a sua efetivação, conforme sugere a crença no seu potencial de democratização das políticas públicas, bem como da construção da própria democracia brasileira. E, isso, nos parece ir além da questão da ampliação da participação política.

No próximo capítulo, será apresentada a situação dos conselhos municipais no campo específico da política de educação no Brasil.

---

<sup>160</sup> - Tatagiba, 2002, op. cit., p.95

#### **IV OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ATUAL CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Este capítulo tem como objetivo discutir o Conselho Municipal de Educação (CME) no contexto democrático brasileiro, seus limites e desafios. Parte do princípio de que a inserção do CME na política de educação ocorre de maneira diferenciada dos seus semelhantes em outras áreas da gestão pública (saúde, assistência social, outros). A idéia central é mostrar que a situação do conselho municipal de educação é ainda mais dramática do que as dos demais conselhos, conforme constatação da literatura, no capítulo anterior. Isso porque a idéia de conselho municipal na educação não é nova e não está diretamente relacionada ao repasse de verbas (federais e estaduais) para os municípios, diferente dos outros conselhos municipais de políticas públicas disseminados na década de noventa.

O conselho municipal de educação adquire novo sentido e papel a partir da Constituição de 1988, na medida em que aponta para a autonomia dos municípios na organização dos seus próprios sistemas municipais de educação dentro do princípio da gestão democrática. Associa-se a isso, a valorização da educação municipal derivada da importância que a educação tem assumido na atualidade do capitalismo mundial (globalização), tanto nos discursos quanto nas políticas governamentais, num cenário nacional, marcado por mudanças e transformações advindas do processo da descentralização da política educacional, fruto da reforma do Estado brasileiro e de um cenário internacional em que diversos organismos multilaterais promovem estudos e sugerem reformas educacionais a partir de diagnósticos, relatórios e receituários, interferindo nas políticas de educação dos países em desenvolvimento como o Brasil.

Neste capítulo, pretende-se: a) relacionar a questão da valorização da educação a partir da reforma do Estado brasileiro, que cria no município um conjunto de instrumentos institucionais para a gestão pública da educação; b) traçar um panorama sobre a situação dos CMEs no país, tendo por base alguns estudos e informações do SICME (Sistema de Informações sobre o Conselho Municipal de Educação) realizado pelo Ministério de Educação (MEC); c) por último, apresentar o resultado da primeira parte da pesquisa empírica deste trabalho, mostrando a situação específica do CME da cidade de Nova Iguaçu. Situação esta marcada por problemas e contradições desde a criação do conselho, quanto à (i) composição social e institucional (critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, perfil dos conselheiros) e as (ii) condições de funcionamento e dinâmica interna, isto é, instrumentos e estrutura colocados à disposição do conselho.

#### 4.1 A educação municipal no contexto atual

No campo educacional, a relação município e educação não é nova e nem restrita ao processo de democrático. Do ponto de vista da legislação, a municipalização ganha destaque com a Lei nº. 5.692/71 em que no parágrafo único do seu art. 58, introduz a idéia de transferência de responsabilidades educacionais para os municípios, fortalecida, no art. 71, pelo preceito que instituiu a possibilidade de delegação de competências, pelos Conselhos Estaduais de Educação, aos Conselhos organizados nos municípios com condições de assumi-las. Neste sentido, a perspectiva de repassar responsabilidades ao município com o ensino no país é reforçada.

Porém, é a partir da Constituição de 1988, que o município teve, na qualidade de ente federativo, o fortalecimento de seus poderes de decisão e de participação política. Na área da educação, a Carta Magna reconheceu, pela primeira vez, a autonomia dos entes municipais em organizar seus sistemas de ensino (Artigo 211), atribuindo-os competências específicas na manutenção do ensino conforme regime de colaboração com os demais sistemas (federal e estadual), prioritariamente nas modalidades de ensino infantil e fundamental (Parágrafo 2º, Artigo 211). Além disso, o ensino prestado em todo território nacional deve ter como base o “princípio da gestão democrática” (Inciso IV, Artigo 206)<sup>161</sup>. O problema é que esses princípios constitucionais serão especificamente melhor formalizados quando da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN/96), Lei nº. 9.394/96, oito anos depois da CF88, refletindo uma lentidão do processo legislativo, por vários motivos, marcado por disputas entre diferentes posições a cerca da organização da educação nacional.

Outra preocupação do texto constitucional materializada pela LDBN/96 é a questão da garantia do financiamento da educação pública, no sentido de uma distribuição mais eqüitativa dos recursos, cabendo aos municípios aplicar anualmente, “no mínimo”, 25% da “receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”<sup>162</sup>. Nesta questão, a estratégia adotada pelo governo federal para induzir a adesão dos municípios ao projeto de descentralização da política educacional alcançou resultado<sup>163</sup>. Em princípio, a municipalização da educação básica visava equalizar os níveis intra-estaduais de gasto, por um lado, e elevar os salários dos professores, vinculando a injeção de recursos ao aumento de matrículas, por outro. Para tanto, a reforma promovida pelo

---

<sup>161</sup> - Ver, CF88 – Artigos 206 e 211, *op. cit.*

<sup>162</sup> - Os recursos públicos para a educação estão previstos no Artigo 212 da CF88. Os gastos desses recursos estão disciplinados nos artigos 70 e 71 da LDB.

<sup>163</sup> - Arretche, 2000, 2002a, 2002b e 2004, *op. cit.*

governo federal “envolveu intervenções em distintas configurações estaduais de distribuição de matrículas e sistemas de pagamento de professores, assim como fortes interesses organizados em torno da manutenção das redes de ensino existentes”.<sup>164</sup>

A reforma constitucional foi o caminho percorrido para se atingir o êxito da municipalização do ensino, induzida mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº. 14/96, direcionando os gastos com o ensino por intermédio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei nº. 9.424/96 e aplicado a partir do ano seguinte da sua aprovação (1997). A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os governos municipais. As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deveriam estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica.<sup>165</sup>

O FUNDEF é composto, basicamente, por recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96), e
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.

Além desses recursos, entra na composição do FUNDEF, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos estaduais e municipais no âmbito do Estado onde este valor per capita não for alcançado. Devidos às críticas recebidas dos setores ligados à educação infantil por deixar de fora este segmento, o FUNDEF foi transformado em FUNDEB – Fundo de Manutenção e

---

<sup>164</sup> - Id., 2002a, p. 98

<sup>165</sup> - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o País, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual nesse sentido.



Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que corrige algumas de suas distorções, a partir de 2007.<sup>166</sup>

A criação deste fundo ocorreu paralelamente à elaboração e promulgação da LDBN/96, o que revela o propósito distinto do governo federal em direcionar os dispositivos constitucionais aos objetivos do seu projeto de descentralização da política educacional.

Cabe lembrar que esse processo de descentralização da política educacional no país, a partir das reformas do Estado, ao longo dos anos noventa, insere-se num contexto mais amplo em que movimentos voltados para a descentralização da educação atingiam vários países na América Latina, denunciando um cenário marcado por seqüelas decorrentes de longos períodos de regime autoritário, nos quais predominaram políticas de desinvestimentos em educação básica, geradoras, em escala alarmante, de índices educacionais negativos<sup>167</sup>. Com a democratização, a educação passa a ocupar lugar estratégico para o desenvolvimento social e para a melhoria da qualidade de vida nas cidades, assumindo um novo papel no paradigma do trabalho, disseminado pelo ideário neoliberal de reestruturação produtiva.

As reformas do Estado em país como o Brasil (em desenvolvimento) apontam para adoção de medidas que visavam à: (1) desregulamentação da economia; (2) privatização das empresas produtivas estatais; (3) abertura de mercados; (4) reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação; dentre outros objetivos. A descentralização dos serviços públicos federais via municipalização tinha como principal justificativa à otimização dos recursos públicos. Isso significava criar condições para uma maior eficiência e, em conseqüência, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos pelo Estado, presumindo, ainda, maior envolvimento direto do poder local na captação das demandas, no controle de gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas e, a um só tempo, o acompanhamento dessas ações pelo setor público. Em outras palavras, as políticas governamentais seguem o caminho da racionalidade financeira que implica redução dos gastos públicos e melhoria da qualidade da gestão pública.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> - O FUNDEB, Lei 11.494/07, dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006). O mais importante com esta transformação foi a incorporação da educação infantil fruto da luta do movimento nacional de educação infantil (entidades e setores de todo país) desde a criação do FUNDEF.

<sup>167</sup> - BOMENY, Helena M. B.; FEITAL, R. (1998) *Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso*. In: \_\_\_\_\_. (Org.). Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos. Rio de Janeiro: EdUERJ, Rio de Janeiro.

<sup>168</sup> - Ver SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar de. (2003) *O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamentos e gestão*. In: \_\_\_\_\_. (Orgs). Desafios da educação municipal. Rio de Janeiro: DP&A; \_\_\_\_\_. (2004) *Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96*. Ensaio:

Na área da educação, a descentralização via municipalização é fortalecida pelas recomendações de organismos internacionais. Estes, através de estudos, sugerem reformas educacionais a partir de diagnósticos, relatórios e receituários, interferindo de certa forma nas políticas de educação dos países em desenvolvimento como o Brasil<sup>169</sup>. Fóruns mundiais e regionais sobre educação diversificados tornaram-se mecanismos de debates coletivos que contribuíram para as reformas adotadas pelos governos desses países, na medida em que como referências, passaram recomendar e sugerir estratégias e metas para ações dos governos, como a universalização do ensino, mudanças no modelo de gestão, definição de competências e responsabilidades na gestão e financiamento público, dentre outras.<sup>170</sup>

A partir desses fóruns internacionais o Brasil torna-se signatário assumindo compromissos e adotando diversas recomendações na elaboração das diretrizes e metas incorporadas em projetos presentes nas políticas públicas de educação, especificamente no âmbito do Ensino Fundamental como as que formam o Plano Nacional de Educação, publicado em 2001. Se, por um lado, o conjunto dessas recomendações internacionais passa a ser importante na orientação da política a ser tomada na área de educação, dentre outras; por outro lado, ao adotá-las o país satisfaz, em termos pragmáticos, as condições internacionais impostas à obtenção de financiamentos para a educação, recebendo recursos de órgãos multilaterais e de governos dos países desenvolvidos.

O clima favorável à reforma da política educacional nacional e internacional tinha como principal característica à defesa da racionalidade financeira mediante o discurso da gestão democrática. O conceito de gestão democrática aparece relacionado diretamente ao processo de modernização da administração pública municipal. O termo “gestão” enfatiza o processo de coordenação de estratégias de ação para alcançar os objetivos, definidos sob a lógica da eficiência gerencial dos serviços públicos prestados, priorizando mais os aspectos técnicos do que político da administração. Nesta direção, os termos democratização,

---

aval.pol.públ.Educ.[online]. Out./Dez., vol.12, nº 45, p.925-944. <http://www.scielo.br> (Acesso em 16 de março de 2006).

<sup>169</sup> - Tratam-se de estudos cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) -, e de instituições voltadas para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras.

<sup>170</sup> - Destaca-se nesse momento a Conferência de Jomtien (em 1990, na Tailândia) patrocinada pelo Banco Mundial em conjunto com o PNUD, a UNESCO e a UNICEF considerado um marco, em especial para os nove países então com a maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) - conhecidos como "E-9". Este evento impulsionou esses países a desencadear ações em direção aos compromissos firmados na chamada “Declaração de Jomtien”.

descentralização e participação social são resignificados<sup>171</sup> e associados conforme a nova orientação ideológica, cujo cerne é a lógica empresarial, do mercado.

Mesmo não sendo propósito discutir neste trabalho essa importante questão merecedora de uma investigação mais aprofundada<sup>172</sup>, cabe destacar que o fortalecimento do município na área da política educacional no contexto de reforma do Estado brasileiro ocorre mediante um processo de modernização e racionalidade da administração pública, fundada num discurso que privilegia a técnica e a agilidade administrativa. O perigo que pode ser apontado é que a gestão da política de educação via descentralização apenas das obrigações (responsabilidades) apresenta como contra face à (re)centralização (reconcentração) dessa política no que diz respeito ao processo de tomar decisões amplas e abrangentes.

As reformas educacionais no país, desde os anos noventa, ocorrem de forma gradativa, difusa e segmentada, mas com rapidez surpreendente e com a mesma orientação. Dos pontos de vistas administrativo, financeiro e pedagógico, da educação básica ao ensino superior, a lógica das reformas estruturais é centrada nos conceitos de produtividade, eficácia, excelência, transportados das teorias da administração empresarial para as teorias pedagógicas<sup>173</sup>. Nesta lógica, o Ministério da Educação (MEC) assume papel central do processo de reforma, implementando uma política educacional a partir de um conjunto de mecanismos que controla o conteúdo da educação através do estabelecimento dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que institui um currículo hegemônico, controlado por mecanismos que conduzem as práticas escolares.<sup>174</sup>

Se, por um lado, a reforma do Estado brasileiro na área de educação fez com que os municípios tivessem suas competências ampliadas, assumindo maiores responsabilidades no

---

<sup>171</sup> - Nessa lógica, o conceito de descentralização pode estar carregado de descompromisso e de transferência de responsabilidades. O conceito de participação pode significar intervenção individualizada e pontual supridora das lacunas deixadas pela retirada do Estado e não ação política coletiva e propositiva.

<sup>172</sup> - A legislação não define de forma clara o que chama de “gestão democrática”, mas, na literatura em geral, o termo gestão da educação tem sido muito utilizado ora como sinônimo de administração da educação, ora aparece como distinto desta. Numa perspectiva de mudança na prática social de educação, o termo é entendido como “processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada”. Neste sentido, as propostas educacionais devem apontar para uma sociedade mais justa, democrática, centrada no conhecimento e na inclusão social. Para maiores informações sobre esta concepção, ver BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhas. (2006) *Gestão da educação: o município e a escola*. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5 ed. São Paulo: Cortez., p.147.

<sup>173</sup> - OLIVEIRA, Dalila Andrade. (2006) *A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado*. In: Ferreira e Aguiar, *op. cit.*, p.95.

<sup>174</sup> - Entre esses mecanismos se destacam: a) distribuição de farto material didático, b) o uso da “TV Escola” na formação de educadores, c) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), d) Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), dentre outros. Ver AZEVEDO, José Clovis de. (2003) *Estado, planejamento e democratização da educação*. In: SOUZA, Donald Bello de; FARIA, Lia Ciomar de (Orgs). (2003) *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A.

fornecimento dos serviços educacionais, podendo instituir seu próprio sistema de ensino; por outro lado, passaram a desempenhar um papel auxiliar na proposição das políticas educacionais que estão nacional e internacionalmente definidas. Isso significa que os municípios estão sempre cumprindo objetivos e metas definidas previamente. A criação de estratégias político-institucionais que legitimam a gestão pública da educação como democrática torna-se exigência legalmente prevista, cabendo aos municípios a concentração de esforços para materializá-las. Neste cenário, a criação do Sistema Municipal de Ensino (SME), do Plano Municipal de Educação (PME) e de Conselho Municipal de Educação, dentre outros mecanismos, passa a ser relevante para adequar as instâncias municipais ao novo padrão de racionalidade administrativa na gestão pública da educação conforme os princípios democráticos. Se esses mecanismos funcionam e contribuem para a democratização da gestão pública da educação em nível municipal acarretando em melhorias nos serviços educacionais prestados à população é uma questão que merece investigação mais profunda. A intenção a seguir é contribuir nesta direção com um olhar mais atento sobre o conselho municipal de educação.

Soma-se ao conjunto desses mecanismos a Lei Orgânica do Município (LOM) que não será aqui objeto de reflexão.

## **4.2 Estratégias político-institucionais para a democratização da gestão pública da educação em nível municipal**

Antes de falar sobre os conselhos municipais de educação, cabe apresentar, pelo menos em linhas gerais, a idéia de sistema municipal de ensino e de plano municipal de educação no sentido de uma melhor visualização do quadro dessas estratégias políticas no contexto municipal. Todas, oriundas do mesmo processo político (reforma do Estado via municipalização) deveriam compor um todo articulado, convergente legalmente, para um mesmo fim: a democratização e melhoria dos serviços públicos educacionais em nível municipal.

### **4.2.1 – Sistema municipal de ensino (SME)**

Segundo a LDBN/96, o sistema municipal de ensino compreende: a) as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal; b) as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; e c) os órgãos

municipais de educação. Através desse sistema, os municípios podem: 1) organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; 2) exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; 3) baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; 4) autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; 5) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e com prioridade o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos, vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.<sup>175</sup>

O conceito de sistema embute a idéia da organização de um todo, onde todas as atividades educacionais estão sob responsabilidade de um ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e obedecem a um ordenamento legal e a uma estrutura administrativa oficial. Neste sentido, sistema de ensino é o conjunto de instituições, dos princípios e das diretrizes legais e normativos da organização da gestão das atividades educacionais de cada ente federado. Oficialmente, o sistema de ensino é definido como

conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas vigentes.<sup>176</sup>

Nesses termos, o conceito de sistema educacional é regido pelos princípios da organização, autonomia e visão de totalidade. O que significa que todas as atividades educacionais sob a responsabilidade e organizadas em sistema de ensino, devem ser autônomas e possuir estrutura própria, desde que sejam obedecidos os ordenamentos legais pertinentes. Nesta direção, SME é formado por:

- Secretaria Municipal de Educação (SEMED) - órgão administrativo e executivo da educação municipal;
- Conselho Municipal da Educação (CME) - órgão normativo;
- Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) – órgão de controle fiscal e

<sup>175</sup> - Artigos 11 e 18. Ver BRASIL. 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: 04 fev. 2003

<sup>176</sup> - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Ministério da Educação. Câmara de Educação Básica. *Parecer n. 30*, de 12 de setembro de 2000. *Define sistema de ensino dentro do ordenamento jurídico-administrativo, tendo-se como referência a organização da educação nacional*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 06 out. 2000, p.13.

financeiro;

- Conselho de Alimentação Escola (CAE)r;
- Instituições Públicas Municipais de Educação;
- Instituições Privadas de Educação Infantil.

Somam-se a esses órgãos como partes constitutivas do SME os profissionais da educação, as normas, o planejamento, os recursos financeiros e culturais.

Na história da educação no Brasil a idéia de sistema educacional não é nova. Do ponto de vista da legislação, o termo surge na Constituição de 1934, momento em que a educação nacional estava se organizando, através de “sistemas educacionais”, que correspondem às esferas do poder público, que até 1988 eram três: federal, estadual e distrito federal. Com a nova institucionalidade pós-1988, a organização da educação nacional se reestrutura em quatro sistemas, incluindo além dos três existentes o sistema municipal de educação. Esses sistemas possuem incumbências diferenciadas e autonomia legal, devendo estabelecer relações em regime de colaboração, o que significa um compartilhamento do poder decisório na política educacional do país, nas áreas de abrangência e responsabilidade específicas (territorial).

Um fator importante é que os SMEs, do ponto de vista constitucional, devem: (a) definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades; (b) garantir os princípios da participação social, tanto dos profissionais da educação no que diz respeito à elaboração do projeto pedagógico da escola (PPP), como das comunidades escolar e local, nos conselhos escolares ou equivalentes; e (c) assegurar às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público<sup>177</sup>. De acordo com essas atribuições nota-se que o SME assume grande importância estratégica para a autonomia municipal na área educacional e para a democratização da gestão pública, posição que inova a forma como a gestão pública da política educacional é conhecida historicamente no país.

A questão é que a forma como a descentralização da política educacional ocorreu, ao longo dos anos noventa, reduzida à municipalização induzida, resultou na transferência de atribuições, competências e encargos aos municípios, o que significou aumento de suas responsabilidades sem transferência do poder de decisão mais abrangente no que diz respeito aos conteúdos da política educacional (*issues*), reservando à esfera municipal de governo

---

<sup>177</sup> - Artigos 14 e 15 da LDBN/96.

apenas a provisão dos serviços educacionais. A ação municipal no campo da educação viu-se limitada aos aspectos administrativo e político-institucional que não decidem a política de educação em si, mas adequar a educação no município ao que já está previamente previsto e definido nos ordenamentos legais e institucionais nacionais e estaduais existentes, conforme orientações internacionais. A contradição é que os municípios são autônomos podendo criar seus próprios sistemas de ensino e promover ações “desde que” circunscritas às exigências e determinações legalmente estabelecidas (LDBN, PNE, CNE, outros), com a função de adequar os dispositivos legais e institucionais à realidade local.

Outra questão importante é que os municípios através do SME devem estabelecer com os demais entes federativos (União e Estados) relações em regime de colaboração. Como estabelecer colaboração onde não compartilhamento de poder de decisão de conteúdo das políticas, apenas divisões e cumprimentos de obrigações em que o processo de municipalização da política foi induzido de cima para baixo? A conclusão que se pode chegar é que o processo de descentralização via municipalização induzida, mostrado no capítulo anterior, contraria os preceitos constitucionais que apontam para a implementação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino no país, isto é, decisões compartilhadas entre sistemas iguais e autônomos entre si (Artigo 211 da CF88)<sup>178</sup>. Corroborar nesta direção o fato de que as legislações vigentes oferecerem que pode ser chamado de “brechas”, isto é, espaços de oportunidades para a não materialização do preceito constitucional como o dispositivo da atual LDBN/96 que deixa a possibilidade do SME ser criado ou não, conforme o interesse do poder público municipal (prefeitura). Com efeito, abre-se a oportunidade do município não criar o seu próprio SME podendo optar por integrar-se ao sistema de ensino estadual (SEE) ou compor com o estado um único sistema de educação básica<sup>179</sup>. Sem dúvida alguma, com esse tipo de “brecha” a criação do SME está submetida a vontade do chefe do executivo municipal de plantão, o que pode implicar em problemas e dificuldades para a vigência dos SMEs.

#### **4.2.2 – Plano municipal de educação (PME)**

O Plano Municipal de Educação (PME) segue o mesmo caminho do SME. Também não constitui novidade histórica tendo em vista que a idéia de plano na educação já era anunciada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 e materializada no

---

<sup>178</sup> - Souza e Faria, 2003, op. cit, p.66.

<sup>179</sup> - Chama atenção o fato de que essa “brecha” está inscrita no Parágrafo Único, do Artigo 11, que trata das incumbências municipais e não no Artigo 18, que trata dos sistemas municipais de ensino.

primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), em 1962<sup>180</sup>. No contexto recente, pós-Constituição de 1988, a noção de plano tem sido valorizada tanto pelos governos como pela literatura especializada, por atingir duplamente os municípios a partir da descentralização via municipalização. De um lado, pelo menos, em termos formais, o poder local é chamado a participar da formulação do Plano Nacional de Educação (PNE), de forma que este não ficasse reduzido somente a um Plano da União, mas de toda a sociedade; de outro lado, o município passa a elaborar o seu próprio PME.

Em geral, os PME são apresentados pela literatura como instrumentos importantes para a implantação e gestão do SME, numa perspectiva de “racionalidade social” e “não financeira”, com transparência e coesão aos anseios locais<sup>181</sup>. A questão é que para ser um plano factível e executável em curto prazo pelo órgão administrativo e executivo da administração pública local, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), o PME deve ser elaborado pelos principais agentes de educação do município, sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação (CME), órgão normatizador do SME, a partir das reais necessidades locais e conforme o que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>182</sup>. O problema é que a existência do PME não é uma exigência legal e, por isso, sua elaboração e implementação dependem mais da ação política desses agentes municipais ou de formas de incentivos aos governos locais. Isso explica, pelo menos em parte, a lentidão com que as instâncias municipais apresentam na criação e implementação desses mecanismos.

Em suma, tanto os SMEs quanto os PMEs são importantes instrumentos norteadores da política municipal de educação, na medida em que é através deles, particularmente o SME, que o município ao buscar adequação das normas educacionais previstas nacionalmente à realidade local, pode envolver a sociedade na discussão sobre a educação local e possibilitar maior agilidade nos processos educacionais da administração municipal. Como esses mecanismos estão sendo construídos e implementados no âmbito de cada realidade municipal torna-se uma questão de suma importância para sua viabilidade e materialidade. Nesta direção, observa-se certa morosidade dos municípios na criação dessas estratégias, conforme mostra os dados do SICME/MEC sintetizados na Tabela 3 mais adiante. Os dados revelam

---

<sup>180</sup> - O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi um documento assinado por 26 educadores brasileiros, dentre eles Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, em 1932, resultado do movimento escolanovista no país. Em geral, o documento defendia a educação obrigatória, pública, gratuita e leiga como dever do Estado, a ser implantada em programa de âmbito nacional. Muitas das idéias desse manifesto foram mais tarde, mais de vinte anos depois, materializadas no primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado somente em 1962, na vigência, também da primeira LDBN, Lei nº 4.024/61.

<sup>181</sup> - Souza e Faria, 2004, op. cit.

<sup>182</sup> - O PNE vigente, Lei nº 10.172/2001, foi aprovado no dia 09 de janeiro de 2001 e vale por dez anos, prazo que deve ser seguidos pelos planos das outras esferas de governo (estadual e municipal).



que dos municípios cadastrados em 2006, 73% (4.052) do total de municípios existentes no país (5.560), menos de 50% possuem SME e/ou PME, 37% (2.072) e 33% (1.830) respectivamente, o que é muito pouco considerando os dez anos de vigência da LDBN/96 e cinco anos do PNE.

Essas informações mostram minimamente que os municípios, em geral, apresentam dificuldades na criação desses mecanismos, o que coloca em risco a sua pouca autonomia no campo educacional. A criação do SME e do PME, bem como as condições (políticas, administrativas e técnicas) para o seu pleno funcionamento, de acordo com cada realidade municipal, pode ser entendida como um dos grandes desafios para se fazer cumprir pelo menos o que está legalmente estabelecido, no sentido de garantir a democratização do ensino em nível da administração pública municipal. Neste contexto, o funcionamento do Conselho Municipal de Educação torna-se fundamental.

### **4.3 O conselho municipal de educação (CME)**

No campo da educação municipal, o Conselho Municipal de Educação (CME), objeto deste trabalho, ocupa papel central no conjunto das estratégias político-institucionais voltadas para a democratização da gestão pública. O que são esses conselhos e qual o papel político desempenhado por eles no contexto da educação no município são questões que merecem investigação por permitir melhor compreensão desses órgãos enquanto um fenômeno político.<sup>183</sup>

Os estudos sobre os CMEs ainda são recentes e incipientes. Os números de trabalhos publicados são reduzidos, porém o tema tem despertado interesse nos últimos anos, tendo em vista o papel estratégico que a educação municipal assumiu no desenvolvimento local. Um balanço das referências em nível nacional sobre o assunto aponta para uma concentração de produções científicas sobre os CMEs no período entre 1996 e 2002, com a maior parte das publicações na região sudeste, especialmente no Estado de São Paulo<sup>184</sup>. No âmbito dessas

---

<sup>183</sup> - Cabe lembrar que o CME não é o único conselho na área de educação municipal. Existem outros tipos de Conselhos como os de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), de Alimentação Escolar (CAE) e de escolas, que não serão aqui abordados.

<sup>184</sup> - Nos referimos ao trabalho de SOUZA, Donaldo Bello; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. (2006) *Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002)*. Ensaio, aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, V. 14, n. 50, p. 39-56, jan./mar. Trata-se de um balanço como base num expressivo recorte da produção científica brasileira em tona do eixo temático Política, Gestão e Financiamento de Sistemas Municipais Públicos de Educação no Brasil, de 1996 à 2002. Ao todo foram identificados 355 referências publicadas no país neste período, compreendendo cerca de 266 autores. Dessas referências, preponderaram artigos e periódicos (114 = 32,1%) e livros no todo e em parte (113 = 31,8%), seguidas por dissertações e teses (88 = 24,8%). Do conjunto, 27,6% das referências correspondiam ao tema “Gestão de

referências nacionais (artigos e periódicos, livros no todo e em parte, dissertações e teses, anais de eventos), ao todo 355 publicações, estudos sobre representavam um pouco menos de 6% (21 publicações), o que mostra a relativa incipiência de pesquisas sobre o assunto. Chama atenção nesse balanço nacional o fato que a categoria CME está identificada no âmbito da categoria “gestão de sistemas municipais públicos de educação” que representava 27,6 % do total das publicações analisadas.

A principal contribuição desse balanço da literatura nacional ainda embrionária é que ele permite a visualização de um conjunto de questões comuns a maioria dos CMEs, ressalvadas as diferenciações regionais. Em síntese, os estudos apresentam: a) discussões que levantam questões relacionadas à descentralização e à municipalização da educação; b) ênfase com a participação da sociedade civil; c) certo descrédito em relação à possibilidade de funcionamento regular dos conselhos; d) descrédito em relação à possibilidade desses órgãos contribuírem de forma efetiva para a emancipação social local; e) certo consenso de que a lei que cria os CMEs atribui aos mesmos função relativamente complexa e, isso, demanda maior preparo, tempo e acesso a documentações mais detalhadas sobre matérias específicas; e f) a criação dos conselhos na realidade ocorre por intermédio de nomeações pelos prefeitos, o que compromete a independência e a autonomia desses órgãos.<sup>185</sup>

Este conjunto de questões, mesmo que ainda parcial, reflete problemas e dificuldades para o funcionamento efetivo desses órgãos colegiados que estão relacionados ao processo da institucionalização dessas instâncias políticas no cenário educacional do país como um todo e realidades regionais e locais em particular.

#### **4.3.1 Criação e institucionalização dos CMEs**

Na área de educação, a idéia de conselhos também não constitui novidade história no país. Ao longo do tempo, desde o período imperial, foram criados inúmeros conselhos na estrutura da administração pública com sentido e significados diferentes, a partir de várias

---

Sistemas Municipais Públicos de Educação” e 72,4% das outras referências se dividiam nos temas, a saber: Educação Municipal Pública e Legislação (13%), Financiamento da Educação Municipal Pública (31%) e Políticas Públicas para a Educação Municipal (28,4%). No conjunto da categoria “Gestão de Sistemas Municipais Públicos de Educação” (total 98), 34% eram estudos sobre os Conselhos Municipais (total 34), distribuídos em 21 publicações sobre CMEs (62%) e 13 publicações sobre CACS (38%). Esses dados permitiram um levantamento sobre a produção teórico-conceitual e teórico-empírica sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil, no período estudado.

<sup>185</sup> - Ibidem.

experiências em todo território nacional<sup>186</sup>. Apesar da idéia de criação de conselho municipal, em prol da municipalização do ensino, datar de 1925 com Anísio Teixeira, na Bahia, a existência desses conselhos, como materialização de uma concepção de descentralização da educação, passa a ser admitida a partir da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 5.692/71. Nesta, os conselhos estaduais deveriam delegar algumas de suas atribuições a conselhos de educação organizados na esfera municipal, desde que houvesse condições propícias<sup>187</sup>. Isto significou a expansão do caráter normativo dos conselhos de educação no país, facultando aos municípios que possuíssem determinadas condições a constituição de seus próprios conselhos, órgãos cujas competências eram delegadas pelos conselhos estaduais.<sup>188</sup>

Uma das primeiras experiências nessa direção deu-se no Estado do Rio de Janeiro, quando, no âmbito da Secretaria Estadual de Educação (SEE/RJ), o CEE/RJ emitiu em 1985 um pronunciamento em torno da criação de conselhos municipais, entendendo esta criação como oportuna e conveniente na época (Parecer CEE 797/85). Sob a argumentação de que os CMEs, por conhecerem de perto os problemas educacionais de sua localidade, poderiam exercer atividades consultivas com mais eficiência, o documento da SEE/RJ pergunta por que, então, não liberar parcialmente a carga e os encargos do CEE, passando ao município o exame de autorização de escolas e cursos de 1º grau, por exemplo. Partindo da suposição que na medida em que os CMEs fossem “integrados por pessoas representativas da educação na cidade, ‘nomeadas pelo Prefeito com mandato fixo’, zelando ‘pela observância da legislação e da aplicação dos recursos destinados à educação’”, o documento chegava à conclusão de que não havia nenhuma razão, nem de ordem educacional e nem de ordem legal, para impedir a criação dos conselhos municipais, apontando que o momento era de estimular e incentivar a criação desses órgãos nos municípios. Em 1987, a SEE/RJ institui o Programa Estadual de

---

<sup>186</sup> - A trajetória dos conselhos de educação na estrutura da administração pública, a partir dos registros, pode ser aqui resumida. A primeira tentativa de criação de conselho de educação deu-se, na Bahia, em 1824. Depois, em 1911, foi criado o Conselho Superior de Ensino (Decreto nº 8.689/11) que se converte em Conselho Nacional de Ensino, em 1925 (Decreto nº 16.782-A/25) e se transforma em Conselho Nacional de Educação (CNE), em 1931 (Decreto nº 19.850/31). Em 1961, com a promulgação da primeira LDBN, Lei nº 4.024/61, surgem o Conselho Federal de Educação (CFE) e Conselhos Estaduais de Educação (CEEs). Ver REIS, M. A. de Souza. (2004). *Aproximações e distanciamentos entre o Conselho Estadual de educação e os Municípios*. In: SCHEINVAR, Estela & ALGEBAILLE, Eveline (orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A.

<sup>187</sup> - BORDIGNON, Genuíno. (2001) *Natureza dos conselhos de educação*. João Pessoa: Secretaria da Educação e Cultura. (mimeo)

<sup>188</sup> - TEIXEIRA, Lucia Helena G. (2004) *Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, V. 34, n. 123, p. 691-708, et/dez.

Municipalização do Ensino de 1º Grau (Promurj), estabelecendo um pacto com os municípios através de convênio com o Estado pelo prazo de dois anos.<sup>189</sup>

Sobre este convênio, particularmente o item 5, diz Souza e Vasconcelos (2007):

[...] no que se refere às competências municipais, cujo texto estabelece a adequação da ‘infra-estrutura dos órgãos municipais de educação, tendo em vista a ampliação de suas funções’, de certo, em alusão, entre outras instâncias de gestão, aos CMEs, este em vias de desempenhar funções deliberativas, embora ainda não se tivesse, à época, uma visão mais precisa quanto o papel que esses órgãos colegiados deveriam passar a jogar.<sup>190</sup>

Com efeito, historicamente o surgimento dos CMEs no país ocorre num contexto de municipalização da educação, mediante a delegação de encargos e competências para os municípios pela esfera estadual de governo, antes mesmo do recente processo de democratização do país que reconhece o município como ente federativo, autônomo e podendo criar o seu próprio sistema de ensino. Isso significa considerar que o fenômeno conselhistas na área da educação não é fruto de um projeto municipal próprio voltado para a democratização da educação municipal, mas de processo induzido pelas instâncias federal e estadual de governo, onde os conselhos passam a ser órgãos de governo de caráter auxiliar e com funções de assessoramento e de colaboração. Com tais características, a criação e funcionamento dos conselhos na história educacional brasileira, no final do século XX, ocorre de forma diferenciada dos conselhos semelhantes em outras áreas das políticas públicas (saúde, assistência social, outros).<sup>191</sup>

No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, é público e oficial o estímulo à criação de CMEs mediante orientação e subsídio da Secretaria Estadual de Educação via Conselho Estadual de Educação, nos inícios dos anos noventa. A forma como isso ocorre coloca o CME subordinado à Secretaria Municipal de Educação que, por sua vez, encontra-se subordinada à instância estadual, contribuindo para a cristalização de uma “cultura de subordinação entre

<sup>189</sup> - Souza e Vasconcelos (1997), mostram que o Parecer do CEE/RJ se reporta à própria LDBN/71, Lei 5.692/71, que previa a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação no que diz respeito ao ensino de 1º grau (hoje ensino fundamental), que poderiam realizá-los de forma mais satisfatória, além de instrumentos que permitiam aos CEEs delegarem parte de suas atribuições aos CMEs desde que houvesse “condições para tanto”. Ver, SOUZA, Donaldo Bello; VASCONCELOS, Maria Celi. (2007) *Conselhos municipais de educação: espaços de controle social?*. In: \_\_\_\_\_ . Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. Porto Alegre (no prelo). Aproveitamos para agradecer aos autores pelo acesso a este estudo, antes da sua publicação.

<sup>190</sup> - Souza e Vasconcelos, 2007, no prelo, p. 6

<sup>191</sup> - Ver, DALL’IGNA *et al apud* Souza e Vasconcelos, *ibidem*; e Teixeira, 2004, *op. cit.*, p.693

essas instâncias, fazendo com que, até hoje, o CEE/RJ ainda seja visto por alguns dirigentes municipais como referência para cancelar ou não as ações educacionais locais”<sup>192</sup>.

Do ponto de vista da sua formalização e institucionalidade no contexto vigente pós-CF88 e LDBN/96, a situação dos CMEs pouco é alterada dessa condição subordinada herdada pelo sistema político. Isso porque os dispositivos constitucionais na legislação nacional não prevêm de forma direta e objetiva a criação obrigatória do CME. Esta passa a ser fruto de interpretações cujo cerne é o preceito constitucional que prediz o “princípio da gestão democrática” na gestão do ensino no país, particularmente nos municípios. O CME, em geral, é interpretado como o formato institucional, por excelência, que materializa esse preceito associado ao preceito da participação social na gestão das políticas públicas.

A questão é que na moldura institucional vigente em que a organização sistêmica da educação é ratificada e os municípios passam a ter autonomia para criar seus sistemas próprios SME, a existência dos CMEs não passa mais pelo estatuto da delegação de competências do CEE, mas pela participação ativa da política educacional mediante a implantação e funcionamento do sistema de ensino no município. Nesta direção, os CMEs passam a ser valorizados não pela importância das funções historicamente exercidas, mas pelas potencialidades das novas funções adquiridas e que devem ser exercidas no atual cenário da democracia brasileira. Nesta percepção, os conselhos em geral e o CME em particular tornam-se partes do sistema público adquirindo natureza própria e se situando na estrutura da gestão pública do ensino (do Ministério ou das secretarias de educação) como órgãos normatizadores dos sistemas, de deliberação coletiva, segundo as atribuições que lhes são conferidas nas respectivas leis de criação e legislação federal, tornando-se parte estrutural e estruturante da organização e do funcionamento do sistema de ensino no novo ordenamento da educação no país.

Os CMEs tornam-se órgãos colegiados e devem ser criados por lei municipal própria, com autonomia e a responsabilidade de normatizar o SME, contribuindo para a democratização da gestão pública do ensino municipal, inclusive na condução do PME. Os limites legais de sua atuação centram-se na obediência às normas educacionais (nacional e estadual) estabelecidas. A autonomia desses órgãos colegiados e normativos está diretamente relacionada à existência dos SMEs, cujas regulamentações e normas devem ser previstas pelos próprios CMEs, que, nas suas deliberações, devem considerar o que estar disposto na legislação federal (LDBN, PNE, CNE). A questão é que a criação e implantação desses

---

<sup>192</sup> - Souza e Vasconcelos, 2007, op. cit., p.7

órgãos dependem de ato do poder executivo local, isto é, do prefeito, o que pode impor limites e dificuldades na sua estruturação e funcionamento. O problema é que limites legais se transformam em limites políticos.

A história da educação no Brasil, sob o foco de análise da legislação educacional, não evidencia uma relação direta entre sistema de ensino e conselho municipal de educação, o que significa dizer que a existência de um não pressupõe necessariamente a presença do outro e vice-versa. Daí que, no novo cenário político-institucional do país, pode haver conselho municipal sem sistema ou sistema municipal sem conselho. Ou seja, muitos municípios que instituíram conselhos não necessariamente criaram seus sistemas de ensino. Os dados revelam que no final da década de noventa do total de 5.560 municípios brasileiros cerca de 73%, isto é, 4.072 municípios haviam institucionalizados conselhos municipais de educação, a grande maioria nas regiões sudeste e nordeste do país, conforme mostra o Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001. Comparado com conselhos municipais de outras áreas de políticas públicas como a saúde e a assistência social esse percentual era considerado pela própria pesquisa como relativamente baixo visto o caráter universalista da política educacional.<sup>193</sup>

As razões para esse percentual “relativamente baixo” era o fato de que na área da educação, diferentemente da situação das outras áreas de políticas públicas, estava sendo criados outros tipos de conselhos municipais concomitantemente aos CMEs. A pesquisa, então, conclui que “provavelmente, para não haver superposição de poderes/competências ou uma multiplicidade de Conselhos na mesma área, muitos municípios deixam de ter um Conselho na área de educação voltado para a execução de políticas de âmbito mais geral”.<sup>194</sup>

O que realmente a pesquisa constata é o fato de que os CMEs não foram os únicos conselhos a serem institucionalizados no país na área da educação municipal. A coexistência destes não apenas com conselhos municipais de outras áreas políticas (saúde, assistência social, promoção de direitos, outros), mas com conselhos no âmbito educacional, dentre os quais se destacam o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACCS), marca uma singularidade que distingue a política educacional das demais políticas no âmbito dos municípios brasileiros. O primeiro trata-se de tipo conselho de programas, criado para acompanhar e fiscalizar a merenda/alimentação nas escolas e no contexto do Programa Nacional de Alimentação

---

<sup>193</sup> - MUNIC2001, IBGE, 2003. Cf. Tabelas 1 e 2, do capítulo anterior.

<sup>194</sup> - *Ibidem*, p. 62.

Escolar – PNAE<sup>195</sup>. O segundo, o CACS, caracteriza-se por ser um conselho de gestão criado como parte constitutiva do FUNDEF transformado atualmente em FUNDEB, assumiu a função fiscalizar a aplicação dos recursos públicos da educação nos municípios repassados pela União e pelos estados, fruto da política de descentralização via municipalização induzida promovida pelo governo federal ao longo da democratização do país. Ambos os conselhos passaram a ser obrigatórios e exigidos por legislação federal, mas devem ser criados por lei municipal, isto é, por iniciativa do poder executivo local.

A existência desses conselhos, particularmente o CACS muda o panorama do cenário da política de educação no município, principalmente no que diz respeito à institucionalização e funcionamento do CMEs. Com a criação do FUNDEF, hoje FUNDEB, mediante reforma constitucional, os repasses de verbas federais e estaduais (transferências institucionais, outras) foram no contexto da reforma do Estado brasileiro vinculadas ao aumento das matrículas nas escolas municipais, o que estimulou o interesse dos governantes municipais em criar o órgão colegiado próprio e específico para o controle desses recursos, independente do CME. Isto pode ser entendido como um divisor de águas em que o CMEs passa a ocupar um papel secundário aos olhos dos administradores públicos locais (prefeitos e secretários de educação principalmente) na medida em que a grande maioria dos municípios passavam por dificuldades financeiras à época da reforma e precisavam equilibrar as contas públicas.

Isso significa dizer que o crescimento acelerado verificado dos conselhos municipais de educação ao final da década de noventa não tem como principal motivo o repasse de verbas para os municípios como se verifica em outras áreas de políticas públicas. O caminho trilhado para a proliferação dos CMEs e sua institucionalização foi outro, que coloca em cena o papel dos movimentos sociais e de setores governamentais ligados à área da educação desde a época de transição política no início dos anos oitenta. Pós-LDBN/96 o clima favorável a democratização do ensino estimulou setores da sociedade organizada e dos governos se organizarem em prol de questões que buscassem a materialização dos preceitos constitucionalmente previstos, sobretudo, no que dizia respeito ao novo papel dos municípios na área de educação. Neste contexto, a luta em prol dos CMEs passou a ser valorizada por setores sociais e governamentais da área da educação (técnicos, professores, administradores, outros) como importante passo para a gestão democrática do ensino público municipal.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> - O PNAE foi criado em 1954 e gerenciado centralizadamente pelo governo federal até 1993. A partir de 1994 descentralizou-se a execução do programa com a celebração de convênios com os estados, o Distrito Federal e os Municípios.

<sup>196</sup> - Dentre os várias organizações sociais ligadas a educação destacam-se a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e

Mas, qual a situação dos CMEs no país? A seguir, a Tabela 3, permite uma visão panorâmica sobre a situação nacional dos CMEs e de outras estratégias político-institucionais nos municípios brasileiros como o SMS e o PME.

**TABELA 3**  
**SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CADASTRADOS POR ESTADO, SEGUNDO EXISTÊNCIA DE ESTRATÉGIAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO, LEGALMENTE CRIADAS, ANOS 2004 A 2006 (SEM DUPLA CONTAGEM)**

Estado	Total dos Municípios		Estratégia Político-Institucional		
	No Estado	Cadastrados	CME	SME	PME
Acre	22	17 (77%)	03	06	05
Alagoas	102	64 (63%)	27	20	12
Amapá	16	09 (56%)	04	06	04
Amazonas	62	35 (56%)	19	23	17
Bahia	417	304 (73%)	259	196	120
Ceará	184	128 (70%)	81	66	87
Espírito Santo	78	72 (92%)	71	24	39
Goiás	246	172 (70%)	162	106	92
Maranhão	217	122 (56%)	68	61	58
Mato Grosso	139	97 (70%)	51	37	33
Mato Grosso do Sul	77	64 (83%)	34	26	12
Minas Gerais	853	557 (65%)	446	252	338
Pará	143	73 (53%)	37	24	22
Paraíba	223	147 (66%)	112	75	49
Paraná	399	288 (72%)	109	53	69
Pernambuco	185	142 (77%)	104	31	42
Piauí	222	121 (55%)	39	41	52
Rio de Janeiro	92	80 (87%)	79	70	23
Rio Grande do Norte	167	109 (65%)	96	58	74
Rio Grande do Sul	497	432 (87%)	409	212	173
Rondônia	52	31 (60%)	10	15	11
Roraima	15	07 (47%)	04	04	0
Santa Catarina	293	262 (89%)	262	216	149
São Paulo	645	532 (82%)	521	366	302
Sergipe	75	74 (99%)	43	32	15
Tocantins	139	110 (79%)	71	50	32
<b>Brasil</b>	<b>5.560</b> <b>(100%)</b>	<b>4.052</b> <b>(73%)</b>	<b>3.127</b> <b>(56%)</b>	<b>2.072</b> <b>(37%)</b>	<b>1830</b> <b>(33%)</b>

Fonte: SICME/MEC/2006 / Legenda: CME – Conselhos Municipal de Educação; SME – Sistema Municipal de Educação; PME – Plano Municipal de Educação

Os dados da Tabela 3 retratam a situação dos municípios cadastrados pelo

Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE). Interessante observar que nesses espaços da sociedade civil participam dirigentes tanto da educação pública como privada além de outros setores dos movimentos sociais em geral. Essas organizações através de mobilizações e encontros nacionais assumiram papel ativo e atuação efetiva na luta pelo fortalecimento dos CMEs por todo país.



SICME/MEC, informando a criação e condições de funcionamento dos CMEs, SMEs e PMEs, referentes aos anos de 2004, 2005 e 2006<sup>197</sup>. As informações desta tabela revelam que nestes três anos se cadastraram ao SICME 4.052 municípios, isto é, cerca de 73% do total dos municípios existentes no país. Destes, a grande maioria, 77% (3.127), tinha CME criado por lei municipal própria e em funcionamento, o que equivale 56% do total dos municípios existentes no país. Em 2.072 municípios cadastrados, 37% do total existente no país, tinham SME e em 1830 municípios, 33% do total, tinham PME. Mesmo sob o risco metodológico desta pesquisa nacional, devido ao fato de ser uma pesquisa por adesão, as informações na tabela 3 confirmam o fato de que a existência dos CMEs, na grande maioria dos municípios brasileiros, independe da organização dos SMEs. Na prática, os CMEs estão sendo criados e funcionando legalmente, mas sem a organização do sistema de ensino, os municípios estão abdicando do preceito constitucional que lhe garante a autonomia nas competências próprias da educação municipal. Nesta situação, de acordo com a legislação federal que organiza a educação nacional, o município segue as regras e normas do sistema estadual de ensino.

A consequência imediata dessa situação é que o CME, instituído legalmente, funciona sob restrições e, portanto, suas atribuições e competências estão limitadas, enquanto órgão normatizador do sistema municipal de educação. A falta do SME não deixa que o CME cumpra o seu novo papel estratégico no desenvolvimento da educação municipal, mantendo a sua subordinação historicamente herdada. Isto não significa dizer que, com a criação dos SMEs essa situação seria rompida, mas que fora do sistema as dificuldades de atuação dos CMEs serão muito maiores. Se considerarmos que, passados dez anos de LDBN/96 e vinte de CF88, existem CMEs em apenas 56% dos municípios brasileiros existem CMEs, podemos subentender que a lentidão desse processo de criação é uma das características da institucionalização dos CMEs, o que também, prejudica sua atuação efetiva.

---

<sup>197</sup> - Desde 2004, o ministério da Educação (MEC) realiza pesquisa, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), que levanta o perfil dos conselhos municipais de educação no Brasil, organizando o Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC). Esta pesquisa é realizada anualmente, através do preenchimento de formulário de informação disponível na Internet e enviado, por via postal, a todos os municípios brasileiros. A resposta ao formulário não é obrigatória, mas de caráter espontâneo, isto é, adesão voluntária dos municípios conforme os objetivos da pesquisa. Este método, apesar de trazer algumas dificuldades na contabilização dos dados, podendo apresentar algumas distorções do ponto de vista quantitativo, de um ano para o outro, tem possibilitado formar um conjunto de informações precisas para uma visão mais próxima das realidades dos CMEs em nível nacional. Atualmente, o SICME/MEC é uma referência básica aos estudos sobre conselhos municipais de educação no país. Ver, BORDIGNON, Genuíno. (2007) *Perfil dos conselhos municipais de educação: 2006*. Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação, Secretaria de Educação Básica. Brasília, Distrito Federal. 2º ed.; \_\_\_\_\_. (2006) *Perfil dos conselhos municipais de educação: 2005*. Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação, Secretaria de Educação Básica. Brasília, Distrito Federal. 2º ed.

Soma-se a isso, a observação de que quase a metade dos CMEs cadastrados no SICME/MEC/2006 e em funcionamento, isto é, 48%, tem entre 5 e 10 anos de atividade, 23% dos CMEs apresentam menos de 5 anos de atividades e apenas 11% dos CMEs tem mais de 10 anos de atividades. Essas informações revelam que o fenômeno dos CMEs no Brasil ainda é muito jovem, apesar de que em alguns casos, como o Rio Grande do Sul, por exemplo, esses órgãos colegiados existirem a um bom tempo. Nos últimos cinco anos, o maior crescimento de CMEs tem ocorrido na região centro-oeste (44%), seguida pelas regiões nordeste (31%) e norte (31%). Porém, o Estado de São Paulo apresenta o índice mais elevado de conselhos que atuam entre 5 e 10 anos<sup>198</sup>. Essa situação indica não apenas dificuldades na criação desses órgãos, bem como no funcionamento desses órgãos.

#### 4.3.2 Funcionamento dos CMEs

A existência dos CMEs instituídos legalmente não significa o pleno funcionamento dos mesmos. Em princípio, os CMEs funcionam mediante a realização de reuniões regulares e desenvolvimentos de atividades administrativas cotidianas que pressupõem uma rotina diária de trabalho. Dos 4.072 CMEs existentes em 2001 no país, conforme os dados da MUNIC2001, cerca de 93,4% realizaram reuniões naquele ano. Destes, apenas em 52,8% realizaram reuniões “muito freqüentes” ou “freqüentes”, e 17% tinham reuniões irregulares<sup>199</sup>. Dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC/2006) informam que dos 3.127 CMEs instituídos por ato legal entre os anos 2004 e 2006, cerca de 51% (2.071) funcionam efetivamente e isso equivale apenas 37% do total dos municípios brasileiros. Soma-se a isso o fato de que 13% do CMEs instituídos não funcionaram (406), 14% já funcionaram e deixaram de fazê-lo (433) e 7% não informaram a situação (217). Isso significa que, no conjunto, 73% dos 5.560 municípios do país, na prática, não tem CMEs funcionando efetivamente ou que funcionam precariamente o que é um dado espantoso revelado pela pesquisa. Além disso, a grande maioria do CMEs cadastrados em efetivo funcionamento, 64%, está situada na região sudeste e sul; em contrapartida, 41% dos CMEs criados legalmente e que não funcionam situam-se na região nordeste do país.<sup>200</sup>

A despeito da diferença no total dos CMEs existentes nos anos de referências de cada

---

<sup>198</sup> - SICME/MEC/2006. Bordignon, *Ibidem*, p. 86

<sup>199</sup> - IBGE, 2003, *op. cit.*, p. 62

<sup>200</sup> - SICME/MEC/2006. Bordignon, 2007, *op. cit.*, p. 33-39.

pesquisa supracitada, fato explicado pelo caráter de preenchimento pelo governo municipal, obrigatório na primeira (MUNIC2001/IBGE) e de adesão na segunda (SICME/MEC/2006), ambas chamam a atenção pelo fato de que, apesar de legalmente instituídos, muitos CMEs não funcionam regularmente ou funcionam em condições precárias, fator que compromete sua efetivação e atuação. Isso significa dizer que, em muitos casos, os CMEs existem formalmente mas não possuem efetividade. As razões para isso, são de natureza variável compreendendo desde a faltas de pessoal, espaço físico, recursos e interesse do governo, até problemas relacionados às precariedades materiais, administrativas e técnicas como a capacitação dos conselheiros, entre outros.

Cabe observar que os dados dessas pesquisas nacionais têm o mérito, entre outros, de revelar a complexidade de questões que envolvem não apenas a criação, mas também as condições de funcionamento e o perfil desses órgãos colegiados, de uma maneira geral. As informações dessas pesquisas servem como parâmetros para uma melhor caracterização dos CMEs em nível nacional, particularmente os dados do SICME/MEC/2006. No caso particular do Estado do Rio de Janeiro, os trabalhos do Núcleo de Estudos em Políticas de Educação da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (NUEPE/UERJ)<sup>201</sup> revelam importantes informações sobre a existência dos CMEs.

Como vimos anteriormente, ao longo da história do país, os Conselhos se constituíram em órgãos colegiados consultivos e deliberativos no âmbito do poder executivo em nível nacional e estadual (Ministério e secretarias de educação), funcionando mais como colaborador na definição das políticas educacionais, exercendo apenas função consultiva. Neste sentido, os conselhos em geral desempenharam funções mais cartoriais do que propriamente de formulação de políticas, restringindo-se a atividades estratégicas de controle sobre a autorização e o funcionamento das instituições de ensino. No início dos anos noventa, no Estado do Rio de Janeiro, documento do CEE/RJ passa a orientar a criação de conselho de educação pelos municípios. Estes passam a ser localizados na estrutura da Secretaria Municipal de Educação e a ser presididos pelos secretários da pasta de educação de plantão, funcionando de forma subordinada reproduzindo a relação estabelecida historicamente antes da democratização do país.

---

<sup>201</sup> - O Nuepe desenvolve inúmeros trabalhos investigativos, dentre dos quais merece destaque, um *survey* realizado no âmbito da pesquisa “Mapa Estadual das Reformas Educacionais Pós-LDB 9.394/96: leituras, posicionamentos e ações das secretarias municipais de educação do Estado do Rio de Janeiro (2001-2004)”, cuja principal finalidade era conhecer o conjunto de políticas em desenvolvimentos pelas SEMEDs, no período 2001-2004, de modo a inferir as dificuldades enfrentadas pelas prefeituras fluminenses, face ao processo de descentralização do ensino via municipalização. Esta pesquisa permitiu a elaboração de um conjunto de informações sobre os CMEs no Estado do Rio de Janeiro que será publicado em capítulo de livro. Souza e Vasconcelos, 1997, *op. cit.*

Dentre os documentos que orientam a criação dos conselhos municipais no Estado do Rio de Janeiro destaca-se a Indicação SEE/RJ 03/1993 que previa algumas das funções a serem desempenhadas por esses órgãos colegiados, tais como:

- *deliberação e normatização*, de natureza supletiva às leis e normas federais e as delegadas pelo CEE/RJ;
- *fiscalização*, voltada para o cumprimento da legislação federal, estadual e municipal, acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados à educação e à execução de planos e projetos aprovados pelos mesmos;
- *assessoria*, que consiste basicamente na formulação de diretrizes educacionais e na apreciação e aprovação de planos, programas e projetos que, por disposições legais ou de caráter consultivo, lhes sejam submetidas pelo Secretário Municipal de Educação.<sup>202</sup>

No novo cenário pós-LDBN/96 as funções do CME foram ampliadas e melhor especificadas. Além de órgãos colegiados normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador do SME, os conselhos são também entendidos como órgãos de participação, mobilização e controle social. Às funções tradicionalmente previstas (consultiva, normativa e deliberativa), acrescentam-se outras, a saber: propositiva, mobilizadora e de fiscalização (ou controle)<sup>203</sup>. No âmbito nacional, o MEC, através do Programa Pró-Conselho<sup>204</sup>, atribui algumas funções aos CMEs, aqui resumidas:

- *consultiva* - comum a qualquer conselho esta função visa responder a consultas sobre questões submetidas aos conselhos por instituições públicas ou privadas, entidades representativas de segmentos sociais, qualquer cidadão ou grupo de cidadão, de acordo com a lei (escolas, secretarias de educação, câmara de vereadores, Ministério Público, universidades, sindicatos, associações e outros);
- *normativa* - diz respeito à elaboração de normas complementares e interpretação da

<sup>202</sup> - RIO DE JANEIRO (Estado). CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. Indicação n.3, de 14 de dezembro de 1993. Relatório da Comissão Especial sobre Conselhos Municipais de Educação (*mimeo*).

<sup>203</sup> - Cabe lembrar que com a democratização setores da sociedade organizada e dos órgãos governamentais ligados à área de educação passam reivindicar uma atuação política mais efetiva dos CMEs buscando ampliar as suas funções tradicionalmente previstas.

<sup>204</sup> - O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), criado no âmbito do MEC em 2003, busca ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros incentivando a qualificação e participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais. O Pró-Conselho conta com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD; Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef para desenvolver parcerias com os setores organizados da sociedade ligados aos CMEs como UNCME e UNDIME em prol do fortalecimento dos CMEs.

- legislação e normas educacionais pelo conselho;
- *deliberativa* é aquela em relação à matéria sobre a qual o conselho tem poder de decisão e é geralmente compartilhada com a secretaria de educação, no âmbito da rede escolar ou do sistema municipal de ensino, por meio de atribuições específicas, de acordo com a lei;
  - *propositiva* – refere-se ao poder que o conselho tem de participar emitindo opiniões ou sugestões quando a deliberação cabe ao Executivo, especificamente quando em momentos de discussão e de definição das políticas e do planejamento educacional;
  - *mobilizadora* – é uma nova função e nasce na perspectiva da democracia participativa, em que os colegiados de educação, concebidos como conselhos sociais, têm função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais;
  - *fiscalizadora e/ou acompanhamento de controle social* - referem-se ao acompanhamento da execução das políticas e à verificação do cumprimento da legislação. Em relação ao controle social, o conselho pode constatar irregularidade ou descumprimento da legislação pelo poder público e poderá pronunciar-se solicitando esclarecimento dos responsáveis ou denunciando aos órgãos fiscalizadores como a câmara municipal, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público. Quanto à ação fiscalizadora, o conselho poderá aplicar sanções, previstas na lei, em caso de descumprimento, como, por exemplo, suspender matrículas novas em estabelecimento de ensino e determinar a cassação de cursos irregulares, dentre outras.

Essas funções especificam melhor o que devem fazer os CMEs no contexto atual da educação no âmbito dos municípios. Porém, cabe observar que, na prática, as funções desses órgãos variam conforme a legislação e as normas próprias que os criam e os estruturam como a Lei Municipal de criação e o Regimento Interno (RI). Em geral, as funções deliberativas e consultivas são inerentes à natureza dos conselhos de educação e definem o seu perfil político, as demais funções, segundo competências atribuídas a cada conselho, podem estar presentes tanto na dimensão deliberativa quanto na consultiva. Isso porque, tradicionalmente, os CMEs estão situados na estrutura de gestão da secretaria de educação, recebendo funções diversas, particularmente as deliberativas e consultivas. Geralmente, a função deliberativa compreende o exercício das competências próprias, abrangendo, especialmente, a definição de normas para o sistema e credenciamento de instituições além de autorizações de cursos, a função

consultiva tem caráter mais de assessoramento aos dirigentes do sistema. Neste sentido, a atuação do CMEs é restritiva, ora funcionando como órgãos deliberativos, ora como órgãos consultivos.

O problema é que na sua própria legislação as competências dos CMEs nem sempre estão claramente definidas o seu caráter, quer deliberativo ou consultivo. O termo “natureza supletiva” aparece muitas vezes nas legislações e normas em vigor, o que indica o seu papel de órgão auxiliar ao poder executivo municipal na questão da política educacional<sup>205</sup>. Além disso, em geral a legislação que cria os CMEs, em muitos casos, mantém o instituto da homologação, inerentes à história dos conselhos, em que suas deliberações estão condicionadas à sanção do poder executivo local. Com efeito, as funções mobilizadora e de fiscalização/controle ficam aquém do esperado e desejado no sentido de uma maior participação social na gestão das políticas públicas, presentes na Constituinte de 1988, em que os conselhos municipais, entendidos como mais próximos aos cidadãos, possibilitariam uma gestão democrática mais participativa no que tange a fiscalização e o controle das ações dos governos.

De acordo com isso, não é por acaso que em 2006, nos CMEs cadastrados e em funcionamento (1.813) predominam, em todas as regiões do país, a função consultiva (80%), seguida pelas funções deliberativa (74%), fiscalizadora (71%) e normativa (61%). As funções propositiva (38%) e mobilizadora (39%), estão menos presentes. Em geral, as funções mais exercidas pelo CMEs neste ano, por ordem decrescente, são: aprovar o próprio regimento, propor diretrizes, elaborar normas, aprovar resoluções, emitir pareceres, e mobilizar segmentos, autorizar cursos, credenciar escolas e propor sindicância<sup>206</sup>. O fato é que o exercício dessas funções pode estar prejudicado pelo estatuto da delegação. Como esses órgãos foram institucionalizados depende também de cada realidade local conforme a correlação de forças políticas em jogo. A situação de cada realidade conselheira, segundo sua composição social e vínculo institucional dos conselheiros, das condições de funcionamentos e das práticas deliberativas influenciarão na sua capacidade de intervenção concreta na política de educação no município.

Por ora, cabe ressaltar que as funções atribuídas pelo MEC aos CMEs convergem com reivindicações de um movimento nacional em prol da valorização desses órgãos como espaços de democratização das políticas educacionais que lutam por maior participação e

---

<sup>205</sup> - Situação que segue e repete nas outras esferas de governo (federal e estaduais).

<sup>206</sup> - Esses dados dizem respeito aos CMEs cadastrados e em funcionamento somente no ano de 2006. Ver SICME/MEC/2006 Bordignon, 2007, *op. cit.*, p. 44-49

atuação efetiva dos CMEs no âmbito da política municipal de educação. Neste movimento há de se destacar o papel que muitos dirigentes da área da educação pública, particularmente do próprio CME e segmentos sociais organizados na busca da ampliação da capacidade dos conselheiros municipais de educação incentivando à qualificação dos mesmos e maior participação dos CMEs na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais<sup>207</sup>. O que chama atenção é o fato de tratar-se de um movimento mais de dirigentes organizados nacionalmente, inclusive os próprios conselheiros. Através de encontros, seminários e outras formas de ação coletiva o movimento defende uma posição clara e fala em nome dos CMEs, entendidos como órgãos representativos da pluralidade da sociedade e da comunidade educacional e comprometido com “sua missão institucional, perspectivada no projeto de transformação da realidade social e econômica do povo brasileiro e na construção democrática dos Sistemas Municipais de Ensino”<sup>208</sup>. Isso significa que esses são os setores mais mobilizados e atuantes no esforço conjunto em torno do fortalecimento do papel político dos CMEs e de uma atuação mais efetiva destes na política municipal de educação.

Em suma, um outro ponto de discussão já colocado e que merece ser retomado, pois aparece nos encontros promovidos pela organização nacional dos conselheiros (UNCME)<sup>209</sup>, é a questão se os CMEs são órgãos de Estado ou de governo. Assim como na literatura sobre o assunto percebe-se também no conjunto dos próprios conselheiros municipais de educação que não existe consenso sobre esta questão. Em geral, os relatos de experiências são muitos mostram uma variação da atuação de cada CME, umas mais efetivas e outras nem tanto. A questão que transparece é o fato de que da maneira como os CMEs se encontram por todo país seu funcionamento e sua atuação depende muito da relação estabelecida com o poder executivo local, particularmente com a secretaria municipal de educação, o que significa que são órgãos de governo variando sua atuação conforme a vontade do governante de plantão. O que esses encontros revelam é uma insatisfação geral da situação atual dos CMEs na maioria dos municípios brasileiros, o que tem exigido uma luta constante deste movimento pela sua

---

<sup>207</sup> - Destaca-se neste movimento a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), dentre outros. No âmbito do governo federal merece destaque o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) criado pelo MEC em 2003 e vem estimulando a capacitação dos CMEs, através de parcerias, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef.

<sup>208</sup> - Carta de Angra dos Reis, Rio de Janeiro. XVI Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação-UNCME, dias 16, 17 e 18 de agosto de 2006, tema “Participação e Democratização universalizando o Direito à Educação”.

<sup>209</sup> - UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro no Distrito Federal. Trata-se de um órgão de representação nacional dos CMEs. Em função da eleição a presidência existe um escritório de representação da entidade na cidade cujo o CME é o presidente da UNCME. Mais informações ver site [www.uncme.com.br](http://www.uncme.com.br)

reestruturação. A tendência revelada é que a reestruturação dos CMEs passa pela questão de sua autonomia frente ao poder executivo municipal, de maneira que os mesmos possam ter capacidade, discernimento, poder de decisão e de responsabilidades de suas próprias ações, isto é, controle sobre os seus próprios atos. Qual o poder de decisão dos CMEs no âmbito da política municipal de educação?

Um estudo sobre uma experiência específica ajuda a compreender melhor a atuação do CME num contexto de política educacional em particular. A seguir, apresenta-se a primeira parte da pesquisa empírica que permitirá uma análise mais detalhada sobre a estrutura e funcionamento do Conselho Municipal de Educação da cidade de Nova Iguaçu.

#### **4.4 O Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu (CMENI): breve histórico, composição social/institucional e funcionamento**

A pesquisa empírica base desta tese, foi realizada entre os anos de 2005 e 2006, primeiros anos da atual administração pública municipal. Em princípio, pretendia-se atingir todos os CMEs da Baixada Fluminense, o que não foi possível devido ao tempo disponível, a mobilidade e o acesso ao objeto que uma pesquisa empírica exige. Neste sentido, foi reduzida a um único caso, isto é, ao Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu (CMENI), tendo em vista a proximidade espacial e condições favoráveis para o acesso e coleta dos dados. A partir um processo de acompanhamento que envolveu visitas *in loco* das reuniões, entrevistas e coletas de documentação primária, foi possível gerar um conjunto de informações que dizem respeito à situação e as condições de funcionamento do CME da cidade de Nova Iguaçu, localizada na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Neste primeiro momento, a pesquisa busca analisar a situação concreta de funcionamento do CMENI. Antes, porém, de apresentar o resultado da investigação empírica, faz-se necessário caracterizar social, econômica e politicamente o espaço geográfico do Conselho Municipal de Educação, isto é, a cidade de Nova Iguaçu, de forma breve.

##### **4.4.1 O município de Nova Iguaçu: breve histórico e caracterização geral**

A cidade de Nova Iguaçu constitui num dos maiores centros populacionais urbanos e de desenvolvimento econômico (indústria, comércio e serviços) da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Forma com outros sete municípios a região historicamente conhecida como Baixada Fluminense pela semelhança histórica, contrastes sócio-econômicos,



graves conflitos sociais em níveis e graus variados marcados pelo uso político da violência pelas oligarquias locais na luta pelo poder político, desde os tempos coloniais<sup>210</sup>. A partir de meados do século XX a cidade de Nova Iguaçu passou por várias fases e transformações em detrimento do processo de desenvolvimento urbano-industrial vivido pelo país e da metropolização da cidade do Rio de Janeiro, servindo como centro agro-exportador, passando por cidade dormitório e se transformando em pólo de desenvolvimento industrial e comercial (setor terciário e habitacional). Atualmente, sua importância para toda região da Baixada e do Estado, não é apenas simbólica, mas também, econômica. Se, por um lado, Nova Iguaçu é a mãe de todos os outros municípios da região, cuja história remonta ao período colonial e que já foi um dos maiores produtores (exportadores) de laranja do país; por outro lado, a cidade apresenta uma economia diversificada e uma estrutura considerada a mais equilibrada da Baixada, com uma distribuição eqüitativa e proporcional entre os setores da economia. Isso porque, com as emancipações de alguns de seus distritos, em detrimento da nova moldura federativa do país, pós-1988, a cidade vem passando por uma fase de reestruturação política e econômica, sem perder as características de uma cidade provinciana.<sup>211</sup>

Nessa questão, a cidade apresenta um dinâmico mercado imobiliário que aquece a construção civil (mercado formal e autoconstrução), passa por uma reestruturação das atividades industriais devido a tendência de redução dos estabelecimentos industriais (desindustrialização) do Estado e de toda região metropolitana. No setor comercial e de serviços (terciário), a cidade tem hoje um dos mais importantes e completos centros de negócios do Estado (comércio varejista, atacadista e instituições financeiras). Com isso, Nova Iguaçu se destaca por ser o segundo PIB da Baixada (15%), ficando atrás apenas de Duque de Caxias, considerado um dos maiores PIB do país, responsável por mais da metade da produção de riqueza da região<sup>212</sup>. Apesar disso, como a maioria dos municípios brasileiros, Nova Iguaçu apresenta uma receita corrente que depende do repasse de verbas estaduais e

---

<sup>210</sup> - Tradicionalmente a Baixada Fluminense é formada pelos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti. Sob o ponto de vista da política de desenvolvimento regional (metropolização) do governo do Estado do Rio de Janeiro acrescenta-se os municípios de Guapimirim, Itaguaí, Magé, Paracambi e Seropédica. Com uma área de 520,5 Km<sup>2</sup> Nova Iguaçu é o maior município da Baixada Fluminense.

<sup>211</sup> - O território de Nova Iguaçu foi sucessivamente desmembrado para formação de novos municípios, caso de Duque de Caxias (que englobava São João de Meriti) em 1943; de Nilópolis, em 1947; Belford Roxo e Queimados, em 1990; Japeri, em 1991; Mesquita, em 2000. Essas emancipações tiveram impactos não apenas na questão espacial, mas, sobretudo, no potencial econômico, político e social da cidade de Nova Iguaçu. Para maiores informações sobre o impacto desses processos emancipatórios, ver, SIMÕES, Manoel Ricardo. (2007) *Reestruturação econômica e emancipações municipais na Baixada Fluminense*. Mesquita/RJ: Entorno.

<sup>212</sup> - Dos 500 estabelecimentos industriais existentes em 2000 para um pouco mais de 400 em 2003 (CIDE, 2004). A supremacia de Duque de Caxias na região da Baixada Fluminense se explica pelo grande volume de riqueza gerado pela presença da refinaria da Petrobrás à qual se soma grande número de empresas no setor petroquímico. Id., op. cit.

federais (transferências), particularmente dos repasses de ICMS, somado ao do FUNDEF, que representam mais da metade do total (60%), seguido pela receita tributária própria (25%). Na região, a média de repasse dos outros municípios é de aproximadamente 75%, Nova Iguaçu desde as emancipações vem diminuindo as transferências, particularmente federais em relação ao FPM. Isso significa que a capacidade de investimento do município é pequena, pois a maior parte das receitas públicas está comprometida com gastos estruturais com pessoal e serviços essenciais como saúde e educação.

Do ponto de vista demográfico, Nova Iguaçu é o maior município da região em termos territoriais e ocupa a segunda posição em termos populacionais. Mesmo com as emancipações, possui 520,5 Km<sup>2</sup> de extensão geográfica e quase 755 mil habitantes no ano 2000. A estimativa atual (2006) é de quase 845 mil moradores, a grande maioria vivendo na área urbana. A densidade demográfica é de 1.506 habitantes por Km<sup>2</sup> uma das maiores da região. As mulheres e os negros são maiorias correspondendo 51,5% e 55,0% do total da população iguaçuana. A média de idade da população é de 28,76 anos, a faixa etária predominante encontra-se entre 10 e 39 anos, as crianças de 0 a 9 anos representam 19% e os idosos 8% da população total do município<sup>213</sup>. Isso significa que trata-se de uma população com predominância de jovens e adultos.

Do ponto de vista político, Nova Iguaçu, assim como toda Baixada Fluminense, parece uma síntese na escala local do padrão de se fazer política no Brasil. Possui atualmente cerca de 500 mil eleitores<sup>214</sup> que correspondem 59% do total da sua população. A importância simbólica e econômica faz com que o controle político da cidade seja fundamental aos grupos econômicos locais apoiados por lideranças regionais e nacionais. As grandes desigualdades sociais e espaciais formam um caldo de cultura, onde nascem os grupos políticos da cidade, contrapondo diferentes interesses de bases territoriais. Como contraponto, a partir dos anos sessenta surge um vigoroso movimento social, de caráter eminentemente popular, com base nas associações de moradores apoiado pela igreja católica local, que passa a reivindicar e pressionar o poder público por melhorias e mudanças sociais profundas. A utilização política da violência na resolução dos conflitos gerados pelas disputas do poder local, construída a partir das relações de poder estabelecidas, é uma marca característica da histórica da região

---

<sup>213</sup> - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2001 - <http://www.ibge.gov.br>; Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), Baixada em Dados, 2005 - <http://www.cide.rj.gov.br>; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), Estudos Socioeconômico de Nova Iguaçu, 2007 - <http://www.tce.rj.gov.br>; Prefeitura de Nova Iguaçu - <http://www.novaiguacu.rj.gov.br>. Acessos em 16/03/2007.

<sup>214</sup> - Número referente ao ano de 2007 segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) - <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 16/03/2007.

com predominância de grupos armados, organizados de forma variada (jagunços, milícias, grupos de extermínio), que servem aos setores dominantes da sociedade local e vitimizam parte significativa da população da região.<sup>215</sup>

Apesar desse cenário, a cidade de Nova Iguaçu foi palco de uma “grande proeza” na última eleição municipal, em 2004, elegendo para prefeito um político de “fora” da região, instalado recentemente e que até então não fazia parte dos quadros das elites locais, que construiu uma imagem de liderança política jovem, comprometido com mudanças na forma de fazer política no município, criando uma nova opção para os eleitores da localidade<sup>216</sup>. É neste contexto de uma “nova” administração pública que as atividades do CMENI são retomadas, depois de um período de inatividade.

Apesar de ter suas atividades, retomada em fins de 2004, o CMENI foi criado legalmente em 1997 (Lei municipal nº. 2.853/97), à semelhança dos CMEs criados no Estado do Rio de Janeiro naquela época, sob a orientação da Indicação n.3 do CEE/RJ/93, citada anteriormente. Do ponto de vista da legislação, há de se ressaltar logo de início, que as características do ato legal de criação dos conselhos, seguem determinados padrões que traçam as linhas gerais das suas funções, organização e estrutura interna, remetendo ao próprio órgão a definição dessa estrutura e dinâmica de funcionamento. Isso significa que formalmente não há muita diferença entre os atos legais que criam os CMEs no país, ficando para o próprio conselho estabelecer, conforme a lei de sua criação, o seu Regimento Interno que trata da singularidade da dinâmica interna de sua organização e estrutura. Este processo varia conforme a realidade de cada município.

Em Nova Iguaçu, esse processo é marcado por problemas e contradições que marcam e comprometem a atuação do CME desde a sua criação. Neste primeiro momento, a pesquisa busca analisar (i) a composição social e institucional (critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, perfil dos conselheiros) e (ii) pelas condições de funcionamento e dinâmica interna, isto é, instrumentos e estrutura colocados à disposição do conselho.

---

<sup>215</sup> - Para maiores informações sobre esta questão, ver ALVES, José Cláudio Souza. (2003) *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias/RJ: APPH, CLIO.

<sup>216</sup> - Sobre a construção da imagem do atual prefeito como nova liderança política comprometida com a mudança de fazer política no município, ver BARRETO, Alessandra Siqueira. (2006) *Cartografia política: as faces e fases da política na Baixada Fluminense*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, UFRJ.

#### **4.4.2 Composição social/institucional e perfil dos conselheiros: participação e representação política**

A composição social/institucional e o perfil dos conselheiros dizem respeito aos problemas relacionados à participação e à representação política dos conselhos. Os estudos, de uma maneira geral, apontam para o fato de que os conselhos se transformaram em fóruns participativos e representativos da sociedade em geral, porque ampliam a participação social de diversos segmentos sociais, notadamente aqueles que sofrem os efeitos das decisões tomadas. Por isso, a paridade e a pluralidade são entendidas como elementos chaves na composição do conselho, na medida em que sociedade e Estado estão igualmente representados. O número e a forma de escolha dos conselheiros, o perfil dos conselheiros e o vínculo institucional fornecem elementos importantes sobre essa composição. Então, vejamos as principais características da composição social e institucional do CMENI.

Sob o instituto da paridade, tanto a sociedade civil como o Estado participam dos conselhos em igual número de representantes e sob a questão da pluralidade está em jogo a diversidade dessas representações que ocorrem pelas entidades e órgãos presentes no conselho e não por pessoas. Em âmbito nacional, em geral, a composição dos CMEs é plural e diversificada, com variação no número de conselheiros titulares e duração dos mandatos dos conselheiros. Em 2006, os dados registrados pelo SICME/MEC/2007 apontam para uma média nacional de 9,5 conselheiros por CME e mandatos de conselheiros que variam entre dois e quatro anos, sendo em índice mais elevado mandato de 2 anos, permitida a recondução em uma ou mais vezes conforme o caso.<sup>217</sup>

Em relação à representatividade social e institucional, os dados também registram nacionalmente, como representantes da sociedade civil a presença da categoria dos pais de alunos, setores das escolas privadas e entidades não-governamentais, com números muito variáveis entre essas categorias, sendo que as *ongs* apresentam maior índice de presença nos CMEs. Em relação aos representantes do governo ou do Estado, aparecem o poder executivo, o poder judiciário e o poder legislativo, com maior incidência do primeiro, que compreende tanto representantes de escolas públicas quanto de setores do governo (secretarias, departamentos, outros). A forma de escolhas desses representantes também é variável. Os representantes da sociedade civil são escolhidos por indicação da entidade (53%) ou por

---

<sup>217</sup> - Em 2006, o SICME/MEC cadastrou um total de 2.038 CMEs no país com números de conselheiros titulares bastante variável. Dois terços dos CMEs (59%) tinham entre 6 (seis) e 10 (dez) conselheiros. Mas, a novidade foi o registro de 11 CMEs com apenas 1 conselheiro, número insuficiente para caracterizar a existência do conselho. Ver Bordignon, 2007, op. cit., p. 51-73.

eleições (30%) de seus pares; os do governo geralmente são escolhidos por indicação do chefe do poder executivo<sup>218</sup>. O caso de Nova Iguaçu mostra algumas semelhanças e diferenças no que diz respeito a esse perfil dos CMEs.

#### 4.4.2.1 Composição do CMENI

O perfil do CME de Nova Iguaçu (CMENI) não se difere muito dos demais CMEs em geral, conforme mostrado pela pesquisa nacional. De acordo com a legislação em vigor, o CMENI é formado por 10 conselheiros para um mandato de três anos. Na gestão atual (2005-2008), os atores políticos, regimentalmente definidos para ter representantes no CMENI (titulares e suplentes)<sup>219</sup>, são:

- poder público municipal: Secretaria Municipal de Educação (SEMED), Secretaria de Planejamento, Economia e Finanças (SEMEF), Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (SEMCTUR), Procuradoria Geral do Município (PGM) e Secretaria Municipal de Governo (SEMUG)/Coordenadoria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu (CCMNI),<sup>220</sup>
- sociedade civil: Federação das Associações de Bairro da Cidade de Nova Iguaçu (MAB), Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação de Nova Iguaçu (SEPE/NI), Cáritas Diocesana de Nova Iguaçu (movimento em prol da criança ligado à igreja católica), Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense (NUCREP) e a Casa do Menor São Miguel Arcanjo (CMSMA).

Por esta composição, observa-se a diversidade social e institucional na formação do CMENI. Pelo lado do poder público, o conselho tem como representantes setores das áreas da educação, da cultura, das finanças, da justiça e da articulação política. Pelo lado da sociedade civil, os representantes são atores políticos da área sindical e do movimento social. Chama atenção o fato de que, pelo campo governamental, a participação não é restrita ao setor educacional e que pela SEMUG quem realmente participa é a Coordenadoria dos Conselhos

<sup>218</sup> - Os números dos representantes dessas categorias ou setores do governo são muito variados por conselho e por região do país. Porém, os dados revelam o percentual dessas categorias em relação a ocupação de vagas nos CMEs em geral, na seguinte ordem: 34% das vagas nos CMEs são ocupadas por representantes das escolas públicas; 22% por representantes do poder executivo; 17% ongs; 14% pais; 6% escolas privadas e poder legislativo, 1% poder judiciário Os representantes das escolas públicas e do poder executivo, são majoritários, ocupando 56% das vagas dos CMEs no país. Id., op. cit., p.56 e 70.

<sup>219</sup> - Portaria Nº 122, 15/03/2006 - SEMUG.

<sup>220</sup> - A participação da SEMUG é através da Coordenadoria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu (CCMNI), que até junho de 2006 fazia parte da sua estrutura administrativa, mas, com a reforma administrativa, esta Coordenadoria passou a integrar a Secretaria de Mobilização e Participação Popular. Mais adiante, falaremos um pouco sobre o papel exercido por esta Coordenadoria.

Municipais de Nova Iguaçu, órgão criado especificamente para apoiar e assessorar os conselhos no município e que falaremos mais adiante. No campo da sociedade civil, chama atenção a predominância de atores políticos diretamente ligados à educação infantil, notadamente das creches comunitárias, além de outros ligados à questão social mais ampla, como o MAB, que tem uma história de luta na região.

A forma de escolha desses representantes também está previamente determinada na legislação em vigor (Lei nº. 2.853, 1997 e Regimento Interno, 1998) e segue a lógica de seleção constada nacionalmente. Os representantes do poder público são escolhidos pelos chefes dos setores ou dos órgãos do governo que já estão determinados, passando a indicação pelo crivo do prefeito que pode substituí-los a qualquer momento. Na prática, o que se constata é que essa representação, na maioria das vezes, depende mais do interesse e compromisso individual do representante do governo, do que do órgão em si, como ficará demonstrado no perfil dos conselheiros adiante.

No caso da seleção dos representantes não governamentais, as entidades conselheiras são escolhidas, entre seus pares, através do Fórum Popular Permanente em Defesa da Educação de Nova Iguaçu (FPPDENI). Apesar de legalmente prevista, na prática, essa forma de seleção somente ocorreu uma vez, quando da reativação do conselho em meados de 2005. O fato de existir um tipo de espaço público amplo (fóruns, conferências, etc.), que resulta de processo de mobilização social de todos os interessados, pode ser entendido como importante indicador de mecanismos que favoreçam procedimentos de escolha coletiva e autônoma da sociedade civil, o que remete à questão da autonomia da esfera pública conforme a concepção de democracia deliberativa, principalmente a concepção defendida pelos críticos de Habermas, entre eles Avritzer, no sentido de ser um espaço público não estatal específico da sociedade civil e sem vinculação com o mercado, conforme demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho.<sup>221</sup>

Em princípio, o fórum popular poderia expressar certas características de uma esfera pública deliberativa, mas as poucas informações sobre o seu funcionamento e estrutura colocam em xeque esta possibilidade. As evidências apontam apenas dois momentos de realização deste Fórum. O primeiro, quando feita a indicação das cinco entidades conselheiras que comporiam gestão de criação do CME, em 1997; o segundo momento, muito tempo depois, quando da indicação das entidades conselheiras que compõem a atual gestão do conselho, quando da sua reativação. O que se percebe é que a fase da inatividade dos CMENI

---

<sup>221</sup> - Atualmente sabe-se da existência do Fórum de Turismo, do Fórum de Economia solidária e do Fórum Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente que estão em pleno funcionamento na cidade de Nova Iguaçu.

coincide com a inatividade deste fórum popular. Os depoimentos apontam para problemas de mobilização, articulação, organização e manutenção interna desse espaço público, específico da sociedade civil, particularmente discordâncias entre os movimentos ou organizações sociais que formam este fórum que, em tese, deveria ser permanente. Uma das possíveis razões apresentadas como explicação dessa situação diz respeito às discordâncias de algumas entidades ou movimentos em relação à seleção das entidades representantes e críticas à forma de tratamento dispensada pelo governo local ao CME.

Segundo depoimentos dos entrevistados, as entidades representantes da sociedade civil indicadas na fase de criação do conselho deixaram de participar, por discordância em relação à forma de tratamento dispensada pelos governos ao conselho. Porém, a inatividade do Fórum, que, em tese, deveria ser permanente, indica problemas relacionados à capacidade de mobilização, organização e manutenção desse espaço da sociedade civil, o que implica uma discussão mais detalhada sobre as relações e articulações entre os atores sociais que formam a sociedade civil como um todo, o que não é o propósito deste trabalho, mas que merece uma melhor investigação em trabalhos futuros. Por ora, chama-se atenção para a questão da modalidade de seleção dos conselheiros representantes da sociedade civil que no caso estudado tem se revelado de forma restrita mediante a eleição de entidades que compõem o Fórum Popular Permanente em Defesa da Educação de Nova Iguaçu, que, como já dito, tem dificuldade em funcionar permanentemente.

Cabe ressaltar que, apesar desse processo de seleção variável, a posse dos conselheiros, isto é, quando os conselheiros passam a exercer legalmente suas funções, somente é válida oficialmente quando os mesmos são designados pelo chefe do poder executivo em ato oficial. Tal situação indica que enquanto o prefeito não nomeá-los o conselho fica paralisado e deixa de funcionar.<sup>222</sup>

#### **4.4.2.2 Perfil dos conselheiros e vínculo institucional**

O perfil dos conselheiros e o vínculo que possui com suas entidades ou órgão do governo podem revelar o grau de compromisso e o nível de engajamento em relação ao CME. Através da aplicação dos questionários individuais que, conforme a situação, se

---

<sup>222</sup> - A demora na nomeação dos conselheiros pelo prefeito ocorre principalmente em momento de troca de governo, momento pós eleição municipal levando um certo esvaziamento do CME. Na região da Baixada Fluminense ocorrências desse tipo de situação são identificadas em alguns municípios.

transformaram em roteiro para entrevistas, pode-se levantar algumas observações sobre os conselheiros municipais de educação de Nova Iguaçu.

Do total de dez conselheiros, seis realizaram a entrevista ou responderam o formulário (70%), dos quais quatro são representantes não governamentais e três representantes do poder público municipal<sup>223</sup>. As dificuldades encontradas para a realização desta fase da pesquisa (trabalho de campo para a coleta de dados) não foram poucas. Inúmeras tentativas foram realizadas na abordagem dos conselheiros, mas o retorno não foi o esperado, principalmente por parte dos representantes dos órgãos públicos. O que chama a atenção nesta questão é o fato de tratar-se de profissionais ligados à área da educação ou da administração pública em que a transparência das informações é um dos aspectos fundamentais para o desenvolvimento das atividades cotidianas e direito de qualquer cidadão. No conjunto, as dificuldades encontradas nas abordagens dos conselheiros no trabalho de campo, indicam minimamente que há resistências por partes dos agentes políticos que prestam serviços públicos no fornecimento de informações que possam revelar suas práticas, o que significa que nem todos estão abertos para prestar informações sobre suas ações.<sup>224</sup>

De qualquer modo, a partir das informações coletadas e sob o risco de algumas pequenas distorções, os conselheiros municipais de educação de Nova Iguaçu podem ser apresentados, em geral, com o seguinte perfil:

a) Qualificação

O nível educacional é um dos importantes elementos da qualificação dos conselheiros municipais. Dos conselheiros de educação de Nova Iguaçu que responderam o questionário, metade, 50%, tem o ensino médio, 33,3% tem curso superior e 16,6% apenas o ensino fundamental completo. Se, se considerar que os representantes da SEMED e PGM ocupam cargos cuja exigência mínima é de nível superior, é provável que os níveis médio e superior

---

<sup>223</sup> - Não responderam o formulário ou não realizaram a entrevista a Casa do Menor São Miguel Arcajo (CMSMA) pelo lado dos representantes da sociedade civil; pelo lado do poder público, não responderam a Secretaria de Planejamento, Economia e Finanças (SEMEF) e a Procuradoria Geral do Município (PGM). Cabe informar que a Coordenadoria dos Conselhos Municipais (CCMNI) representa a SEMUG e que não foi possível identificar quem era o conselheiro representante da SEMEF. Depois de muitas tentativas foi possível entrevistar um representante da SEMEDNI que não era a secretária municipal de educação, mas o secretário adjunto pedagógico, o que exigiu algumas alterações no roteiro previamente definido. Maiores informações sobre a metodologia utilizada na pesquisa empírica, ver APÊNDICE A – Nota Metodológica.

<sup>224</sup> - Essa situação se torna ainda mais grave quando essas resistências se concentram na administração pública municipal responsável justamente pelas informações oficiais sobre a realidade educacional do município. Mais adiante a pesquisa mostra que a falta deste tipo informações, não prestada pela Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu (SEMED), é um dos principais problemas ou obstáculos que dificultam o funcionamento do CMENI. Fato este que não deveria ocorrer tendo em vista que, por força de lei, a SEMEDNI ocupa a presidência do CMENI. Essa é uma situação comum na maior parte dos municípios da Baixada Fluminense, o que dificulta a investigação científica não apenas na área de educação. Maiores informações sobre o trabalho de campo desta pesquisa.



predominam entre os conselheiros do CMENI. Por trata-se da área de educação a expectativa era de que o predomínio fosse do nível superior por significar alto grau de escolaridade. Chama atenção a existência de conselheiros apenas com o ensino fundamental, fato que se explica pela presença de setores da área da educação infantil, particularmente os ligados as creches comunitárias que possuem forte mobilização não apenas no município como em toda região da Baixada Fluminense.

Um outro importante aspecto da qualificação dos conselheiros são as formas como eles buscam estar atualizados na área em que atuam, isto é, tanto no campo educacional quanto na política municipal como um todo. Esta busca indica não apenas o interesse do conselheiro em manter-se informado e atualizado com implicações na sua capacidade técnica e política para o desenvolvimento dos trabalhos do conselho como um todo. Neste aspecto, quase todos os conselheiros responderam estarem atualizados sobre acontecimentos políticos e sociais do município em geral (96% dos respondentes). Os meios para isso são os mais variados (jornais, internet, televisão, informativos dos movimentos sociais, outros). Na área específica da educação, todos os conselheiros (100% dos entrevistados) afirmaram acompanhar o que acontece através das atividades que normalmente desenvolvem nas suas próprias entidades ou órgãos. Todos os entrevistados responderam participar de algum tipo de capacitação na área de educação, sendo mais comum as palestras, seminários e cursos.

Sem entrar no mérito da qualidade dessa capacitação, a pesquisa constata a falta de suporte do CMENI nesta questão. Em geral, os conselheiros municipais de educação de Nova Iguaçu por interesse próprio ou de sua entidade buscam, de algum modo, estar informados e atualizados das questões relacionadas á área de sua atuação, se capacitando de forma independente do conselho.

b) Vinculação partidária

A maioria dos conselheiros entrevistados não tem filiação partidária (66%). Isto não quer dizer que não haja por parte dos conselheiros preferências ou compromissos partidários. Os que responderam ter vinculação com algum partido político estão filiados há pouco mais de um ano e não ocupam nenhum cargo de direção<sup>225</sup>. Somando os não entrevistados ou que não responderam o questionário essa situação pode ser alterada, porém chama atenção o fato de que nenhum conselheiro ocupa ou já teve algum cargo político eletivo.

---

<sup>225</sup> - As duas filiações são PT e PSOL. Chama atenção o fato de que o representante da SECTUR foi fundador do PT de Nova Iguaçu, mas que não tem mais filiação partidária.

c) Vínculo institucional dos conselheiros

O vínculo institucional dos conselheiros pode ser compreendido pelos cargos que ocupam, pela experiência e pela forma como retornam as questões do conselho para obter suporte das entidades ou órgãos que representam. Em relação aos cargos ocupados, dos conselheiros representantes dos órgãos públicos entrevistados todos ocupam cargos de confiança, exercendo funções de assessoria técnica e política; dos quatro representantes não governamentais um é comerciante, um é professora licenciada, um é coordenadora de creche e um é voluntário em creche. Considerando a experiência como conselheiro municipal de educação somente uma conselheira, dos entrevistados, tem bastante experiência por estar no CMENI desde a sua criação e participa de outros conselhos na área de educação e em outras áreas públicas<sup>226</sup>. Isso significa que a maior parte dos conselheiros municipais educação de Nova Iguaçu tem pouca experiência nesta função.

Em relação à experiência nos cargos que ocupam nas suas entidades, a ênfase maior recai sobre os representantes não governamentais que apresentam uma média de 7,3 anos nas suas entidades, exercendo cargos de direção ou de articulação política. Dos representantes governamentais, um tem experiência recente na função de assessoria técnica, o outro, experiência na realização de atividades diversas no governo<sup>227</sup>. O mais importante neste aspecto é a constatação de que as entidades da sociedade civil oferecem ao CME os seus quadros dirigentes mais experientes, o mesmo não ocorre com os órgãos públicos exceto no caso da secretária municipal de educação que, por força de lei, ocupa a presidência do CMENI. Fora este caso não se identifica nenhum outro em que a função de conselheiro municipal de educação é ocupada por alguém que chefia ou dirige algum órgão público. Essa constatação indica como cada esfera, órgão ou entidade valoriza o espaço do CME.

A constatação acima leva a uma outra questão não menos importante que é saber se os conselheiros municipais de educação recebem algum tipo de suporte das suas entidades ou órgãos públicos, isto é, se retornam às suas entidades ou órgãos as questões discutidas no conselho e se isso resulta em alguma discussão interna que cujo objetivo é orientar sua

---

<sup>226</sup> - É o caso da conselheira representante da Cáritas Diocesana de Nova Iguaçu que além de participar do CMENI desde sua criação atua em outros conselhos ou comissões na cidade como a de Aleitamento Materno.

<sup>227</sup> - Pelo lado dos representantes não governamentais, temos: o do MAB tem 11 anos na instituição e exerce o cargo de vice-presidente, do Nucrep tem 6 de instituição e desempenha atividades de articuladora política para o município de Nova Iguaçu, do Sepe tem 7 anos de instituição e faz parte da atual direção do núcleo de NI e professora da rede estadual licenciada para atuar no sindicato, da Cáritas Diocesa tem 20 anos de instituição e já ocupou cargo de direção na entidade. Pela lado governamental, a situação é: representante da Coordenadoria dos Conselhos desempenha função técnica de acompanhar e assessorar o CMENI e desenvolver ações/projetos para o conselho tutelar, o representante da Secretaria da Cultura participa de várias atividades no município na área da cultura e da educação muito mais por interesse próprio do que pelo órgão que representa.

atuação no conselho. O que foi possível constatar é a relativa situação dos conselheiros representantes da sociedade civil que afirmaram ter algum tipo de suporte de suas entidades, o que significa que de alguma forma conseguem discutir internamente questões relacionadas ao CME. Porém, constata-se que os representantes dos órgãos públicos não dispõem de suporte dos órgãos que representam, exceto a conselheira que representa a Coordenadoria dos Conselhos Municipais (CCM). Mesmo tendo a secretária municipal de educação como a presidente do conselho, o suporte dado pela SEMED ao conselho praticamente inexistente tendo em vista a ausência da própria secretária-presidente.

Nessas condições sobre a questão da própria representação (se sentem representantes das suas entidades ou órgãos), os entrevistados dizem:

A gente tenta. Eu pelo menos penso assim. A gente tem que fazer jus ao que a gente tem. E se eu sou representante do governo o meu ganho é um ganho público, provém da população e eu tenho que fazer valer cada centavo que é dinheiro do contribuinte e, eu estou aqui para trabalhar pelo contribuinte. Agora é claro eu acho que a gente pode dar muito mais ao contribuinte. Ainda não é o suficiente. (SEMCTUR)

Sim, porque eu vejo que a experiência que a gente vai pegando nesta participação nos conselhos vai nos dando subsídios na educação de modo geral. Em Nova Iguaçu até então não era discutido a questão da educação. (NUCREP)

Não vou responder em relação a mim porque acho que isso deveria ser uma avaliação dos profissionais da rede, mas acho que a minha entidade é representativa e temos um papel fundamental. Hoje costumamos dizer que o [...] é a única instituição que faz frente ao governo municipal. Temos uma atuação extremamente validada e reconhecida por outros segmentos [...] Acho que sim à medida que atuo numa entidade representativa faço parte dessa representação. Eu avalio dessa forma. ? um coletivo aqui, tem uma direção, mas tem toda uma base. (SEPE/NI)

Não, porque me sinto muito sobrecarregada de tarefas. A representação da [...] é sempre feita por mim onde quer que seja solicitada a instituição. (Cáritas Diocesana)

As falas dos conselheiros mostram que não há um consenso sobre a representação social e política a partir da percepção dos próprios conselheiros. A única fala de um representante do órgão público revela certa conscientização do papel da sua representação enquanto governo, mas realça uma crítica velada na medida em que considera que o que seu órgão ou o “governo” faz é ainda insuficiente. As falas dos representantes da sociedade organizada revelam a diversidade de opiniões nesta questão, mostrando posicionamentos críticos em relação às suas representações, tanto para afirmá-las como para negá-las.

De uma maneira geral, essas informações sobre o perfil dos conselheiros e seu vínculo institucional indicam problemas relacionados à participação e à representação do CMENI. Mesmo tendo uma composição plural, importante fator que indica democratização, constata-se, no campo governamental, maior participação de órgãos que não são específicos da área educacional, muito mais pela vontade própria dos representantes do que por interesse dos próprios órgãos, exceto a CCMNI, o que indica um certo desinteresse do governo como um todo ou em parte em participar do CMENI. Essa situação terá implicações no funcionamento do CME que será discutida mais adiante.

No campo da sociedade civil, os setores que mais estão presentes e participam do conselho são aqueles diretamente ligados à educação infantil, particularmente às creches comunitárias, e aqueles relacionados ao magistério público (sindicato) e à população em geral (Federação de moradores). Se, por um lado, a presença desses setores pode indicar que os esses atores políticos são os que apresentam maior capacidade de mobilização e articulação na cena política no momento<sup>228</sup>; por outro lado, também indicam que segmentos sociais importantes da comunidade educacional estão fora ou “excluídos” do conselho, dentre quais, destacam-se o segmento dos alunos, dos pais, das escolas particulares, dos grupos ligados aos portadores de necessidades especiais (motora, fala, auditiva, visual, cadeirante, outros.), dentre outros. O fato é que a comunidade educacional, em geral, encontra-se subrepresentada no CMENI.

Tal situação remete a uma discussão específica sobre o próprio conceito de sociedade civil e sua operacionalidade no contexto do CME, bem como à capacidade de sua mobilização e organização frente à demanda conselheira que ocorre em cada município com a democratização do país. Sabe-se, de antemão, que muitos são os espaços institucionais criados como conselhos em áreas diversas que prescindem a participação da sociedade na área pública específica. Somente na cidade de Nova Iguaçu, por exemplo, existem instituídos atualmente 21 conselhos municipais, mais 4 conselhos tutelares e 3 fóruns, o que demanda um grau muito elevado de organização, articulação e mobilização da sociedade local. Na área da educação municipal, o CMENI co-existe com outros conselhos como o CACS e o CAE, com os quais não há nenhuma articulação, apesar de algumas tentativas nesta direção<sup>229</sup>. Como a sociedade civil iguaçuana tem respondido essa demanda por participação é uma questão que deve ser melhor investigada, o que, infelizmente, não será possível no presente trabalho.

---

<sup>228</sup> - Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro, 2004, op. cit.

<sup>229</sup> - Caso das reuniões ampliadas. Ver Quadros e Tabelas das sessões plenárias.

Outra questão, é que a definição prévia, determinada por lei, dos setores ou órgãos do governo que devem ter representação no CME, não garante o compromisso dos mesmos e do governo, como um todo. No caso estudado, a situação se agrava ainda mais quando se verifica que a representação governamental muitas vezes é mais técnica do que política, como é o caso da representante da CCMNI, por exemplo. Os indicados, em geral, não são os que detêm poder de decisão dos setores ou órgãos que representam, exceto a representante da SEMEDNI. Na maioria das vezes, sem suporte técnico (informações) e o respaldo político necessário dos seus órgãos ou setores, os representantes governamentais não têm como assumir compromissos em nome do governo, não tendo assim atuação efetiva no CMENI. Não há como ter uma posição institucional, atuando mais (opinando, apoiando e decidindo) a partir de convicções, vontades e interesses pessoais.<sup>230</sup>

Para os representantes da sociedade civil, a situação não é menos dramática. A ausência de uma mobilização permanente do Fórum Popular Permanente em Defesa da Educação de Nova Iguaçu sinaliza problemas de ação coletiva e limites da própria atuação das entidades conselheiras no conselho. Na medida em que este espaço tem dificuldades em se organizar e se manter, acaba legitimando o CMENI, mas de uma forma subrepresentativa, de maneira que outros setores da comunidade educacional sejam excluídos. Soma-se a isso a questão da forma de seleção desses representantes eleitos pelo Fórum Popular para assento no conselho de educação. As poucas informações existentes sobre o processo eleitoral interno evidenciam problemas relacionados aos critérios de indicação das entidades conselheiras. Na luta para a reativação do CMENI em 2004, quando na eleição para entidades conselheiras, uma conselheira diz em reunião:

[...] se fizéssemos a eleição com as que [entidades] estavam presentes não estaríamos garantindo a diversidade na representação, pois a maioria das [entidades] presentes eram ligadas às creches comunitárias e é importante ter outros segmentos no conselho e isto foi aprovado pelos presentes que decidiram marcar um outro encontro.<sup>231</sup>

Esta fala alerta para a questão da garantia da diversidade na representação política da sociedade civil no CMENI, o que levou ao adiamento da eleição para reunião no mês seguinte, que ocorreu com muitas dificuldades<sup>232</sup>. Se, por um lado, a existência desse Fórum

<sup>230</sup> - A entrevista com o representante da SECTUR mostra, que sua indicação e presença no CMENI, deve-se mais ao seu interesse pessoal, do que ao compromisso do órgão que representa.

<sup>231</sup> - Ata da Reunião Extraordinária do Fórum de Educação do município de Nova Iguaçu, 28/05/2004.

<sup>232</sup> - Esta reunião ocorreu no dia 09/06/2004 e havia um número maior de organizações presentes apesar das dificuldades na convocação e contatos que os organizadores tiveram. Segundo a Ata da reunião, que se intitula Reunião do Fórum Popular de Educação Infantil, muitos foram os questionamentos colocados por vários

denota a garantia de mecanismos e procedimentos de escolha autônoma da sociedade organizada dos seus representantes no conselho; por outro lado, deixa evidente questionamento em relação à capacidade de organização da sociedade civil iguaçuana, através de suas várias entidades e movimentos sociais em preencher esses espaços de participação social e decisão política. Além disso, no interior de cada entidade também há problemas quando se considera que muitas vezes a indicação do nome do representante da entidade no conselho ocorre por ato de escolha pessoal do dirigente da entidade.

De uma forma geral, se por um lado, a investigação empírica contata a pluralidade e diversidade da composição social e institucional do CMENI; por outro lado, levanta questão relacionada à participação e representação nesses conselhos. A heterogeneidade e diversidade interna, tanto da sociedade civil quanto do governo são elementos que devem ser considerados na investigação das experiências conselhistas, pois significa reconhecer que diferentes interesses estão em disputas no interior do governo e da sociedade. Sobre essa questão, Tatagiba (2002) afirma que a heterogeneidade é constitutiva dos dois campos. Na sociedade civil, tem-se maior fragmentação e estão presentes entre as entidades: disputas por recursos, distinção de projetos políticos, diversidade na compreensão sobre participação na formulação de políticas públicas, entre outros aspectos. Entre os órgãos e setores do aparato estatal existem distintos interesses, com visões diferentes sobre o papel do conselho. Muitas vezes, a postura de alguns órgãos e setores do governo é altamente aberta à participação social de setores organizados da sociedade, mesmo quando o enfoque geral adotado pelo governo pode ser o de resistência a essa participação.<sup>233</sup>

#### **4.5 O funcionamento do CMENI: organização interna, reuniões e condições**

O funcionamento do Conselho diz respeito ao desenvolvimento da sua rotina diária de trabalho. Aspectos relacionados às suas atividades internas (periodicidade das reuniões) e condições materiais, técnicas e financeiras são importantes indicadores que permitem discutir como o CME desenvolve suas atribuições e competências. Parte-se do suposto de que as

---

participantes, principalmente pela demonstração de interesse de participar do pleito uma entidade sindical (SEPE), que estava ausente. Após esses questionamentos, o processo eleitoral ocorreu mediante apresentação voluntária das instituições que tinham interesse em ser conselheiras e das respectivas ações desenvolvidas por cada uma, de maneira que entidades com as mesmas ações não se candidatassem e assim garantissem a diversidade. A eleição das entidades representantes titulares foi realizada sob vários questionamentos, onde se destacaram questões relacionadas à participação da entidade sindical no pleito e à forma de escolha das entidades suplentes, mas no final tudo foi aprovado. Muitas foram as dificuldades e problemas, apesar de tudo, a eleição foi realizada. Pela ata de reunião, foi possível identificar o número total de entidades de 10 (dez) entidades disputando as vagas no conselho, estando uma ausente.

<sup>233</sup> - Op. cit. p. 58.

condições que assentam os trabalhos dos conselhos podem facilitar ou criar obstáculos ao exercício de suas funções legalmente determinadas.

#### 4.5.1 Organização interna

As atividades do conselho são desenvolvidas mediante o funcionamento dos órgãos internos que compõem sua estrutura básica. Em geral, esta estrutura básica é composta por uma presidência, uma vice-presidência, uma secretaria geral e três comissões temáticas ou câmaras. Esta estrutura pode variar segundo os municípios quanto: (a) ao número de conselheiros, (b) aos critérios para ocupação dos cargos, (c) às denominações e quantidades das comissões e (d) à rotina efetiva dos trabalhos administrativos das comissões e do plenário. As obrigações e responsabilidades de cada órgão que compõe esta estrutura são previstas no Regimento Interno do Conselho (RI), elaborado e aprovado pelos conselheiros.

O pleno funcionamento do conselho como um todo depende do cumprimento das atribuições de cada órgão que, no conjunto, dão suporte e orientam os conselheiros no processo de tomada de decisão nas duas principais instâncias do conselho que são as comissões e o plenário. No caso estudado, chama atenção o fato de que esses órgãos estão formalmente estabelecidos, mas, na prática, não desenvolvem suas atividades específicas, o que compromete o funcionamento do CMENI como um todo e limita às ações dos conselheiros no âmbito da política municipal. As observações apontam para a inexistência dos órgãos de direção e coordenação das atividades do CMENI, como a presidência e a vice-presidência, para precariedade da secretaria geral e para a inatividade das comissões. Os dois primeiros são responsáveis pela direção superior do conselho sendo que o papel do vice-presidente é substituir o presidente quando da sua ausência. De acordo com a lei de criação e o RI, o presidente do CMENI é o Secretário Municipal de Educação em exercício no município, mas o vice é um conselheiro escolhido por seus pares<sup>234</sup>. Esta imposição legal é politicamente questionada por todos os conselheiros, mas não se verifica nenhum movimento de alterar esses dispositivos legais para mudar esta situação, até o momento.

O que se constata é uma situação contraditória, confusa e conflitante, porque, desde a reativação do CMENI, a secretária municipal de educação em exercício jamais presidiu os trabalhos do conselho em algum momento. Não há registros de atos oficiais de alguma ação da presidência e nem a sua substituição eventual ou definitiva. A situação se agrava, quando

---

<sup>234</sup> - Artido 9º da LM nº2.853/97 e RI/1998.

se verifica que officiosamente o cargo de vice-presidente do conselho está sendo ocupado pelo atual Secretário-Adjunto Pedagógico da SEMED, que, segundo informações, é o suplente da secretária-presidente do CMENI. As informações apontam que esta situação é fruto de um acordo entre os conselheiros cuja duração do mandato de vice-presidente seria dividida igualmente entre representantes do governo e da sociedade, acordo que na prática não está sendo cumprido, conforme a opinião dos entrevistados.<sup>235</sup>

Na ausência tanto do presidente quanto do vice, o RI prevê que a secretária geral assumirá eventualmente a direção dos trabalhos do conselho. Este cargo é o responsável pelas atividades administrativas do CMENI e é ocupado por um conselheiro escolhido entre seus pares. Para realizar suas atividades, a secretaria geral conta com uma secretaria de assessoramento (técnica) e um serviço de apoio administrativo que integram sua estrutura<sup>236</sup>. Na prática, a secretaria geral do CMENI é descaracterizada, tendo em vista que, em Nova Iguaçu existe um órgão específico para dar suporte técnico e administrativo aos conselhos municipais, em geral, que é a Coordenadoria dos Conselhos Municipais, tratada de forma específica mais adiante. As atividades da secretaria geral se resumem apenas no registro das atas das reuniões plenárias do conselho. Neste cenário, sem seus órgãos de direção e coordenação, o CMENI vive uma situação acéfala e conflitante legalmente, já que o RI não está sendo cumprido e nem tão pouco foi alterado.

Partindo do suposto de que o trabalho desses órgãos que formam a estrutura do conselho é fundamental para a direção, coordenação e condução das atividades específicas do conselho, o não funcionamento ou desempenho deficiente desses órgãos prejudicam o desenvolvimento de tarefas das comissões temáticas e o plenário, bem como inviabiliza, em parte, o próprio conselho.

#### **4.5.1.1 Das comissões temáticas**

As atividades das comissões temáticas constituem a base dos trabalhos dos conselheiros e servem para orientar e fundamentar as decisões do conselho, em plenário, sobre determinada questão dentro de suas competências. No CMENI existem três comissões

---

<sup>235</sup> - Essa situação contrasta com a de outros conselhos municipais de educação da Baixada onde predominam duas outras situações: a) o secretário municipal assume concretamente a presidência do conselho e b) abre mão da presidência do conselho indicando ou autorizando os conselheiros a escolherem o presidente do conselho. De qualquer modo, a questão do nome para presidência depende da permissão do secretário municipal de educação do município.

<sup>236</sup> - Artigos 10º e 11º do RI/1998. Atualmente o cargo de secretário geral do CMENI é ocupado por um representante não governamental, Caritas Diocesana, que reiteradas vezes vem colocando nas reuniões a intenção de deixar o cargo.



temáticas permanentes legalmente constituídas, a saber: Comissão de Educação Infantil e Educação Especial, Comissão do Ensino Fundamental e Comissão de Planejamento, Legislação e Normas<sup>237</sup>. Além dessas comissões, o conselho pode formar outras, as comissões temporárias, conforme critérios estabelecidos pelo plenário, para desempenhar tarefas determinadas.

Essas comissões, formadas pelos conselheiros e designadas pelo presidente do conselho, podem deliberar assuntos de sua competência, devendo:<sup>238</sup>

- a) apreciar os processos que lhe forem distribuídos e sobre eles delibera, emitindo parecer que será objeto de decisão do Plenário;
- b) responder as consultas encaminhadas pelo Presidente do Conselho;
- c) promover estudos e levantamentos para serem utilizados nos trabalhos do Conselho;
- d) elaborar normas e instruções a serem aprovados em Plenário.

Como é perceptível, o trabalho dessas comissões dizem respeito às práticas dos conselheiros propriamente dita, sendo, portanto, imprescindível para as decisões tomadas em plenário. O problema é que no caso estudado, essas comissões estão legalmente constituídas, mas não funcionam concretamente. Não há registros sobre os trabalhos desses órgãos (atas, atos oficiais, outros), apenas dos nomes dos conselheiros que compõem cada um. Isso significa que o CMENI funciona sem a principal referência para as discussões e deliberações em plenário.

#### **4.5.1.2 Sessões plenárias: reuniões ordinárias e extraordinárias**

Mesmo sem o trabalho das comissões e diante de uma estrutura deficitária, onde seus órgãos mal funcionam, os conselheiros municipais de educação de Nova Iguaçu se reúnem regularmente desde a sua reativação, apesar das muitas dificuldades. A pesquisa mostra que as sessões plenárias são as únicas atividades exercidas plenamente pelos conselheiros municipais de educação de Nova Iguaçu. De uma maneira geral, essas sessões plenárias são ordinárias ou

---

<sup>237</sup> - Os membros dessas comissões foram escolhidos na reunião extraordinária de 21 de junho de 2005, momento de reativação do CMENI. As comissões estão assim constituídas: a) Comissão de Educação Infantil e Educação Especial – formada pelos conselheiros representantes da Casa do Menor São Miguel Arcanjo, (CMSMA), do Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense (NUCREP); b) Comissão de Ensino Fundamental – formada pelos conselheiros representantes da Coordenadoria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu (CCMNI/SMG) e da Cáritas Diocesana de Nova Iguaçu; c) Comissão de Planejamento, Legislação e Normas – formada pelos conselheiros representantes da Procuradoria Geral do Município (PGM), da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo (SEMCTUR) e do Sindicato de Professores do Estado do Rio de Janeiro núcleo de Nova Iguaçu (SEPE/NI). Chama atenção o fato da não haver publicação oficial em DOM dessa formação (Ver Quadro de Atos Oficiais).

<sup>238</sup> - Artigos 16º ao 27º do RI/1988.

extraordinárias e ocorrem mensalmente em local, data e horário pré-fixados por um calendário de reuniões previamente definido entre os conselheiros, no início de cada ano. A instalação dessas sessões, segundo o RI, devem ter no mínimo 50% (cinquenta por cento) do total dos conselheiros, o que corresponde um *quorum mínimo* de 5 conselheiros.<sup>239</sup>

O plenário constitui o momento em que todos os conselheiros se reúnem para deliberar, isto é, discutir, votar e decidir questões pertinentes às suas atribuições e competências. Desde a retomada de seus trabalhos, em junho de 2005, até setembro de 2006, fim da fase de coleta de dados desta pesquisa, o CMENI realizou 08 (oito) sessões plenárias ordinárias, das 14 programadas ou previstas, e 04 sessões plenárias extraordinárias, conforme mostra o Quadro 4, a seguir.

**QUADRO 3**  
**SESSÕES PLENÁRIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE**  
**NOVA IGUAÇU JUNHO/2005 A SETEMBRO/2006**

<b>SESSÕES PLENÁRIAS</b>	<b>REGISTRADAS (%)</b>	<b>REALIZADAS</b>	<b>SEM QUÓRUM</b>
Ordinárias (*)	14 (78)	08	06
Extraordinárias (**)	04 (22)	04	-
<b>Total (%)</b>	<b>18 (100)</b>	<b>12 (67)</b>	<b>06 (33)</b>

Fonte: CMENI, 2006 (Atas de reuniões)

(\*) – previstas conforme o calendário do CMEDNI;

(\*\*) – Destas uma foi ampliada com a participação do conselho do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e do CAE - Comitê de Alimentação Escolar.

O Quadro 3 revela que, das dezoito sessões plenárias registradas no período da pesquisa, 78% foram sessões ordinárias e 22%, sessões extraordinárias, estas últimas convocadas conforme a necessidade. Do total das sessões ordinárias, 57% foram reuniões realizadas, o que significa que o CMENI deixou de realizar 43% das suas reuniões previamente programadas. A principal causa da não realização dessas reuniões é a falta de *quorum mínimo*, isto é, ausências dos conselheiros em número suficiente (titular ou suplente). Esse é um problema permanente e um desafio que o conselho vem enfrentando desde sua criação.

Em geral, a presença, o cumprimento dos horários e a regularidade das reuniões, dentre outros aspectos, refletem o grau de compromisso e o interesse dos conselheiros e das

<sup>239</sup> - Segundo o Regimento Interno (1998), as sessões extraordinárias são convocadas por iniciativa do presidente ou por maioria simples dos seus membros (metade mais um dos presentes). As sessões ordinárias são pré-fixadas no início de cada ano. Ambas podem ser secretas por decisão do presidente ou por solicitação de pelo menos três conselheiros. Na cópia do Regimento Interno (RI), recebida e analisada, está manualmente riscado e marcado o percentual de 50% sobre a fração de 2/3 como presença mínima exigida, salvo em sessões solenes (Art. 28). Segundo informações dos entrevistados, esta mudança foi fruto de um acordo entre os conselheiros. O problema é que o RI não foi alterado oficialmente, e isso levanta questionamentos sobre a legalidade dessa alteração.

partes que representam (entidades e órgãos), quer seja da sociedade, quer seja do governo. As atas que registram essas reuniões apresentam falhas sobre a presença dos conselheiros, mas, mesmo assim, à análise dessas atas somam-se as observações diretas que confirmam essa situação.

A Tabela 4, a seguir, mostra quem estava presente e ausente nas reuniões do CMENI.

**TABELA 4**

**SESSÕES PLENÁRIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU POR PRESENÇA DO CONSELHEIRO, SEGUNDO AS REUNIÕES REGISTRADAS, JUNHO/2005 A SETEMBRO/2006**

ENTIDADE / ÓRGÃO	REUNIÃO REGISTRADA		TOTAL (%)
	ORDINÁRIA	EXTRAORDINÁRIA	
SEMEDNI	02	03	05 (27,7)
SEMEF	-	-	- (0,0)
SEMCTUR	10	02	12 (66,6)
SEMUG/CCMNI	13	04	17 (94,4)
PGM	10	01	11 (61,1)
MAB	03	02	05 (27,7)
SEPE/NI	04	02	06 (33,3)
CARITAS	13	04	17 (94,4)
NUCREP	14	04	18 (100,0)
CMSMA	08	02	10 (55,5)

Fonte: CMENI, 2006 (Atas de Reuniões)

Legenda: SEMEDNI – Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu; SEMEF – Secretaria Municipal da Fazenda e Finanças; SEMCTUR – Secretaria Municipal de Cultura e Turismo; CCMNI – Coordenadoria dos Conselhos Municipais; PGM – Procuradoria Geral do Município; MAB – Federação de Associação de Bairros; SEPE/NI – Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação; CARITAS – Cáritas Diocesana; NUCREP – Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense; CMSMA – Casa do Menor São Miguel Arcanjo.

A Tabela 4 permite observar que tanto conselheiros governamentais como não governamentais faltam às sessões plenárias do CMENI. Pelo lado da sociedade civil, os conselheiros mais presentes nas reuniões são do Núcleo de Creches Comunitárias (NUCREP) e Cáritas Diocesana de Nova Iguaçu, a primeira com 100% de participação; os mais ausentes são os conselheiros da Federação de Associações de Bairros (MAB) e do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE/NI), que faltaram mais de 50% das reuniões registradas no período. Já pelo lado do governo, os mais presentes foram conselheiros da Coordenadoria dos Conselhos Municipais (CCMNI) e da Secretaria Municipal de Cultura (SEMCTUR), a primeira participou de quase todas as reuniões; os mais ausentes foram os conselheiros da Secretaria Municipal de Educação (SEMEDNI) e da Secretaria de Fazenda e Finanças (SEMEF), esta última faltou a todas as reuniões do conselho. Chama atenção a baixa frequência da SEMEDNI, já que sua titular é institucionalmente a presidente do conselho, como mencionamos anteriormente. Os registros apontam para o fato que das poucas vezes em

que A SEMEDNI esteve presente no CMENI, através da sua titular ou de um dos seus quadros, por solicitação do próprio conselho, para que a secretária fornecesse informações e esclarecimentos sobre questões relacionadas à realidade da política educacional do atual governo<sup>240</sup>. Essa questão da relação entre a SEMEDNI e o CMENI será objeto de análise no próximo capítulo.

Muitas são as razões que explicam as ausências dos conselheiros nessas reuniões, mas quando se constata que muitas entidades e órgãos quase não aparecem no conselho, isso espelha falta de compromisso de um lado; ou desestímulo de participação, de outro; o que pode significar uma desmobilização das forças sociais e políticas que valorizam esse órgão colegiado. As informações obtidas pela pesquisa apontam para problemas de relacionamento entre governo e sociedade e entre os próprios conselheiros que acompanham o CMENI desde a sua criação. Os depoimentos informam que antes do governo atual<sup>241</sup>, a ausência dos conselheiros governamentais era objeto de muita reclamação por parte dos conselheiros das entidades civis que entendiam esse fato como uma falta de compromisso dos órgãos indicados e do próprio governo com relação ao espaço do conselho. Sob esse raciocínio, os conselheiros não governamentais passaram a se recusar em participar do conselho. Com as dificuldades de mobilização, organização e manutenção do Fórum de Participação Popular em Defesa da Educação de Nova Iguaçu, os mandatos das entidades conselheiras não se renovaram e se expiraram com o tempo.

O problema é que com a reativação do CMENI no atual governo essas dificuldades não desapareceram. É o que fica evidenciado na fala de uma conselheira da sociedade civil, quando diz:

fica difícil dizer esta parte de organização do conselho, primeiro porque no antigo governo o conselho estava todo na mão do executivo. Então, as entidades agora estão se organizando para isso. E isso (se organizar) demora. Outra coisa que a gente percebe é que com um governo que se elege e que tem um apoio dos setores da sociedade e movimentos populares, ele acaba levando algumas pessoas que atuam nessas entidades para o governo e, com isso, acaba provocando o esvaziamento dos movimentos da sociedade civil. Isso aconteceu com o Sepe, mas a gente tinha uma direção que podia dar encaminhamento sem estar atrelado. Mas, outras entidades, por exemplo, se esvaziaram ou ficaram totalmente atreladas porque não tinham como fazer esse movimento. Então a gente percebe que inclusive o conselho, outras pessoas podem ter outras avaliações, mas isso dificulta a

---

<sup>240</sup> - Reuniões extraordinárias de 17/08/2005 e ordinária de 13/01/2006. Ver Tabelas 5A, 5B e 5C do próximo capítulo.

<sup>241</sup> - Em 1996, o governo de Nova Iguaçu tinha como prefeito o Sr. Altamir Gomes do PDT, eleito para a gestão 1993-1996. Depois teve o Sr. Nelson Bournir, eleito para gestão 1997-2000 e reeleito para 2001-2004. Em 2002, Nelson Bornier foi eleito deputado federal pelo RJ e quem assumiu a prefeitura foi o vice-prefeito Mario Marques.

própria avaliação, as pessoas não sabem ainda onde elas ficam dentro desse processo.

Essa fala da conselheira expressa uma questão importante na relação governo e sociedade que tem impacto no funcionamento do conselho e, principalmente na própria sociedade civil, sobretudo em entidades dos movimentos sociais. Na medida em que quadros dessas entidades assumem cargos no governo, algumas delas passam a ter dificuldades na reposição dos mesmos, o que indica problemas na formação interna de quadros políticos dessas entidades. Outra questão, associada a esta e ainda mais complicada, trata da posição política da entidade quando participa do governo. Elas atuam conforme sua trajetória de luta, de forma independente crítica e reivindicativa ou passam a apoiar e defender as políticas governamentais? Este é um dilema que atravessa os movimentos sociais, em geral, sobretudo, os populares. No caso estudo, constata-se que algumas entidades conselhistas participam ou participaram do atual governo, e isso interfere na postura dessas entidades no próprio conselho. Uma investigação focalizada nesta questão parece promissora e reveladora, o que não é possível neste momento.

Nas reuniões do CMENI, entre os próprios conselheiros, principalmente os mais presentes, foram também observadas muitas reclamações sobre faltas, atrasos e não atenção dada ao conselho por alguns conselheiros e suas entidades ou órgãos.

Outros aspectos sobre as sessões plenárias do CMENI, como se restritas ou abertas ao público, se divulgadas ou não com antecedência, são importantes para indicar a forma de funcionamento das mesmas. A questão aqui é saber se o público, de alguma forma é estimulado a participar dessas sessões. Os dados mostram que, apesar de definidas previamente através de um calendário, com regularidade<sup>242</sup>, em local fixo e de fácil acesso, as sessões plenárias do CMENI são restritas apenas aos conselheiros, isto é, o público em geral ou a comunidade educacional não participam dessas sessões. E isso é uma situação de consciência dos próprios conselheiros, que dizem:

Não tem muita participação, as vezes a gente até convida algumas pessoas para um esclarecimento, mas nas reuniões do conselho as pessoas não têm participado muito. (NUCREP)

Ela [reunião] é feita numa sala restrita que não tem condição de ter muitas pessoas, mas é divulgada entre os conselheiros porque desde o período em que estou nunca vi público. (SEPE/NI)

---

<sup>242</sup> - As sessões plenárias do CMENI ocorrem uma vez por mês, todas as segundas-terça-feiras, no horário das 14h às 17h. Quando extraordinárias, essas sessões são marcadas pelo próprio plenário do conselho em data, horário e local definidos.

Geralmente eles [Coordenadoria] nos mandam e-mail e uma dezena de telefonemas. As reuniões aqui em Nova Iguaçu geralmente são abertas, pelo menos no conselho de educação, sendo que em caso de votação somente o conselheiro tem direito a voto. (MAB)

Essas falas expressam o que acontece nas sessões plenárias do CMENI, que acabam sendo restritivas à participação do público em geral, limitando-se aos próprios conselheiros. No período estudado, somente estiveram presentes às reuniões do conselho, além dos conselheiros, o responsável por esta pesquisa e uma convidada para a realização de uma palestra. Esse fenômeno da não participação do público nos conselhos é comum praticamente em todos os conselhos da Baixada Fluminense<sup>243</sup>, o que significa que, sem contato com a população, o trabalho do conselho fica isolado, fechado em si mesmo, restrito apenas aos conselheiros e suas entidades ou órgãos. Uma das possíveis razões que contribuem para esse distanciamento é o fato de o conselho apresentar o que pode ser denominado de *fragilidade comunicativa*, isto é, inexistência ou precariedade de mecanismos ou meios de comunicação para a divulgação do próprio conselho e de suas atividades como cartilhas, boletins, jornais, internet, dentre outros. Soma-se a essa fragilidade o fato de que para divulgar notícias ou decisões nos instrumentos de imprensa oficial existente como o Diário Oficial do Município, geralmente um jornal local, o Conselho depende de autorização superior, isto é, do chefe do poder executivo. Essa situação levanta questões relacionadas com as condições de funcionamento dos conselhos municipais de educação.

#### **4.5.2 Condições de funcionamentos: administrativas, técnicas e financeiras**

Os aspectos materiais, administrativos e financeiros permitem uma melhor visualização sobre as condições em que atuam os conselheiros municipais de educação. Considera-se que tais aspectos interferem no funcionamento do CMENI, na medida em que

---

<sup>243</sup> - Esta é uma séria questão discutida entre os próprios conselheiros que reclamam da falta de visibilidade e do desconhecimento da população em relação ao conselho. Alguns conselhos buscam minorar isso com a elaboração de cartilhas com a finalidade de informar (o que é, o que faz, onde procurar, como fazer para participar, outras) e aproximar o público do conselho através de elaboração de cartilhas distribuídas à população em geral. Mas, a falta de recursos e a morosidade da máquina da administração pública municipal dificultam esta divulgação. No período da pesquisa tomou-se conhecimento de que o Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias vive esse processo em fase de elaboração de sua cartilha que, até o momento, ainda não foi publicada. Outra questão importante é a dificuldade em obter informações sobre o conselho municipal de educação evidenciado pela pesquisa, tendo em vista as barreiras burocráticas e uma postura comum na administração pública, que dificulta o contato de interessados no assunto. Alguns agentes públicos municipais dificultam o acesso às informações detalhadas e até ao acompanhamento das atividades do conselho, através de exigências ou não disponibilizando o acesso a essas informações. O caso de alguns conselhos na Baixada, como o Conselho Municipal de Educação de Belford Roxo, é um típico exemplo dessa cultura da não transparência pública da informação, que dificulta a aproximação, a visibilidade e a construção do conhecimento.

podem incentivar ou restringir as ações dos conselheiros e, conseqüentemente, a atuação do conselho como um todo. Parte-se do princípio de que o bom desempenho de uma função pressupõe condições apropriadas para realizá-la. Então, sob que condições materiais, técnicas e financeiras atuam os conselheiros municipais de educação de Nova Iguaçu?

Como dito anteriormente, em geral o CME se insere na estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), o que o coloca na esfera de atuação do Poder Executivo como órgão subordinado. Os CMEs dependem das condições oferecidas pelas SEMEDs para se instalarem e funcionarem tanto administrativamente como tecnicamente, além de financeiramente (espaço físico, material de consumo, pessoal administrativo, equipamentos, outros). A maioria dos CMEs no Brasil reúne-se nas dependências da secretaria municipal de educação e funcionam com equipamentos, recursos e funcionários cedidos por ela, com pouco acesso à internet.<sup>244</sup>

O CMENI se diferencia dessa situação, apenas na sua localização na estrutura do governo municipal. Em Nova Iguaçu existe um órgão específico para dar suporte e apoio a todos os conselhos municipais instalados legalmente na cidade, este órgão é a Coordenadoria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu (CCMNI).

#### **4.5.2.1 A Coordenadoria dos Conselhos Municipais de Nova Iguaçu (CCMNI)**

A CCMNI é um órgão criado pela administração pública municipal anterior a atual, com função de “promover a coordenação das diretrizes do governo, a prestação de assessoria técnica, o apoio administrativo, o acompanhamento das reuniões e o encaminhamento das publicações de atos oficiais oriundos dos conselhos”.<sup>245</sup>

Aparentemente, a existência desse órgão aponta para uma certa independência do CMENI em relação à SEMEDNI, na medida em que ele passa a ser o responsável pelo fornecimento das condições e apoio ao conselho (técnico e administrativo). Ora, se por um lado, a existência de uma Coordenadoria de Conselhos Municipais pode significar melhores condições de trabalho para o conselho de educação e outros; por outro, pode significar também maior centralização e controle das ações dos conselhos pelo governo instituído. A pesquisa constata que, na realidade não ocorre nenhuma dessas possibilidades. Percebe-se uma outra

<sup>244</sup> - Dados do SICME/MEC/2006. Bordignon, 2007, *op. cit.*

<sup>245</sup> - Segundo informações da própria CCMNI sua função também era de assessorar o Secretário Municipal de Governo sobre a atuação dos conselhos na cidade. No entanto, devido a reforma administrativa operada em junho de 2006, a CCMNI passou a pertencer a Secretaria Municipal de Mobilização Popular (SEMMPOP). CCMNI, 2005, Conselhos Municipais: breve histórico (mimeo).

situação: o CMENI fica limitado às condições fornecidas pela CCMNI e continua dependendo da SEMEDNI, na medida em que esta concentra e controla as informações sobre a realidade da educação no município.

Sobre as condições fornecidas pela CCMNI aos conselhos em geral, constata-se uma fragilidade administrativa relacionada diretamente aos próprios limites da Coordenadoria. Em primeiro lugar, o lugar na estrutura do governo municipal ocupado por esta Coordenadoria não corresponde ao nível de Secretaria, o que a coloca também de forma subordinada e dependente de um outro órgão e com baixo poder de decisão no governo como um todo. Na prática, as condições desta CCMNI estão aquém das necessidades de um órgão com responsabilidade de fornecer suporte administrativo e técnico ao conjunto de conselhos municipais existentes na cidade, num total de 21 (exceto os conselhos tutelares)<sup>246</sup>. Segundo informações da própria coordenadoria, seu orçamento é insuficiente e sua estrutura física e administrativa é limitada, o que restringe sua capacidade de apoiar os conselhos. Em relação ao suporte técnico, o órgão apresenta melhores condições, por contar com um quadro de pessoal para prestar assessoria técnica aos conselhos.<sup>247</sup>

Outra situação constatada é que a assessoria técnica prestada pela CCMNI ao CMENI acaba sendo ambígua, em que o assessor exerce um duplo papel. Esta assessoria é prestada por uma pedagoga que não é da SEMED, mas que, na prática, participa do conselho ocupando o cargo de conselheiro pelo governo. Trata-se de um assessor-conselheiro que reúne duas funções distintas uma só, causando certa confusão. Neste aspecto, as observações apontam que, por um lado, a presença deste assessor-conselheiro acaba servindo como elo entre o conselho e o governo, especificamente a CCMNI, na medida em que reivindicações dos

---

<sup>246</sup> - Atualmente existe em funcionamento em Nova Iguaçu, além dos conselhos já citados na área de educação (3), o Conselho Municipal Dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal da Saúde (CMS), Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), Conselho de Contribuintes do Município (CCM), Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (COMDEMA), Conselho Municipal de Prevenção ao Uso Indevido de Drogas (CMPD), Conselho Municipal da Cultura (CMC), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDDPI), Conselho Municipal de Política Urbana (COMPURB), Conselho Municipal de Emprego (CMED), Comissão Erradicação do Trabalho Infantil (CEMET), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência.

<sup>247</sup> - A Coordenadoria dos Conselhos possui uma infra-estrutura composta por duas salas onde fica sua direção e administração central e um conjunto à parte (sala e ante-sala), no centro da cidade, especificamente voltada para as reuniões dos conselhos municipais e a guarda do material administrativo (atas de reunião, leis, resoluções, outros). Os equipamentos e instrumentos de trabalho como transporte, computadores, telefones, fax, dentre outros, não são em número suficiente e em qualidade adequada às necessidades dos conselhos e são constantes os problemas de manutenção, principalmente dos veículos. Neste caso, quando necessário, a CCMNI conta com a ajuda de algumas secretarias municipais. Dos conselhos municipais existentes, somente os conselhos titulares possuem uma estrutura (administrativa, técnica e financeira) um fundo específico de recursos. Ao todo, a CCMNI conta com 55 pessoas entre técnicos e auxiliares administrativos, sendo os primeiros em maior número e distribuídos entre os conselhos. Entrevista em 23/08/2007 com Cláudia Oliveira Perluxo (Coordenadora da CCM).



conselheiros sejam diretamente ouvidas e, se possível atendidas, dentro das limitações dessa Coordenadoria; por outro lado, essa junção de funções traz prejuízos ao próprio conselho, na medida em que se observa que a atividade de assessoria pedagógica praticamente inexistiu devido a um posicionamento mais de conselheiro do que de assessor assumido pela técnica pedagógica. Muitas vezes, é o representante da CCMNI que conduz as sessões plenárias do CMENI, tendo em vista a ausência dos órgãos de direção e coordenação constatada anteriormente. Mesmo sob tais condições, o apoio da CCMNI é entendido pela sua direção como importante e fundamental para o funcionamento dos conselhos, na medida em que com uma posição “mais ou menos neutra [a Coordenadoria] garante o debate político”, o que significa “avanços” em relação aos conselhos.<sup>248</sup>

Sobre as condições de funcionamento do CMENI, as opiniões dos conselheiros dividem representantes do governo e da sociedade civil, conforme as falas, a seguir:

Temos a estrutura que a coordenadoria tem que oferecer. Para o trabalho dos conselhos eu acho que sim. A gente tem computadores, se precisar redigir alguma coisa, tem impressora, acesso à internet, se precisar passar um fax o espaço da coordenadoria é para isso também. Se precisar fazer um ofício tem o instrumento necessário. Se precisarem fazer visitas tem um carro que a gente disponibiliza. Tem conselhos que precisam fazer visitas e aí a gente disponibiliza. (Conselheiro governamental)

Eu participo como conselheira mesmo, porque esta parte funcional fica à cargo da secretária e pelo que vejo, ela anda com uma pasta suspensa que carrega, é um escritório ambulante. Tem a estrutura, a sala, agora em termo funcional não tem uma sala específica, o conselho participa em uma sala que é liberada para outros conselhos. Assim, minha preocupação é até porque uma das condições do conselho é estar com a documentação das entidades. Eu nem sei como vai ser isso porque a gente não tem nem sala para arquivar esses processos. (Conselheiro não governamental)

Essas falas mostram visões e posicionamentos diferentes entre governo e sociedade: a primeira julga as condições de funcionamento adequadas, e a segunda revela a preocupação com a falta ou precariedade dessas condições. De qualquer modo, o fato é que sem as condições adequadas, o CMENI tem suas capacidades diminuídas e suas ações prejudicadas.

#### **4.5.2.2 Apoio ao mandato de conselheiro**

Apesar do esforço da Coordenadoria dos Conselhos através dos seus assessores, a falta de condições materiais, administrativas e financeiras impõe limites, constrangimentos,

<sup>248</sup> - Cláudia Oliveira Perluxo, entrevista em 23/08/2007.

podendo desmotivar o mandato dos conselheiros. Isso se agrava ainda mais, quando se observa a falta de incentivos específicos para os próprios conselheiros como apoio remunerado ao cargo de conselheiro, dentre outros. Aliás, esta é uma questão que vem ocupando cada vez mais espaço no debate sobre os conselhos e entre os próprios conselheiros<sup>249</sup>. De uma maneira geral, toma-se o mandato de conselheiros pela sua natureza pública, portanto, voluntário e sem remuneração. O problema é que o exercício deste mandato exige empenho e dedicação por parte do conselheiro, na medida em que

A elaboração de pareceres requer, freqüentemente, acesso a documentos e referências bibliográficas, tanto teóricas quanto legais e assessoria adequada. A tarefa necessariamente requer dedicação e empenho do conselheiro. Na medida em que a representação o onerar, em prejuízo de suas atividades profissionais, pode desestimular a participação.<sup>250</sup>

A criação de algum tipo de incentivo para os conselheiros é polêmica e sem consenso na literatura e nem entre os próprios conselheiros. No âmbito nacional, em geral, o mandato do conselheiro não é remunerado, mas, em 5% dos CMEs, os conselheiros recebem um tipo de ajuda/apoio em forma de *jeton* ou *pro-labore* pela participação em reuniões<sup>251</sup>. Em Nova Iguaçu, não existe nenhum tipo de apoio neste sentido<sup>252</sup>. Mesmo em se compreendendo a natureza pública da função, o voluntarismo e sua não remuneração podem ser desestimuladores e restringir a participação, sobretudo dos representantes da sociedade civil, pois estes não contam com o suporte do cargo público. O principal argumento é que enquanto os conselheiros governamentais exercem seus mandatos dentro da função pública dos cargos que ocupam no governo, os conselheiros da sociedade civil, caso sejam dirigentes, deixam seus afazeres nas suas entidades, caso contrário, deixam suas atividades profissionais com prejuízos de ganhos, para exercerem a função de conselheiro.

Outros tipos de apoios podem incentivar o mandato de conselheiro como promoção de eventos/atividades do próprio conselho para promover formação e capacitação técnica e política de seus membros. Sobre este aspecto, os conselheiros de educação de Nova Iguaçu,

---

<sup>249</sup> - Este foi um tema muito discutido, mas sem chegar a um consenso, no XVI Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação-UNCME, em Angra dos Reis/RJ, nos dias 16, 17 e 18 de agosto de 2006, com o tema “Participação e Democratização universalizando o Direito à Educação”.

<sup>250</sup> - Bordignon, 2006, op. cit., p. 67

<sup>251</sup> - Dados SICME/MEC/2006. Id., 2007.

<sup>252</sup> - Exceto o Conselho Municipal do Contribuinte que conta com ajuda financeira para os conselheiros em forma de *jeton*. A explicação dada é que se trata de um conselho técnico formado por contadores e advogados e que tem como finalidade analisar e deliberar (emitir parecer) sobre os processos dos contribuintes iguaçuanos contra a prefeitura. Na Baixada Fluminense, sabe-se que o único conselho que fornece algum tipo de incentivo (ajuda de custo) aos conselheiros é o Conselho Municipal de Educação de São João de Meriti, também é o único a ter reuniões semanais.

como visto anteriormente, buscam capacitação própria, apesar de concordarem que, de alguma forma, o conselho contribui para isso quando promove discussões. O único caso registrado nesta direção foi o de uma reunião sobre o Sistema Municipal de Ensino (SME) que teve uma palestrante convidada.<sup>253</sup>

Em suma, o que se constata é que o CMENI funciona sobre bases precárias e deficitárias do ponto de vista material e administrativo, não tendo nenhum tipo de recurso financeiro próprio. Sem condições adequadas, apoio e recursos, o conselho fica totalmente dependente, inclusive do voluntarismo pessoal dos conselheiros, contrariando a idéia de representação institucional (entidades e órgãos). A idéia de uma Coordenadoria, voltada especificamente para os conselhos, não deixa de ser inovadora na gestão pública municipal, mas, com tantos problemas verificados pela pesquisa, este órgão funciona mais devido ao esforço coletivo da sua coordenação e do pessoal que prestam assessorias técnicas e administrativas, do que das condições oferecidas pelo governo que são inadequadas. O apoio dado pela CCMNI, aos conselhos, em geral, se resume ao espaço para reuniões e guarda do material administrativo, pessoal para assessoria técnica e serviços administrativos, o realmente é muito aquém do necessário. O fato é que, mesmo com a existência de uma Coordenadoria de Conselhos e, não estando diretamente inserido na estrutura física da SEMEDNI, o CMENI não possui condições administrativas (material e pessoal) para dar suporte ao desenvolvimento de suas atividades. Isso se agrava ainda mais com a falta de um fundo financeiro próprio. Tudo isso, compromete a sua capacidade técnica e política no exercício de suas funções institucionais.

No próximo capítulo discutiremos a dinâmica e a capacidade decisória do CMENI.

---

<sup>253</sup> - A convidada foi a professora Ana Célia da Silva da rede pública de ensino estadual e representante de uma ong na área da educação infantil e proferiu uma palestra sob o tema Sistema Municipal de Educação para os conselheiros, numa reunião ampliada (CME, CAE e CACS), extraordinária, em 12/04/2006.

## **V O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM NOVA IGUAÇU: PROCESSO DECISÓRIO, CONTRADIÇÕES E PRÁTICAS POLÍTICAS**

Como mostrado no capítulo anterior, o Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu funciona sob bases precárias do ponto de vista das suas condições administrativas, técnicas e financeira, sem o suporte de seus órgãos internos, o que causa prejuízos às suas ações tendo em vista suas competências legalmente previstas. Falta, portanto, verificar dentro de suas atribuições e competências o que realmente está sendo cumprido, quais as condições e garantias do processo de tomada de decisão e como o conselho se insere concretamente no contexto da política educacional do atual governo de Nova Iguaçu.

Neste capítulo, será apresentado o segundo momento da nossa pesquisa empírica com o objetivo de analisar o processo de tomada de decisão ou o poder de decidir do CME, no contexto da política educacional da cidade de Nova Iguaçu, a partir da fala dos entrevistados (conselheiros). A idéia principal é refletir sobre a capacidade de influência do CME na gestão da política de educação no município de Nova Iguaçu. Nesta direção, pretende-se: a) compreender a dinâmica decisória do CMENI ou como este conselho toma as suas decisões e sob que condições; b) discutir o impacto dessas decisões na política educacional iguaçuana. Parte-se do suposto de que a capacidade decisória do conselho municipal depende das condições e garantias de que as decisões tomadas serão efetivadas, ou seja, depende da adequação entre as práticas deliberativas do conselho e a política governamental para a área de educação. Compreende-se, também, que a relação entre o conselho e o governo municipal torna-se elemento chave para a atuação efetiva do próprio CME.

### **5.1 Processo decisório do CMENI: condições, garantias e efetividade**

A forma de tomada de decisão, as condições e as garantias para a sua efetividade dizem respeito à capacidade deliberativa do conselho. Por esta capacidade, entende-se a competência legal de deliberação atribuída ao conselho na política educacional do município. Desta forma, o CME pode tornar-se um espaço capaz de atuar tanto na formulação como no acompanhamento e controle público (*accountability pública*) da política governamental, interferindo ou induzindo concretamente na gestão pública da educação. Neste sentido, funcionaria como instância deliberativa. Cabe, então, verificar como ocorre o processo de decisão pública do CMENI.

Do ponto de vista institucional, o Plenário é a instância máxima do conselho e é formado por todos os conselheiros. Nele, os conselheiros discutem, votam e decidem sobre os assuntos em pauta (ordem do dia), segundo a tramitação das matérias (ordinária, urgência ou prioridade). De uma maneira geral, o rito do plenário se assemelha a um processo legislativo comum. Inicia-se com a leitura da ata da sessão anterior e das matérias da ordem do dia, seguido do processo de discussão e votação. A fase da discussão é o debate propriamente dito, essência do processo deliberativo, onde os conselheiros fazem intervenções, colocam suas opiniões, ouvem e sugerem questões sobre o assunto (matéria) em pauta. Encerrada esta fase, segue o processo de votação (simbólica ou nominal), onde a votação simbólica é a regra geral mais utilizada, cujo resultado é a decisão tomada coletivamente. Essas decisões são registradas em atas subscritas pelo presidente e membros do conselho presentes à reunião, geralmente lidas e aprovadas na sessão plenária (reunião) seguinte.<sup>254</sup>

No plenário do CMENI, as decisões são tomadas por maioria simples, isto é, metade mais um do total de conselheiros, que corresponde a 6 conselheiros como *quórum mínimo* para deliberações sobre as matérias discutidas. A partir das suas deliberações, o CMENI cumpre legalmente as suas atribuições específicas<sup>255</sup>, a saber:

- I - Propor medidas para a organização e funcionamento do Sistema Municipal de Educação;
- II – Manifestar-se sobre a criação, ampliação, desativação e localização de unidades escolares municipais, visando à racionalidade da distribuição das vagas;
- III - Manter permanente intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais;
- IV - Propor sindicância, por meio de comissão especial, em estabelecimento de ensino da rede municipal;
- V - Opinar sobre a incorporação de escolas à rede de estabelecimentos oficiais municipais;
- VI - Encaminhar à Secretaria Municipal de Educação o fechamento de estabelecimento municipal de ensino, após inquérito administrativo regularmente processado, ou após realização de sindicâncias efetuadas nos termos do inciso IV;
- VII - Baixar instruções complementares para o funcionamento do Plenário, das Comissões e de Comissões Temporárias;
- VIII – Fixar normas para o cumprimento das competências delegadas pelo Conselho Estadual de Educação;
- IX - Responder ao Conselho Estadual de Educação nos recursos interpostos por instituições municipais quanto a decisões do Conselho Municipal;
- X - Elaborar o seu Regimento e sugerir reformulações sempre que necessário;

---

<sup>254</sup> - Ver Artigos 28 a 44, do RI/1998, no Anexo B no final deste trabalho.

<sup>255</sup> - As atribuições do CMENI são aquelas conferidas em lei e outras que podem ser delegadas pelo CEE/RJ. Ver, Artigo 3º do RI/1998.

XI - Encaminhar a Secretaria Municipal de Educação de sua proposta orçamentária anual.

Como se pode observar, as competências legais e institucionais do CMENI não são poucas. Essas atribuições são exercidas mediante proposições apresentadas pelos conselheiros, em matérias sujeitas à deliberação do conselho. Regimentalmente, as proposições podem constituir-se em deliberações, pareceres, requerimentos, indicações e emendas, em que a primeira é mais importante porque diz respeito à natureza do CME e o seu lugar no sistema político, em relação à política educacional. Através da proposição deliberação o CMENI pode exercer sua função normativa, isto é, estabelecer “normas ou critérios de natureza genérica, dentro de sua área de competência”, ou, decidir, conforme o caso, inovar “na doutrina ou na norma”. As demais proposições, de alguma maneira, remetem-se a esta, particularmente as de parecer e indicação. São através dessas proposições que os conselheiros podem interferir de acordo com as suas atribuições e competências na política de educação no município. Trata-se de um processo, onde as decisões tomadas pelo conselho podem influenciar (ou induzir) a política educacional.<sup>256</sup>

De uma maneira geral, essas atribuições e proposições seguem um padrão utilizado pela maioria dos CMEs e de outros tipos de conselhos. A situação encontrada no CMENI se insere num cenário comum aos demais CME do Estado do Rio de Janeiro, sendo um fenômeno comum o fato de que, conforme as leis de criação e os regimentos internos, as decisões tomadas pelo conselho são remetidas à homologação do secretário municipal de educação, isto é, chefe do órgão responsável pela execução da política educacional do governo local. Sobre esta questão, o RI/1998 do CMENI, prevê a homologação pelo secretário municipal de educação das deliberações e dos pareceres do conselho, “quando aprovados por menos 2/3 (dois terços) do Plenário”<sup>257</sup>. Porém, decorrido o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de entrada da documentação no gabinete do secretário de educação e, não havendo qualquer comunicação ao Conselho, as deliberações e os pareceres devem ser

---

<sup>256</sup> - As demais proposições, estão assim definidas no RI do CMENI: a) Parecer - “proposição através da qual o Conselho se desincumbe de atribuição que é expressamente cometida por Lei Estadual ou Municipal, ou que, decidindo caso preciso, se restrinja à aplicação especificada de norma já existente”; b) Indicação - “proposição com que um Conselheiro sugere manifestação da plenária do Conselho, de Comissões, ou propõe sugestão, idéia, providência ou medida, podendo ser finalizada como tal ou transformar-se em Deliberação ou Moção”; c) Emenda - “proposição apresentada por Conselheiro ou conselheiros, Comissões como assessoria de outra proposição”; d) Requerimento - “proposição em que se solicita algo a alguém que tenha autoridade para deferir ou interferir...”. Ver Artigos 47 à 52, do RI, 1998. Cf. Artigos 45º ao 52º do RI/1998 (ANEXO B).

<sup>257</sup> - Artigo 54, do RI/1998.

formalizados mediante portaria do presidente do conselho, “dentro de 10 (dez) subseqüentes e publicada no órgão oficial do Município”, isto é, no Diário Oficial do Município (DOM).<sup>258</sup>

Aparentemente, a situação prevista no RI leva a supor a independência e autonomia do CMENI em relação à SEMEDNI, o que, de fato, não acontece. Na prática, a situação é paradoxal, porque os dois cargos são ocupados pelo mesmo personagem. Isso faz com que as deliberações do CMENI dependam da vontade do secretário municipal de educação. Como publicar uma decisão do CME, por ato da presidência, sem a homologação do secretário de educação do município, se este é o presidente do conselho? Além disso, a publicação no Diário Oficial do Município (DOM) depende da autorização do chefe do poder executivo.<sup>259</sup>

Um levantamento dos atos oficiais do governo municipal desde a criação do CMENI, em 1997, é mostrado no Quadro 4, a seguir.

---

<sup>258</sup> - Cf. Artigos 54 e 55, do RI/1998.

<sup>259</sup> - Geralmente, onde o governo não possui órgão de imprensa próprio publica seus atos em jornal de circulação local por autorização do gabinete do prefeito. Em Nova Iguaçu, a publicação dos atos oficiais varia de jornais, conforme o interesse do governo. Na maior parte do período de funcionamento do CMENI, os atos oficiais foram publicados no Jornal de Hoje.

## QUADRO 4

## ATOS OFICIAIS SOBRE ASSUNTOS REFERENTES AO CMENI – 1996 A 2006

ATO OFICIAL	CONTEÚDO	AUTORIA DATA
Portaria	Criar Comissão Especial para estudo e proposta de formação do Conselho Municipal de Educação	Prefeito 31/05/1996
Lei 2.777	Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras Providências.	Prefeito 23/12/1996
Decreto 5.854	Designa os integrantes do Conselho Municipal de Educação.	Prefeito 17/05/1997
Lei 2.853	Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências	Prefeito 23/10/1997
Decreto 5.927	Designa os integrantes do Conselho Municipal de Educação.	Prefeito 26/11/1997
Edital de Convocação	O Presidente do Conselho Municipal de Educação no uso de suas atribuições legais convoca em caráter extraordinário, todos os Conselheiros para reunião dia 20 de janeiro, às 15h, na SEMED. Pauta: Escolha do Vice-Presidente; Análise e votação do regimento Interno.	SEMED 13/01/1998
-	Em cumprimento à legislação vigente, publica-se o extrato do Regimento Interno do Conselho de Educação, colocando-se o texto integral à disposição dos interessados na Coordenadoria dos Conselhos Municipais – Prefeitura da Cidade de Nova Iguaçu, ou na secretaria do Conselho Municipal de Educação.	27/01/1998
Edital de Convocação	O Conselho Municipal de Educação convoca seus Conselheiros para Reunião Extraordinária dia 19.11.98, às 16:00 horas, na SEMED. Pauta: Sugestões de modificações do Estatuto do Magistério; Processo de Matrículas para 1999; Concurso de Remoção.	SEMED 10/11/1998
Decreto 6.124	Designar integrante, em substituição para o Conselho Municipal de Educação como representante do SEPE de Nova Iguaçu.	Prefeito 10/05/1999
Edital de Convocação	O Presidente do CME transfere e convoca para a reunião ordinária do dia 02/09/99 para 09/09/99 às 16 h.	SEMED 31/08/1999
Decreto 6.165	Substituição de Membros de Conselhos	Prefeito 13/09/1999
Decreto 6.167	Homologa substituição de Membros do Conselho Municipal de Educação.	Prefeito 24/09/1999
Decreto 6.211	Designa integrante, em substituição para o Clube das Mães Diocesano do CME de Nova Iguaçu /RJ.	Prefeito 28/12/1999
Portaria 6.240	Designa integrantes de, em substituição, para o Conselho Municipal de Educação.	Prefeito 14/04/2000
Decreto 6.292 18/10/2000	Designa integrante da Procuradoria Geral do Município de Nova Iguaçu/RJ, em substituição, para o Conselho Municipal de Educação – SEMED.	Prefeito
Decreto 6.407	Designa, em substituição, integrantes para Conselho Municipal de Educação.	Prefeito 13/11/2001
Edital de Convocação	Convocação: A Coordenadoria de Conselhos Municipais convoca as instituições não governamentais que integram o Conselho Municipal de Educação para reunião no dia 04.06.2004, às 10 horas, na Câmara dos Dirigentes Lojistas de Nova Iguaçu – CDL, situada na Rua Governador Portela, 966 – Centro. <b>Pauta: Reativação do CME.</b>	<b>01/06/2004</b>
Portaria 122	Designa a substituição dos Conselheiros do Conselho Municipal de Educação – CME, como representantes dos seguintes Órgãos e Entidades.	SEMUG 16/03/2006
Portaria 395	Designa os membros do Conselho Municipal de Educação – CMED, como representantes dos seguintes Órgãos e Entidades...	SEMUG 09/08/2006

Fonte: Prof. Percival, Arquivo pessoal, 2007. Grifo nosso.

Conforme mostra o Quadro 4, os atos oficiais publicados com assuntos referentes ao CMENI, restringem-se a questão de sua organização interna, quando do início de sua criação



(elaboração do RI), depois se resume em divulgação de reuniões e designação de conselheiros (nomeação e substituição). Mesmo em se considerando que alguns atos (convocação, publicação do RI) podem ser de autoria da presidente do conselho, que é o secretário da SEMEDNI, verifica-se que se referem apenas à convocação de reuniões e divulgação do RI, o que é muito pouco. Outra questão é o fato de que, em alguns anos, praticamente não existe ato publicado referente ao CMENI, com um enorme vazio entre os anos de 2001 e 2004, o que indica a inatividade do conselho neste período. Também se verifica que, no governo atual, praticamente não existem publicações oficiais de assuntos referentes ao CMENI. Isso pode significar que o CMENI não tenha realizado nenhuma deliberação sobre assuntos de sua competência ou que, se alcançada alguma deliberação, o mesmo possui força política no governo para fazer valer suas decisões. Esta situação contradiz o processo deliberativo numa perspectiva democrática.

### **5.1.1 Condições de tomada de decisão**

Um outro ponto que deve ser considerado na análise da capacidade deliberativa do CMENI diz respeito às condições em que o processo decisório ocorre. Do ponto de vista das condições administrativa e financeira, vimos que a situação do CMENI é de precariedade. Somam-se a isso dificuldades relacionadas à obtenção de informações sobre a realidade educacional do município que implica na capacidade técnica e política dos conselheiros. Considera-se que informações sobre gastos, recursos (municipal, estadual e federal), quadro de recursos humanos, número de alunos atendidos, programas e projetos desenvolvidos, indicadores de acesso e qualidade dos serviços, dentre outros, fornecidos pelo governo municipal, particularmente pela secretaria de educação, são importantes e necessários para balisar o conselheiro e o conselho como um todo em suas tomadas de decisão. A regularidade dessas informações torna-se importante indicador dessas condições.

Sobre esta questão, os conselheiros informaram:

Temos sim. A gente tem uma Coordenadoria Geral de Conselhos que passa assuntos de importância para dentro do conselho e inclusive dentro do próprio conselho tem uma pessoa membro da coordenadoria que também é presente. (SEMCTUR)

O conselho tem algumas deficiências, a gente não tem deliberado tanto até pela dificuldade de material para discutir. De uma certa forma, a gente sempre tenta levar materiais para os conselheiros estudarem, lerem e se embasarem até para dar estrutura às discussões. (CCMNI)

É passado no dia da reunião como um ponto de pauta e o que a gente tem como sociedade civil é porque a gente procura, não através do conselho, mas a gente procura estar sabendo de tudo porque como representamos várias entidades temos que estar sempre a par do que está acontecendo para poder informar as pessoas, estar orientando, através do conselho ou não. (NUCREP)

Existe, não temos problema em conseguir documentação. (SEPE)

O conselho, quando tem necessidade, por exemplo, de esclarecimentos sobre determinada lei para nortear seu trabalho ou acesso a determinada metodologia para continuar seu trabalho é só solicitar à secretaria que tem solucionado para a gente. (MAB)

Os depoimentos dos conselheiros apontam, de certa forma, que os mesmos concentram esforços no sentido de buscar informações que os orientem na tomada de suas decisões. O fato é que essa busca acaba sendo individualizada ou então oficializada quando necessário. Isso significa que não há regularidade de informações repassadas ao CMENI pelo governo, particularmente pela SEMED, o que ocorre somente quando solicitada via ofício. Cabe ressaltar que essa situação é agravada pela ausência dos trabalhos das comissões temáticas, conforme relatado no capítulo anterior.

Essa falta de regularidade de informações tem implicações na construção da pauta de discussão do conselho. A pauta representa uma agenda onde são relacionados assuntos considerados relevantes, com antecedência, para as discussões que serão realizadas pelo plenário do conselho. A constituição desta pauta, segundo os próprios conselheiros, ocorre:

Geralmente coloca-se uma pauta e dependendo do número de pessoas presente, que tem que ser de 50% mais um, estipulamos a pauta que gira em torno das coisas que vêm da união para o município e o conselho tem que deliberar, tentar acompanhar o encaminhar de cada coisa. Então o conselho fala de diversos assuntos. Têm alguns que são prioridade e então se coloca essas prioridades na pauta e procuramos resolver. (SECTUR)

A gente tem o NUCREP que traz bastante coisa, teve a questão da mudança do Fundef para Fundeb. Eu também acabo trazendo muito. Questões a serem discutidas, pautas. Como é que a gente monta a pauta? Cada um que tiver alguma coisa para informar, colocar em pauta, pede, e aí, conforme for, a gente vai discutindo. Se tiver alguma questão pendente da reunião anterior, primeiro discutimos a pendência, depois, os outros assuntos. (CCMNI)

Como o conselho tem caráter consultivo para o governo, a maioria das demandas parte do próprio governo que traz material para ser analisado e aprovado pelo conselho, mas os demais conselheiros que representam a sociedade também contribuem com a pauta, trazendo questões relacionadas à educação. Na verdade a pauta das reuniões não é toda exposta antes,

geralmente nas convocações vem o assunto principal e na reunião são colocadas outras questões. (MAB)

O conselho não tem tido pauta, estamos discutindo o sistema de ensino. (Càritas)

De acordo esses depoimentos, o CMENI, apesar de ter um calendário de reuniões previamente definido, monta sua agenda de discussão de forma pontual e antecedente a cada sessão plenária, exceto no caso das sessões extraordinárias. A agenda é constituída a partir das demandas do governo e dos próprios conselheiros. Isto significa que a agenda é montada conforme os acontecimentos, o que representa uma falta de maior preparo do conselho para o embate político interno. Isto não quer dizer que os conselheiros municipais de educação de Nova Iguaçu não se reúnem e nem discutem sobre problemas relacionados à sua realidade educacional e mesmo institucional, mas indica que o processo de discussão em plenário ocorre com muitas dificuldades. Frente à essas dificuldades fica difícil falar em deliberação comunicativa ou dialógica na medida em a ausência dos trabalhos das comissões temáticas associada à falta de informações regulares fazem com que as discussões do CMENI não são conclusivas e ficam em aberto. Sem o resultado das suas discussões o CMENI não tem decisões para serem implementadas.

Essa situação é passível de uma melhor visualização quando se observa o conteúdos das reuniões do CMENI, conforme mostram os Quadros 5A, 5B e 5C, a seguir.

## QUADRO 5A

## REUNIÕES REGISTRADAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU – JUNHO/DEZEMBRO2005

Dia/Mês	Assunto/Deliberação/Observação (Síntese)
21/06**	<p><u>Formação das comissões e Conferência de educação</u>: - Indicação dos nomes (entidades e pessoas) que comporão as comissões de (1) Educação Infantil e de Educação Especial; (2) de Ensino Fundamental; e (3) de Planejamento, Legislação e Normas.</p> <p><u>Indicação de um conselheiro para o conselho do FUNDEF</u>.</p> <p>[Decisão de que para elaborar a conferência municipal de educação precisavam de mais informação. Portanto, enviar ofício à Secretária Municipal de Educação para falar da situação da educação no município];</p>
12/07***	<p><u>Informações e comentário entre os presentes</u>:necessidade de juntar propostas sobre o sistema municipal de ensino (SME) de outros municípios para que a comissão de planejamento, legislação e normas iniciasse um estudo visando a elaboração da proposta de Nova Iguaçu.</p>
09/08*	<p><u>Proposta financeira da CCMNI</u> - apresentação;</p> <p><u>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)</u> – apresentação;</p> <p><u>Capacitação estadual de conselheiros</u>;</p> <p>Sistema Municipal de Educação de Nova Iguaçu (SMENI) – Sugestão: fazer funcionar através decreto como no município do Rio de Janeiro / sugestão que uma funcionária da SEMED estudasse uma proposta de organizar o sistema de educação como o decreto para o prefeito assinar.</p>
17/08**	<p><u>Situação da educação em Nova Iguaçu</u> - apresentação pela secretária municipal de educação:</p> <p>a) parceria com o Instituto Paulo Freire por quatro anos para assessorar a Semed (sistema municipal de ensino, plano municipal de educação, propostas pedagógicas),</p> <p>b) projetos para o ano de 2006 (escola cidadã, bienal do livro infantil e juvenil, eleições para diretores de escola, orçamento participativo para criança, jovens e adultos, fórum mundial de educação, universidade pública de Nova Iguaçu, escola aberta)</p>
13/09*	<p><u>Mudança de data e horário das reuniões</u>;</p> <p><u>Ofício à SEMED pedindo informações sobre o panorama da educação de Nova Iguaçu</u> (educação infantil, fundamental, jovens e adultos, fazenda escola);</p> <p><u>Análise projeto de lei sobre sistema municipal de educação (SME)</u> – possibilidade de acelerar o processo;</p> <p><i>[É ressaltado a falta de compromisso dos representantes do governo com o CME].</i></p>
11/10***	<p><u>Informações e comentários entre os presentes</u>: a SEMED tem várias atividades e o CME não tem atuação nessas atividades <i>[Tratamento/relação da SEMED com o CME]</i>;</p> <p>Sugestão de preparar reuniões com outros conselhos (FUNDEF, educação e segurança alimentar) <i>[Reunião ampliada]</i>;</p> <p>Presença dos conselheiros no processo do P.P.A. (Plano Pluri-Anual);</p> <p>“Quem discute a preparação do Fórum Mundial de Educação é o pessoal do Instituto Paulo Freire, da UFRJ e o padre Roy – não havia nenhum conselheiro presente como na Conferência Municipal de Educação” (fala de uma conselheira)</p>
13/12*	<p><u>Calendário de reuniões para 2006</u>;</p> <p><u>Discussão do Regimento Interno (RI)</u> – preocupação em reformulá-lo tendo em vista retirar a obrigatoriedade da presidência do conselho ser ocupada pela secretária de educação, devido a mesma ter dificuldade de participação <i>[Questionamento da presidência ser ocupada obrigatoriamente pela secretária da SEMED – a idéia não segue adiante]</i>;</p> <p><u>Preocupação com a participação dos conselheiros nas reuniões</u> - expedição de ofício para a SEMED, MAB e SEPE no sentido de reforçar a participação deste órgão e destas entidades nas reuniões;</p> <p>Reunião da comissão organizadora do Fórum Mundial de Educação (FME) com os diretores de escolas – informação sobre o clima de rivalidade e discurso corporativista na discussão de aprovação do regimento do encontro <i>[Problema da participação e do compromisso dos conselheiros com o CME]</i>;</p> <p><u>Questão da inclusão não obrigatória da situação afro-brasileira no currículo</u>, no planejamento do sistema de ensino (lei 10639) – a COPPIR, coordenação de políticas públicas de igualdade racial levará uma proposta para o FME;</p> <p><u>Necessidade de no próximo ano o conselho ter uma pauta de ação</u> para dar conta dos projetos, programas, orçamento (debate e elaboração) <i>[Preocupação de uma atuação mais efetiva do CME]</i>.</p>

Fonte: Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu, 2006

Legenda: \* Ordinárias; \*\* Extraordinária/Ampliada; \*\*\* Sem quórum

## QUADRO 5B

## REUNIÕES REGISTRADAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU – JANEIRO/MAIO2006

Dia/Mês	Assunto/Deliberação/Observação (Síntese)
13/01*	<u>Situação da educação de Nova Iguaçu</u> – apresentação do quadro atual da educação municipal feita pela secretária municipal de educação.
14/02*	<u>Capacitação do Plano Municipal de Educação</u> – marcado para 14 de março em conjunto com outros conselhos e fechada programação em forma de seminário (palestra – temas: o que é o PME, a importância dos conselhos municipais, o sistema de ensino, o que é transversalidade); <u>Sistema Municipal de Ensino (SME)</u> – a comissão de legislação e normas foi encarregada de preparar o decreto e a portaria, para isso ficou de consultar a PGM para se reunir em 22 de fevereiro; <u>Atividade auto-gestionada do FME</u> – os conselhos deveriam enviar propostas para que a organização deliberasse o local de exposição.
14/03***	<u>Informações e comentários entre os presentes:</u> contatar pessoas para orientar os conselheiros na preparação do SME, juntamente com FUNDEF e CAE, na data provável de 11 de abril para apresentar a idéia na próxima reunião do conselho.
11/04*	<u>Participação dos conselheiros nas reuniões</u> – reclamações e lamentações sobre a falta de alguns conselheiros, principalmente dos órgãos do governo e alguns das entidades da soc. civil: (a) questionou-se o fato da secretária de educação ser a presidente do conselho e não comparecer as reuniões, aparecendo somente no início, ficando de enviar informações do exercício 2006, mas o conselho ainda não recebeu essas informações, (b) troca do vice-presidente conforme o RI (o atual é do governo), (c) substituição das entidades que não comparecem às reuniões (somente pelo Fórum Popular Permanente de Defesa da Educação, (d) necessidade de revisão do RI [ <i>Mais uma vez preocupação com a participação e compromisso dos conselheiros – mas as idéias levantadas não seguem adiante</i> ]; <u>Fórum Mundial de Educação realizado de 23 a 26 de março</u> (balanço) - participação das pessoas e entidades individualmente e não como conselheiros. O CME esteve ausente; <u>Sistema Municipal de Ensino (SME) e Plano Municipal de Educação (PME)</u> – informação de que está sendo elaborada pela SEMED para apresentar ao conselho uma proposta de SME e também do PME, este último com suporte do Instituto Paulo Freire. A proposta de SME foi apresentada por professora que estava na reunião pela SEMED e elaborou a proposta
12/04**	<u>Sistema Municipal de Educação (Palestra)</u> - palestrante convidada apresenta um histórico da luta em torno da educação infantil na Baixada e da importância do SME - depois leitura e discussão da proposta da SEMED com o compromisso de dar continuidade nas próximas reuniões.
09/05*	<u>Reforma administrativa do governo</u> – informações sobre mudanças institucionais no governo: a CCMNI mudou para a estrutura da Secretaria Municipal de Participação Popular - visita da Coordenadora da CCMNI que fala aos conselheiros sobre a necessidade do conselho manter os trabalhos frente as mudanças que estão ocorrendo; <u>Metas do Milênio /ONU</u> (assunto ocupou maior parte da reunião) - a CCMNI recebeu convite para integrar a Comissão de Acompanhamento da Realização das Metas que terá uma capacitação específica (30/5, 01/6, 03/6, 08/6). A conselheira da CCMNI enfatizou a importância da participação dos representantes da soc. civil nesta Comissão não somente para desenvolver as metas, mas para o próprio CME. (São 8 metas estabelecida pela ONU e no Brasil somente as cidades de Nova Iguaçu e de Belo Horizonte fora escolhidas); <u>SME (pauta oficial)</u> – apresentação da proposta da SEMED por um representante que não compareceu à reunião. Ao final, a conselheira da CCMNI distribuiu cópias da proposta da SEMED ficando acordado que os representantes levariam e discutiriam em suas entidades trazendo para as próximas reuniões suas sugestões de alteração.
25/05**	<u>Discussão da proposta de lei do SME elaborada pela SEMED</u> - necessidade da discussão, mesmo sem quorum, para em outras reuniões decidirem e deliberarem as propostas de alterações. Como metodologia da discussão: leitura do texto seguida de discussão dos pontos ressaltados pelos presentes. <i>[Alguns conselheiros chamam a atenção da importância de se reforçar o papel do conselho na proposta de SME tendo em vista que entra e sai governo, mas o conselho fica]</i>

Fonte: Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu, 2006

Legenda: \* Ordinárias; \*\*\* Extraordinária/Ampliada; \*\*\*\* Sem quórum

## QUADRO 5C

## REUNIÕES REGISTRADAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU – MAIO/SETEMBRO 2006

Dia/Mês	Assunto/Deliberação/Observação (Síntese)
30/05***	<p><u>Informações e comentários entre os presentes:</u>  <u>Lei do SME</u> - leitura e discussão da proposta da SEMED (continuação) - esclarecimentos da representante da CCMNI:            (b) convidou representante do FUNDEF e do CAE para a reunião, (b) idéia principal é garantir a participação (gestão democrática = participação social), (c) amarrar bem o sistema municipal de educação, pois ele será o parâmetro do Plano Municipal de Ensino que será feito depois de definido o SME;  <u>Polêmica em torno da Bolsa do governo municipal para as escolas particulares</u> para alunos que não se matricularam na rede pública (desde a reunião anterior);  <i>Questionamento do papel da representante da CCMNI em relação ao administrativo do conselho (assinatura de documento) por parte de uma representante de entidade da soc. civil; Polêmica sobre a deliberação do Conselho</i> - quando surge a questão em todo do projeto de escola integral (projeto Bairro Escola) do atual governo (em andamento) – quais as implicações deste projeto no SME? Todos concordam com a necessidade de se conhecer mais este projeto e, portanto, da necessidade de chamar um representante da SEMED, responsável pelo projeto, ao conselho para discutir como a proposta se insere (ou não) no sistema municipal de ensino; <i>[Alguns conselheiros após a reunião se dirigiram para a Câmara Municipal de Nova Iguaçu (CMNI) tendo em vista a ameaça de instalação de duas Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) – escolha dos membros hoje – devido a denúncias sobre desvio de verbas na área de educação sobre a merenda escolar e sobre a contratação de empresa para fazer a divulgação do governo municipal]</i></p>
06/06*	<p><u>Informações e comentários entre os presentes:</u> (a) muitos eventos estão acontecendo na área de educação em Nova Iguaçu e por conta disso o CME não consegue desenvolver suas atividades e acompanhar as questões da educação no município - as “Metas do Milênio” coordenado pela FASE e o projeto “Bairro Escola” inserido na SEMED têm um Coordenadoria própria ocupada pela mulher do atual prefeito, (b) palestra do SEPE com as escolas sobre o Plano Municipal de Educação realizada em 11/5, no IERP, segundo comentários este tipo de iniciativa onde uma entidade, membro do CME, organiza individualmente e que somente comunica o conselho, evidencia uma atitude individualizada e não compartilhada, isso não reforça às atividades do conselho, – “os conselheiros não acreditam no conselho”. <i>[Mais uma vez a preocupação como os órgãos do governo, principalmente a SEMED trata o CME]</i></p>
08/08***	<p><u>Informações e comentários entre os presentes:</u>            (a) <i>preocupação em torno da falta de compromisso dos conselheiros e de suas entidades tendo em vista a importância da reunião que teria alguém da SEMED para prestar as informações solicitadas e a secretária de educação ficou de mandar uma pessoa [situação que não ocorreu],</i> (b) o perfil dos CME para SINCME/MEC - distribuição e preenchimento de formulário por um assessor da SEMED (ex- liderança do MAB) [Chama atenção o fato de que o formulário em nenhum momento foi discutido – os presentes simplesmente passaram a preenchê-lo, e o assessor, neste íterim, chamou o representante da CCMNI para uma conversa em particular].</p>
12/09*	<p>* <u>Edital concurso para educação</u> (ocupou boa parte da reunião) – será formada comissão pelo governo para elaborar o edital e o conselho deveria buscar mais informação e acompanhar (as creches ocuparam a maior parte deste assunto);            * <u>SEMED – situação atual:</u> pedir esclarecimento sobre afastamento e retorno da secretária, via liminar, em detrimento das acusações de desvio de verbas na merenda escolar – isso foi visto como uma questão de ética/fazer ofício//proposta de reunião extraordinária ampliada para que o representante da SEMED possa explicar este fato para o dia 26 de setembro <i>[Mais uma vez surge a questão das dificuldades de relacionamento com a SEMED e, na fala de alguns conselheiros, mais uma vez a preocupação com a falta de consideração deste órgão para com o CME];</i>            * <u>Agendamento/calendário de reuniões sistemáticas</u> (ampliadas) com representantes da SEMED para discutir o SME e o PME (incluir no ofício).</p>

Fonte: Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu, 2006

Legenda: \* Ordinárias; \*\*\* Extraordinária/Ampliada; \*\*\*\* Sem quórum

De acordo com esses Quadros, não são poucos e nem sem importância os temas discutidos no CMENI. Muitas vezes, mesmo não havendo *quórum* mínimo para deliberações, os conselheiros ficam conversando, trocando informações e até encaminham algumas questões. O problema é que discussões de assuntos importantes como sobre o Sistema Municipal de Ensino (SME), o Plano Municipal de Ensino (PME) e mudanças no próprio Regimento Interno (RI) do conselho carecem de continuidades e não são concluídas devido à necessidade de mais informações, particularmente da SEMEDNI, como mostram os quadros. Na medida em que não há obrigatoriedade por parte deste órgão para fornecer informações regulares, o CMENI fica na dependência das informações solicitadas via ofício, o que coloca uma situação de vulnerabilidade do seu processo de tomada de decisão.

### 5.1.2 Garantias e efetividade das decisões

Outra importante questão no processo decisório diz respeito à garantia ou não de mecanismos que efetivam as decisões do CMENI. Aspectos como divulgação das atividades e dos resultados das decisões tomadas, existência de mecanismos de fiscalização e prestação de contas são importantes indicadores dessa questão.

As percepções dos conselheiros quanto ao primeiro aspecto apontam para a não existência ou não uso de mecanismos de divulgação, conforme foi mostrado anteriormente em relação a fragilidade comunicativa do CMENI. De acordo com os depoimentos dos conselheiros, mesmo não havendo consenso, a maioria está ciente de que não há divulgação porque não tem deliberação ou as poucas decisões tomadas nas reuniões ficam restritas ao livro de atas de acesso exclusivo dos conselheiros. O mesmo pode ser dito quanto à existência de mecanismos de verificação, se as decisões estão sendo efetivadas, isto é, atividade de fiscalização.

Sobre a existência de mecanismos de fiscalização e de prestação de contas, os conselheiros entrevistados disseram:

Ainda não existe uma fiscalização direta; na outra reunião, a gente pede esclarecimentos sobre aquilo que foi deliberado na reunião anterior. Até porque certas coisas se não funcionarem fazem com que o conselho não funcione. A gente tem que acompanhar para ver se estão sendo cumpridas certas deliberações, para o conselho continuar evoluindo que senão pára, isso depende para a gente continuar.(SECTUR)

Como não teve nenhuma deliberação que o conselho pudesse fiscalizar ainda, não usamos esta metodologia. (CCMNI)

Está em processo. (NUCLEP)

Nós não deliberamos nada então fica difícil verificar se estão sendo cumpridas ou não. (SEPENI)

Temos um representante da secretaria que faz parte do conselho e como as ações são públicas é fácil a gente verificar isso ou via secretaria de educação. Ou até no próprio conselho entre uma reunião e outra. (MAB)

Não há deliberação. (Cáritas)

Associam-se a essas falas as opiniões sobre a prestação de contas do CMENI. Sobre isso, dizem alguns conselheiros:

Não, ainda não. (CCMNI)

Não mesmo porque o conselho está em processo de reestruturação. (NUCREP)

Não. (SEPE)

A prestação de contas é feita aos representantes das entidades que levam para suas instituições as respostas às suas indagações. (MAB)

Em geral, a fala da maior parte dos conselheiros entrevistados apontam para o que se constata nos Quadros 4 e 5 (A, B e C), isto é, a falta de deliberação do CMENI em dez anos de existência. Neste sentido, algumas falas revelam que o fato de não haver deliberação faz com que os mecanismos de divulgação, fiscalização e prestação de contas, na prática, não funcionam como o caso do Diário Oficial do Município (DOM), que é pré-condição para a validação da decisão do ponto de vista legal e serve também como divulgação dos atos do conselho.

O fato é que a falta da prestação de contas associada à ausência de mecanismos de divulgação própria (boletins, cartilhas, informativos, internet, dentre outros), bem como de fiscalização faz com que o CMENI fique cada vez mais isolado, restringindo-se apenas às entidades conselheiras que participam das reuniões.

Sobre a participação da comunidade no Conselho, dizem os conselheiros:

No caso do conselho, as reuniões são abertas se alguém quiser participar e ouvir, mas até agora não houve nenhum pedido por parte da sociedade para que o conselho esclarecesse um ou outro assunto. Eu acho que desde o momento em que a sociedade quiser o conselho está ali para esclarecer. Mas não houve até agora, que eu saiba, algum tipo de cobrança da sociedade em relação ao conselho, quer dizer então que o conselho deve estar encaminhando as coisas direito até agora. (SECTUR)



No fórum de conselhos da Diocese de Nova Iguaçu [Fórum Popular de Educação]. (Cáritas)

A partir desses depoimentos podemos entender que são a sociedade ou a comunidade educacional interessada que devem ir ao CMENI para saber das atividades desenvolvidas pelo mesmo. Ou, esta participação ocorre somente quando há reuniões do Fórum de Educação Popular. Na prática este fórum se reúne apenas duas vezes apenas para eleger as entidades da sociedade organizada representantes no Conselho. Isto significa que as atividades do CMENI ficam restritas apenas a quem participa de suas reuniões, não havendo nenhum mecanismo de divulgação e controle. Esta é uma situação que fragiliza ainda mais o Conselho tendo em vista o seu distanciamento da população em geral e da comunidade educacional em particular.

A análise do RI do CMENI informa que a maior parte de suas atividades giram em torno do cargo da presidência. O problema é que como em muitos CMEs este cargo é ocupado pelo secretário municipal de educação em exercício, por força de lei. Neste aspecto, a situação do CME de Nova Iguaçu não se difere dos CMEs do Estado do Rio de Janeiro, mas contrasta com a maioria dos CMEs no país onde o presidente é escolhido entre seus pares.<sup>260</sup>

Segundo o seu RI, a presidência do CMENI compete basicamente exercer a direção superior do CMENI, constituindo-se na sua autoridade máxima em matéria administrativa e responsável pelo cumprimento das decisões do plenário. Para tanto, o presidente deve:<sup>261</sup>

- I – Convocar e presidir as sessões plenárias, ordinárias ou extraordinárias, sem direito a voto, exceto no caso de empate;
- II – Aprovar a pauta da sessão plenária e a respectiva ordem do dia;
- III – Dirigir as discussões, concedendo a palavra aos Conselheiros, coordenando os debates e neles intervindo para esclarecimento, orientação e encaminhamento para conclusões objetivas e sucintas;
- IV – Resolver questões de ordem;
- V – Estabelecer as questões que serão objeto de votação;
- VI – Impedir o debate durante o período de votação;
- VII – Designar os membros (Conselheiros) das Comissões e das Comissões Temporárias;
- VIII – Distribuir trabalhos para as Comissões;
- XI – Representar o Conselho;
- X – Delegar atribuições;
- XII – Solicitar os recursos necessários ao funcionamento do Conselho, incluídos os referentes a pessoal e material;

<sup>260</sup> - Os dados do SICME/MEC/2006 apontam que em 66% dos CMEs cadastrados o presidente é escolhido entre os seus pares, através de eleições, o que indica autonomia do conselho neste quesito. Bordignon, 2007, op. cit.

<sup>261</sup> - Artigos 6º e 7º do RI (Anexo B).

XIII – Comunicar às autoridades competentes as decisões do Conselho e encaminhar-lhes as deliberações que exijam ulteriores providências.

Além dessas atribuições, o presidente do Conselho pode também participar dos trabalhos das comissões, quanto julgar conveniente<sup>262</sup>. De fato, o que se percebe conforme o RI é que tudo gira em torno do cargo da presidência que centraliza os trabalhos do Conselho já que suas funções são fundamentais para as ações do Conselho. Neste modelo, o papel da presidência é central para o desenvolvimento das atividades do conselho e a sua ocupação efetiva pelo secretário municipal de educação, bem como o pleno desempenho de suas funções parece funcionar como uma espécie de garantia da efetividade dos trabalhos do Conselho<sup>263</sup>. Porém, o estudo mostra que em Nova Iguaçu tal modelo não funciona, pelo menos no momento. A pesquisa mostra que apesar de nomeada oficialmente o cargo da presidência no CMENI não está sendo exercido na prática pela secretária municipal de educação em exercício na atual administração<sup>264</sup>. Os dados mostram que a secretária-presidente aparece nas reuniões do CMENI somente quando solicitada oficialmente, não comparecendo nas suas reuniões ordinárias e nem dirige seus trabalhos cotidianos. As reclamações dos conselheiros desta situação são constantes como mostram os Quadros 5A, 5B e 5C.

Tudo isso leva a crer que o processo de deliberação do CMENI praticamente inexistente do ponto de vista de uma deliberação pública baseada na discussão (força do melhor argumento) e no diálogo entre participantes iguais defendida pela perspectiva de democracia deliberativa apresentada no primeiro capítulo deste trabalho. Nas condições em que se encontra o CMENI está longe de tomar decisões coletivas e de efetivá-las. De fato, não há deliberações dado as condições precárias do processo de tomada de decisão e a fragilidade da estrutura e dos mecanismos decisórios. A centralização das atividades em torno da presidência que é ocupada por uma secretária ausente coloca em xeque a capacidade de interferência política do CMENI. Dependente do secretário de educação o conselho como um todo torna

---

<sup>262</sup> - Artigo 8º. *Ibidem*.

<sup>263</sup> - Sabe-se de antemão que em outros municípios na Baixada Fluminense, o cargo da presidência é efetivamente ocupado pelo secretário municipal de educação, o que faz com que o conselho de educação funcione à reboque da secretária municipal de educação e, em outros casos, o secretário de educação abdica de ocupar o cargo de presidente do Conselho indicando o seu substituto ou autorizando a escolha pelos conselheiros, mas que deve ser um conselheiro de sua confiança.

<sup>264</sup> - A secretária municipal de educação em exercício na atual administração pública de Nova Iguaçu é a professora Marli Silva Câmara de Freitas, eleita vereadora na última eleição e abdicou do cargo legislativo para assumir a SEMEDNI. A professora Marli ficou conhecida no município por dirigir a Casa do Menor São Miguel Arcanjo (CMSMA) que acolhe e educa jovens, prioritariamente adolescentes em situação de risco pessoal, tendo como preocupação e objetivo a reintegração e inserção familiar e social

um legitimador da política educacional vigente já que nem consegue funcionar plenamente, apesar de existir legalmente.

Cabe lembrar que a concentração dos trabalhos nas mãos da presidência não é uma característica específica do CMENI, mas sim um elemento comum nas instituições políticas do país em geral. Estudos demonstram que, internamente, as instituições políticas, inclusive o poder legislativo, centralizam o processo interno de decisão na figura da presidência do órgão ou da mesa diretora, dadas as características do presidencialismo brasileiro, fato esse que merece um olhar mais atento da literatura política nacional.<sup>265</sup>

O fato é que, em condições de desigualdades e de assimetria de poder, o conselho torna-se muito mais um órgão legitimador do processo político mais amplo do que uma esfera pública autônoma, capaz de induzir e influenciar a política de educação pública por meio de discussão e deliberação pública.

Mas, qual a percepção dos conselheiros municipais de educação sobre a situação do CMENI?

## **5.2 Atuação e desempenho do CMENI: auto-imagem**

A atuação do CMENI pode ser compreendida através do cumprimento de suas competências dadas a partir das funções atribuídas no contexto da política educacional do município. Vimos que a precariedade das condições e a fragilidade do processo decisório implicam baixa qualidade do exercício do mandato de conselheiro. Verificar se o CME cumpre suas funções passa a ser um indicador importante para compreender sua atuação. Para tanto, a pesquisa busca analisar essa tendência a partir da opinião dos próprios conselheiros. Para tanto, serão utilizadas como referências as funções atribuídas pelo Sistema Nacional de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME/MEC/2006), discriminadas no capítulo anterior (mobilizadora, consultiva, propositiva, normativa e fiscalizadora). Vejamos o que disseram os conselheiros entrevistados sobre cada uma dessas funções.

---

<sup>265</sup> - Sobre a organização interna do Congresso Nacional brasileiro, ver FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando G. P. *O Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, Cadernos de Pesquisa, nº5, out., 1996. Sobre esta questão em relação à Câmara Municipal (Vereadores), ver OLIVEIRA, Otair Fernandes. *O Legislativo Municipal no Contexto Democrático Brasileiro: Um Estudo sobre a Dinâmica Legislativa da Câmara Municipal de Nova Iguaçu*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Niterói, Dez, 1999.

### 5.2.1 Função mobilizadora

Sobre a capacidade do CMENI em estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais no município, os conselheiros responderam:<sup>266</sup>

O conselho encaminha porque a gente entende que ninguém pode ficar sem aula durante um ano letivo, então se nós detectarmos algum tipo de coisa contrária ou fora a gente encaminha para que fique tudo certo em seus devidos lugares. (SECTUR)

O conselho não conseguiu amadurecer ao ponto de fazer essa ponte de estar apresentando até porque estamos passando pelo momento de levantar o conselho, tirar ele daquele ranço que tinha anteriormente – o conselho era formado por pessoas que o governo achava interessante para não dar muito trabalho, mas esse governo não. A gente pincelou, fez um processo de escolha dos participantes da sociedade civil. Praticamente de todo o conselho. A sociedade civil se organizou, teve um fórum, onde tiraram os representantes. Nas secretarias também. Eles foram, decidiram que seria o que. Nem a coordenadoria ou a SEMED teve participação nestas escolhas. Sempre democrático. Já no conselho de alimentação escolar e Fundef a gente reuniu as famílias de todas as escolas, reunimos os pais de 98 escolas que o município tem para que os próprios escolhessem seus representantes. (CCMNI)

Em processo, esta gestão está sendo inovadora porque até então tinha o conselho montado, mas não funcionava. Então tudo que está acontecendo agora está em processo de amadurecimento porque o conselho em si ainda não tem o seu papel de deliberação, esta totalmente em processo de reformulação. (NUCLEP)

Eu acredito que o conselho acaba fazendo esta estimulação quando seus representantes levam para suas bases as decisões e orientações acerca dos serviços de educação na cidade. Acredito que isto seja uma forma de incentivar a participação da população. (MAB)

Não (Cáritas)

Os depoimentos não são consensuais sobre a questão. Dois conselheiros são enfáticos em suas opiniões: um nega a capacidade de mobilização da sociedade pelo CMENI (conselheiro não governamental) e um dá a idéia de que o conselho cumpre esta função (conselheiro governamental). Os demais não são diretos em suas repostas, mas dão a entender que esse processo vem ocorrendo nesta nova fase de reestruturação do conselho e a partir do que fazem suas entidades. Em nenhum momento da pesquisa foi possível verificar que o

---

<sup>266</sup> - Dos entrevistados, um não respondeu essa questão.

CMENI tem essa capacidade. A julgar pelas dificuldades em conseguir *quorum mínimo* para realizar suas reuniões entre os próprios conselheiros, pela precariedade de seu funcionamento e a inexistência de mecanismos e instrumentos de divulgação e de comunicação, pode-se afirmar que na prática o CMENI tem uma baixa capacidade de mobilização social. Como momento de rara mobilização, mesmo sob alguma restrição, pode-se ressaltar os encontros do Fórum de Educação Popular para escolher as entidades conselheiras por duas vezes.

### 5.2.2 Função consultiva

Nesta função, o CME responde as consultas sobre questões que lhe são submetidas pelas escolas, secretaria de educação, câmara de vereadores, MP, universidades, sindicatos e outras entidades representativas de segmentos sociais ou qualquer cidadão ou grupo, de acordo com a lei. Sobre esta questão (se o conselho recebeu pedido de consulta), responderam os conselheiros:

Receber recebe. De outros conselhos, outras secretarias. Mas ainda de uma maneira pequena, acho que pode ser ainda mais amplo. (SEMCTUR)

Em algumas questões, mas ainda não está como deveria ser. Deveria sim, o conselho conforme a lei estar sendo consultado por qualquer atividade ligada à educação. Ainda não está acontecendo desta forma, mas está em andamento tanto é que agora as coisas estão caminhando. (CCMNI)

Nunca recebemos. (Cáritas)

O que eu vejo é que ao conselho é apresentado as propostas da SME, mas que ele não influencia porque até o Sistema de Ensino eles estão mandando para ser aprovado. Aí, não vejo que o conselho está desempenhando seu papel. (NUCLEP)

Não! Quando teve o processo de eleição para diretores, o Sepe convocou o conselho inteiro e levamos nosso documento para o conselho de educação. O documento não foi apreciado, não foi mandado representante do conselho para os fóruns deliberativos e não emitiu nenhum parecer. Nós iniciamos e a prefeitura veio a “reboque”, fazendo uma discussão nas escolas, mas também não teve a participação do conselho a não ser os representantes do Sepe que estavam ali não enquanto conselho, mas Sepe. (SEPE)

O bairro escola, por exemplo. Desde o lançamento do projeto pela prefeitura o conselho foi consultado e se pronunciou a respeito. Inclusive quando o conselho teve dúvidas solicitou esclarecimento à gestão do bairro escola e foi atendido. [Então, esta circulação de informações entre os conselhos tem ocorrido?] Poderia ser melhor. Isto é uma coisa que desde que entrei no conselho a gente tem observado. A comunicação existe só que precisa ser melhorada e o conselho tem buscado melhorar esta comunicação e temos conseguido. (MAB)

As falas acima dos conselheiros informam que não há consenso nesta questão. As opiniões entre governo e sociedade se diferenciam. Os conselheiros não governamentais concordam que o CMENI não cumpre a função consultiva, enquanto os conselheiros governamentais demonstram que cumpre, mas não como deveria. Chama a atenção o exemplo dado pelo conselheiro não governamental de recebimento e pronunciamento do Conselho sobre uma determinada consulta. Durante a pesquisa não foi verificado registro de que este tipo de consulta e pronunciamento tenha ocorrido, pelo menos não há nada a respeito no livro de ata, além de nenhum outro conselheiro ter mencionado este fato. Cabe ressaltar que, o conselheiro da afirmação em evidência representa uma entidade popular bastante conhecida por sua história de luta no município de Nova Iguaçu, mas que atualmente apóia e participa da atual administração municipal.

### 5.2.3 Função propositiva

Esta função é considerada na literatura, em geral, a essência do processo decisório numa perspectiva deliberativa. Trata-se da reação do conselho em responder as questões que lhes são apresentadas e de suas competências mediante a apresentação de propostas (opinião ou sugestão), a partir das suas deliberações. No RI do CMENI a deliberação consiste em um tipo de proposição “através da qual o Conselho estabelece normas ou critérios de natureza genérica, dentro de sua área de competência, ou decide caso preciso em que se inove na doutrina ou na norma”<sup>267</sup>. Como vimos anteriormente, não há deliberação por parte do CMENI desde a sua criação.

Mesmo assim, a pesquisa procurou saber se o CMENI é ouvido pelos órgãos públicos, especialmente pela Secretaria Municipal de Educação/SEMEDNI, na discussão, planejamento ou definição da política educacional no município. As respostas dos conselheiros foram:

Geralmente pela secretária de educação que é a Marli. Ela encaminha ou fala no conselho certas coisas que deveriam ser colocadas mesmo. Mas acho que não com uma frequência tão grande. Por enquanto, porque, às vezes, falta tempo para as coisas serem colocadas melhor. Todos os conselheiros têm seus compromissos nas suas áreas e às vezes, se torna difícil numa reunião extraordinária todos participarem, porque realmente é muitas coisa e falta um pouco de tempo. (SEMCTUR)

---

<sup>267</sup> - Artigo 47 do RI ( Anexo B).

O conselho tem trabalhado tanto que a gente está com a pauta do Sistema Municipal de Ensino e a gente está propondo mesmo fazer mais reuniões com a sociedade civil para que possa trabalhar a questão do sistema, depois discutir o plano Municipal de Educação, fazer outros fóruns para estar mobilizando a sociedade, estar propondo o conselho trabalhar dessa forma. (CCMNI)

Não. (NUCREP)

Não. A gente nunca solicitou audiência. Por parte do conselho, não. (SEPE)

Hoje, o conselho está elaborando o Sistema de Ensino da cidade. O conselho está trabalhando especificamente nisso e, em breve, pretendemos entregar a proposta. (MAB)

Não. (Cáritas)

As falas dos conselheiros acima expressam diferente posicionamento sobre a questão levantada. Três conselheiros são enfáticos em afirmar que o CMENI não é ouvido pelos órgãos públicos, principalmente pela SEMEDNI. As demais falas colocam a audiência com a secretária de educação ocorre nas reuniões extraordinárias e que o fato do conselho está discutindo o SME ele está sendo ouvido pela secretaria de educação. Os conselheiros das entidades não governamentais são os que negam enfaticamente qualquer atenção por parte do governo ao conselho, exceto aquele da entidade que participa e apóia atual governo. A contradição fica a cargo dos conselheiros governamentais que não vêem a participação da secretária municipal de educação do CMENI em reuniões apenas extraordinárias como um contra senso já que ela é a presidente do conselho, ou que a discussão do SME como uma das principais competências do colegiado e não como uma forma de audição do conselho pela SEMEDNI.

Outra questão importante verificada a partir das falas dos conselheiros acima e outros dados levantados durante a pesquisa empírica é que mesmo não havendo deliberações, o CMENI se reúne para discutir questões de sua competência. O problema é que isso ocorre mais pelo voluntariado das pessoas, tanto das entidades da sociedade organizada quanto de alguns órgãos governamentais, por um lado, e que as decisões tomadas não implicam em deliberações públicas com capacidade de interferência política. A ausência de deliberações enfraquece a força política e o papel do CMENI na política de educação no município.

#### 5.2.4 Função normativa

Compete ao conselho nesta função elaborar normas complementares e interpretar a legislação e as normas educacionais em vigor. Sobre se o CMENI elaborou ou interpretou formalmente alguma norma complementar à legislação sobre a educação municipal, os conselheiros entrevistados responderam:

Existe um plano Municipal de Educação que está sendo montado e existem também outras coisas que o conselho participa. Principalmente o plano Municipal de educação que é o Sistema Municipal de Educação que vai ser uma lei e está sendo elaborado pelo conselho. (SEMCTUR)

Não. (CCMNI)

Não. (NUCREP)

E o que está se fazendo agora. O município não tem Sistema de Ensino e estamos começando a criação do Sistema que tem que ser conduzida pelo conselho. Então é isto que o conselho está fazendo. (SEPE)

Está trabalhando nesse sentido. (MAB)

Ainda está em discussão. (Cáritas)

Pelas respostas dos conselheiros, percebe-se que o CMENI está passando pela sua primeira experiência no exercício de sua função normativa, em quase dez anos de existência. Chama atenção o fato de dois conselheiros (um governamental e outro não governamental) serem enfáticos em afirmar que o conselho não tem exercido tal função até o momento, o que condiz com os dados levantados pela pesquisa e expressa a realidade do conselho. Sabe-se que a função normativa reflete a força legal do conselho e sua ausência reduz a capacidade de intervenção das suas deliberações.

#### 5.2.5 Função fiscalizadora, de acompanhamento e de controle social

Essas funções em conjunto referem-se à capacidade do conselho em acompanhar a execução da política educacional e verificar o cumprimento da legislação vigente. Através da fiscalização, o CMENI pode aplicar ou sugerir, inclusive com acionamento do Ministério Público, sanções àqueles (órgãos, entidades, pessoas físicas) que descumprem a legislação municipal na área de educação.

Sobre se o CMENI cumpre essas funções específicas, os conselheiros responderam:



Tem exercido, mas eu acho que falta a gente encaminhar mais coisas e para a gente encaminhar temos que aprontar essa lei do Sistema Municipal de Educação para poder elaborar mais coisas e mandar para dentro da secretaria municipal de educação. (SEMCTUR)

Não porque a gente não tem ainda o Sistema Municipal de Ensino, ainda está em formação. (CCMNI)

O conselho vai participar da discussão de implantação do S.M.E. (NUCREP)

Não temos Sistema. Está sendo criado agora. A gente segue o Sistema do estado porque o município não tem seu próprio Sistema. (SEPE)

Não. Segue trabalhando no projeto já que não havia nada neste sentido. (MAB)

Não porque o conselho ainda está discutindo o sistema. (Cáritas)

Pelas respostas dos conselheiros não se tem dúvida de que o CMENI não cumpre essas funções, situação que condiz com a realidade na medida em que não foi encontrado nenhum registro que especificasse a atuação do conselho na fiscalização, no acompanhamento e no controle das políticas educacionais no município. A título de exemplo verificou-se como um importante indicador dessas funções a aplicação de algum tipo de sanção por parte do CMENI. Sobre esse aspecto, os conselheiros disseram:

Não, nunca aplicou. O conselho somente chamou a atenção de representantes da sociedade civil, no caso dos órgãos representantes por ausência nas reuniões do conselho pedindo que viessem. Comparecessem porque são dois órgãos importantes para o conselho. O conselho pediu que viessem para não haver corte, porque dentro do próprio regimento do conselho diz que se tiverem três reuniões consecutivas sem representante daquele órgão ele será cortado e imediatamente colocado outro em seu lugar. Mas isto até agora não aconteceu. O conselho queria que as pessoas frequentassem e foi ouvido. (SEMCTUR)

Não. (CCMNI)

Não! Porque ele ainda não está desempenhando seu papel de conselho. (NUCREP)

Não. (SEPE)

O conselho, atendendo à solicitação de diretor de escola já atuou neste sentido. Mas isso foi anterior à minha estada no conselho e eu por acaso tomei conhecimento. O conselho entrevistou junto aos pais com relação à frequência de crianças nas escolas. (MAB)

Não. (Cáritas)

As opiniões dos conselheiros expressam um consenso sobre a não aplicação de algum tipo de sanção pelo CMENI. Uma das falas aponta para uma intervenção do conselho, em algum momento, junto aos pais dos alunos em resposta a uma solicitação da escola, o problema é que não há informações registradas sobre esse acontecimento e nenhuma manifestação dos demais conselheiros sobre este tipo de ação.

Além de sanções, o Conselho pode promover audiências públicas, visitar escolas, solicitar presença de autoridades para o esclarecimento de assuntos ou questões relacionadas à educação no município, entre outros mecanismos para acompanhamento e fiscalização. De acordo com os registros, conforme os Quadros 5A, 5B e 5C, o CMENI tem feito solicitações para prestar esclarecimentos apenas à secretária municipal de educação em exercício. Esse fato não teria tanta relevância se a secretária não ocupasse o cargo de presidente do conselho ou que estive sempre presente nas reuniões do conselho. A ausência da secretária-presidente na rotina dos trabalhos faz com que sua presença seja solicitada oficialmente quando o conselho necessita discutir ou esclarecer questões de sua competência e que tem relação com a administração da educação pública no município.

Outro aspecto importante que diz respeito ao exercício das atividades de acompanhamento e de fiscalização, talvez o mais grave de todos, que passou despercebido nas falas dos conselheiros que nem se quer tocaram no assunto, é a ausência dos trabalhos das comissões, questão relacionada ao problema de organização interna do próprio conselho. Sem o trabalho das comissões o conselho perde o essencial das suas funções que deveria sustentar e dar base as suas deliberações quando decididas pelo plenário. Ora, esta é uma questão que depende muita mais dos conselheiros coletivamente organizados.

Em geral, as opiniões dos conselheiros condizem com a realidade do CMENI na medida em que espelham as dificuldades enfrentadas para o cumprimento das funções legalmente previstas cujo impacto de suas decisões tenham implicações na política educacional. Perguntados sobre esta questão, ou seja, se as decisões do conselho causam impacto na política de educação no município, os conselheiros responderam:

Sim, o conselho está exatamente para isso, interferir para o melhor desempenho da Secretaria de Educação dentro do município. (SEMCTUR)

Acho que sim. O conselho é o órgão fundamental que faz essa ligação da sociedade e governo. O conselho é fundamental para que as políticas em educação possam ser efetivas. Acho que é a ponte. Então o fato do conselho funcionar no município é fundamental, ele tem que fazer, tanto a secretaria

de educação como outras secretarias tem que fazer parte do conselho como também a sociedade civil que tem plena consciência de que este é o espaço de discussão de políticas educacionais para a cidade. Então o conselho precisa funcionar de forma correta. A gente sabe que é difícil cada um tem suas dificuldades, suas vidas, suas histórias. Mas o conselho a gente tem que fazer de tudo para que ele funcione. (CCMNI)

Está em processo. (NUCREP)

Nós não deliberamos nada então eu não posso fazer essa avaliação, mas vejo que o governo propõe muita formação para os conselheiros e não vejo em que medida essas formações são mesmo para formar as pessoas ou fazer com que o conselho não funcione. (SEPE)

Com certeza. O conselho tem buscado ser ativo participativo em relação à política de educação na cidade. (MAB)

A expectativa não ultrapassa as reuniões do conselho. (Cáritas)

De acordo com essas falas, a maior parte dos conselheiros entrevistados afirma que as decisões do CMENI têm algum impacto na política de educação no município de Nova Iguaçu, mas não informam qual o tipo de impacto. Isso significa uma contradição com o que até agora tem sido dito pelos próprios conselheiros, em geral, e demonstrado pela pesquisa empírica. Como pode o CMENI causar algum tipo de impacto na política educacional se não há deliberações? Mesmo nas opiniões dos conselheiros que não confirmam enfaticamente qualquer tipo de impacto (todos não governamentais) existem contradições, na medida em que um vê o impacto como algo que “está em processo”, um não se sente capaz de avaliar e um de que a expectativa sobre qualquer impacto “não ultrapassa as reuniões do conselho”, o que nos parece o mais coerente conforme os dados da pesquisa.

Uma outra questão levantada pela pesquisa é a relação do CMENI com entidades e órgãos públicos da área da educação no município, particularmente com a Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu (SEMEDNI).

### **5.3 A relação entre o Conselho Municipal de Educação (CMENI) e a Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu (SEMEDNI): contradições entre discursos e práticas políticas**

A legislação vigente prediz que o CMENI é um “órgão colegiado, de caráter paritário, com a finalidade básica de assessorar, normatizar, orientar, acompanhar e fiscalizar o sistema de Ensino Municipal”. Sua competência restringe-se à Educação Infantil, à Educação Especial e ao Ensino Fundamental, desde que respeitadas as diretrizes da legislação federal e as

disposições supletivas da legislação estadual na área educacional, bem como as atribuições delegadas pelo Conselho Estadual de Educação – CEE/RJ.<sup>268</sup>

Dessa posição legal e institucional decorre a natureza política do CME no contexto da educação municipal. Esta posição é (a) de “natureza supletiva” em termos normativos e deliberativos às leis e normas estaduais e as delegadas pelo CEE; (b) de fiscalização que consiste no “zelo pelo cumprimento da legislação federal, estadual e municipal, no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados à educação e na observância da execução dos planos e projetos” aprovados pelo próprio conselho; e (c) assessoramento, atuando “basicamente na formulação de diretrizes educacionais e na apreciação e aprovação de planos, programas e projetos que, por disposições legais ou em caráter consultivo, lhes sejam submetidas pelo Secretário Municipal de Educação”.<sup>269</sup>

Dessa forma, os limites legais para a atuação do CMENI estão dados pela (1) legislação federal e estadual, (2) normas do CEE e (3) a política de educação da administração pública municipal. Mesmo sob tais limitações, o CMENI tem como finalidade básica “promover, no nível de sua competência, o desenvolvimento da educação no município e o fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino, atuando em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação”. A questão é o que significa atuar sob “estreita articulação”. Nesta questão, a pesquisa buscou levantar a relação estabelecida entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação.<sup>270</sup>

Antes, porém, cabe contextualizar o CMENI no contexto da política municipal de educação do município de Nova Iguaçu, como um elemento chave para uma melhor compreensão da atual situação do Conselho.

### **5.3.1 A política de educação em Nova Iguaçu: a centralidade da SEMEDNI**

Não se pretende aqui fazer uma avaliação da gestão pública da política da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu no atual governo (2005-2008), o que, além de prematuro, não é o principal propósito deste trabalho. Porém, chamar atenção para alguns

---

<sup>268</sup> - Lei municipal nº 2.853, 1997; Regimento Interno, 1998. Vide anexos A e B

<sup>269</sup> - Lei municipal nº 2.853, 1997; Regimento Interno, 1998. *Ibidem*.

<sup>270</sup> - Seria também interessante indagar sobre a relação do CME com outros órgãos públicos da área da educação existentes no município como a Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores, o Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares, dentre outros, o que não é possível neste trabalho.

pontos dessa política e sua relação com o CMENI parece fundamental para os fins da análise pretendida.<sup>271</sup>

A Secretaria Municipal de Educação (SEMED) é o órgão do Poder Executivo municipal responsável pela implantação e execução das políticas públicas municipais de educação e outras atividades no âmbito de sua competência. Ao que tudo indica, essa política tem sido construída ao longo desses dois primeiros anos de governo que, desde o início, tem enfrentado muitos problemas em várias áreas. No processo eleitoral, o programa de governo do candidato eleito já era criticado quanto à sua proposta na área de educação, por carecer de conteúdo e fundamentação. Como pontos principais, a proposta tinha uma “pretensa” política educacional voltada para: a) implantação do “Novo CEU – Centro de Educação Unificado”; b) “eleições para diretores de escola” (diretas); c) “criação das associações de pais, alunos e professores de cada escola”; e d) “implantação da autonomia da Escola” com repasse de verbas para pequenos reparos e manutenção e “repasse direto para a Escola dos recursos da merenda escolar”.<sup>272</sup>

Soma-se a isso, outro importante aspecto que foi a disputa em torno da indicação do nome para ocupar o comando da Secretária Municipal de Educação. As informações indicam uma disputa interna do partido do prefeito, o PT, em torno não somente do cargo de secretário de educação, mas de muitos outros. No caso específico da educação, havia um grupo de professores, militantes do movimento sindical, que apoiara a candidatura do prefeito e até já na SEMEDNI, contribuindo com o início do governo. Este grupo defendia um nome reconhecido pela militância e experiência político-partidária na área educacional ligado ou comprometido com os anseios do PT local. Porém, pressões internas do próprio partido do governo, principalmente da Executiva Nacional, e seus aliados sustentavam outro nome para o cargo<sup>273</sup>. O resultado dessa disputa interna foi a indicação e nomeação de uma professora da

---

<sup>271</sup> - Esta seção foi elaborada com base em informações obtidas através de entrevista, documentação da SEMEDNI e outras fontes sobre a educação no município como o site da prefeitura de Nova Iguaçu <http://www.novaiguacu.rj.gov.br>. Cabe informar que muitas foram as dificuldades em contatar e obter informações da SEMED, tendo em vista os inúmeros telefonemas e recados feitos ao longo do trabalho de pesquisa de campo, geralmente sem retorno. Mesmo passado esta fase, devido à insistência, foi possível realizar a entrevista e colher algumas informações (documentos) em 11/04/2007. Inicialmente se pretendia entrevistar a Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu em exercício, Sra. Marli Silva Câmara de Freitas, mas, diante da impossibilidade, foi entrevistado o Secretário Adjunto Pedagógico, Sr. Alsenir Pereira da Silva, que é o suplente da secretária no CMENI.

<sup>272</sup> - “Programa de Governo Participativo: novas idéias para mudar Nova Iguaçu”, Coligação “Hora da Mudança”, PT-PSDB-PC do B-PFL, 2004.

<sup>273</sup> - Esse tipo de disputa interna em torno de cargos no governo marca a contradição e dificuldades do governo recém eleito. Contradição que marca o processo eleitoral desde a indicação do nome para prefeito entre o PT local e o PT nacional. A forma como foi imposto o nome do candidato da Executiva Nacional do PT provocou inquietações, questionamentos e dissidências no PT iguaçuano. Alguns quadros do partido mudam para o PT de Mesquita passando a apoiar e trabalhar o candidato petista que também ganha a eleição para a prefeitura. A

rede pública, recém eleita vereadora pelo partido do governo, reconhecida pela ligação ao movimento social (direitos de crianças e adolescentes) e próxima aos interesses da tendência majoritária do governo e de seu partido. Isso ocasionou um desgaste e um “racha” entre os grupos em disputa que resultou na saída do governo do grupo dissidente que estava na SEMEDNI. Neste cenário, a atual Secretária Municipal de Educação de Nova Iguaçu assume o cargo sob severas críticas e questionamentos. Chama atenção o fato de que a secretária foi dirigente de um das entidades representantes da sociedade civil no CMENI.<sup>274</sup>

O contato com a SEMEDNI para a realização desta pesquisa ocorreu após inúmeras tentativas e a coleta de informações (documentação e entrevista), apesar das dificuldades, permitiu traçar um quadro geral da política de educação no município<sup>275</sup>. As informações da secretaria apontam para uma situação da educação no município de Nova Iguaçu, no início do governo, em geral como “caótica”, tanto do ponto de vista patrimonial quanto do ponto de vista pedagógico. Em relação ao primeiro aspecto, a carência de manutenção e conservação da rede escolar exigia obras emergenciais, o que significava a estagnação da expansão para atendimento da demanda. No que diz respeito ao aspecto pedagógico, não havia na rede municipal de ensino *currículo* pleno, o que significava que o ensino funcionava sem uma unidade curricular. Neste sentido, as obras emergenciais (reformas e ampliação das escolas, outras), melhorias de serviços educacionais como merenda escolar e a organização pedagógica (elaboração de orientações para o ensino religioso e de educação especial, planejamento pedagógico das atividades, organização do *currículo* pleno, dentre outros) da rede de ensino municipal constituíram o cerne das primeiras realizações da administração atual.

A pesquisa constata que esses primeiros anos de governo foram marcados por uma política educacional repleta de contradições. Ao mesmo tempo em que se reestrutura e planeja ações e atividades surgem na cidade de Nova Iguaçu eventos de grandes proporções e

---

nomeação da professora Marli, em detrimento do outro nome em disputa, para alguns petistas representou mais uma vez a prevalência da vontade da executiva nacional do partido sobre os interesses e vontades da base local. Soma-se a isso o fato de que o governo se inicia com a nomeação de vários quadros do PT de outras localidades, principalmente de São Paulo, em cargos de primeiro escalão, o que provoca muito descontentamento entre os petistas da região.

<sup>274</sup> - A atual Secretária Municipal de Educação de Nova Iguaçu é a professora Marli Silva Câmara de Freitas que foi diretora da Casa do Menor São Miguel Archanjo (CMSMA) que acolhe e educa jovens e prioritariamente adolescentes em situação de risco pessoal, tendo como preocupação e objetivo a reintegração e inserção familiar e social. Uma das principais críticas feitas à secretária era da sua inexperiência político-partidária e administrativa, porém a mesma ocupou vários cargos de direção na área educacional.

<sup>275</sup> - Após a fase de coleta de dados, depois de muita insistência, foi realizada uma entrevista com o atual Secretário Adjunto Pedagógico, Sr. Alseni Pereira da Silva, em 11/04/2007. Ressalta-se o fato de que o detentor deste cargo é o suplente da secretária no CMENI, a quem agradecemos pelas informações prestadas na entrevista e pelos materiais coletados (documentos).

visibilidades, passando a idéia de que o governo tem a educação no centro e como prioridade de sua política<sup>276</sup>. No entanto, esse aparente compromisso esbarra na falta de fundamento político e de qualidade nas ações e projetos desenvolvidos que se mostram confusos e desarticulados devido à ausência de um programa político sustentável na área educacional, no início do governo. Ao buscar responder as demandas externa na área de educação, o governo municipal recém instalado começa a desenhar sua política educacional de forma mais definida com a implementação do Programa Bairro Escola, principalmente a partir do ano de 2007. Este, pode ser considerado o projeto estruturante da política de educação da atual administração municipal e apresenta como principal característica e caráter estratégico a articulação da SEMEDNI com os demais órgãos do governo na medida em que congrega as ações do governo na área social, particularmente a educação.

Ao que tudo indica, a política educacional de Nova Iguaçu vem sendo construída ao longo da atual administração, a partir de programas e projetos vindos de fora para dentro do município, incentivados pelo governo federal e por organismos internacionais, como são o caso do projeto Brasil Alfabetizado e Bairro Escola, entre outros. Isso quer dizer que as ações desenvolvidas pelo ente municipal na área da educação não estão somente previamente determinadas pelo ordenamento institucional vigente (CF88, LDBN, outras), mas pensadas externamente sob uma perspectiva de política pública focalizada.

Nesta lógica, ao município, cabe adotar as medidas apontadas por órgãos nacionais e agências/organismos internacionais (BIRD, PNUD, UNICEF, dentre outras) e criar estratégias adequadas para a operacionalidade das propostas “sugeridas”, com a finalidade de atingir os objetivos e as metas traçados, recebendo em troca benefícios financeiros. Desse modo, a política de educação no município é induzida e resulta do processo de globalização da economia que, desde os anos noventa no país, aponta a esfera local de governo como instância privilegiada na efetivação de políticas públicas, no fortalecimento da democracia semi-representativa e base para o desenvolvimento.<sup>277</sup>

Um dos aspectos considerado positivo desse processo, talvez o mais importante do ponto de vista do resultado prático, tem sido a modernização da máquina pública municipal, o que tem exigido do governo investimento na informatização da sua estrutura administrativa e

---

<sup>276</sup> - O Fórum Mundial de Educação – Educação cidadã para uma cidade educadora, realizado entre os dias 23 e 26 de março de 2006, colocou a cidade de Nova Iguaçu no cenário nacional e internacional e no epicentro de um movimento mundial em prol da educação como direito e qualidade social.

<sup>277</sup> - Sobre a questão da municipalização induzida das políticas públicas no Brasil, ver Capítulo III desta Tese. Sobre a importância da esfera local de governo na democratização das políticas públicas e fator de desenvolvimento, ver SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. (2001) *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE.

na produção de conhecimento (estudos sobre a realidade educacional local), em prol da eficácia e da eficiência administrativa. Nesta questão, a SEMEDNI tem buscado uma sólida organização da sua estrutura, capaz de construir bases de uma política educacional e de desdobramentos às ações, programas e projetos previstos, consolidando, assim, uma política pública na área da educação municipal, conforme as orientações do governo federal e dos organismos internacionais. O problema é que esse processo de modernização da administração pública em Nova Iguaçu tem ocorrido de modo que a SEMEDNI seja o órgão condutor, executor e controlador da política de educação, estabelecendo estratégias que visem dirimir os custos políticos locais para a sua concretização. Em outras palavras, tudo gira em torno do órgão executivo educacional que concentra o poder decisório na política do município.

O depoimento do Secretário Adjunto Pedagógico, a seguir, expressa bem o reconhecimento da importância dos programas e projetos vindos de fora para dentro do município, na reestruturação interna da SEMEDNI.<sup>278</sup>

O programa **Brasil Alfabetizado** que, quando nós chegamos aqui, havia um projeto do [FNDE] engavetado que a gente teria que devolver o recurso, porque o governo anterior não usou o recurso para montar as turmas. A gente conseguiu recuperar esse projeto, e já no primeiro ano foi ampliado para 80 turmas de Brasil Alfabetizado. Hoje, nós temos 160 turmas de Brasil Alfabetizado e, aí, usando espaços de igrejas, associações, a própria escola da rede, à noite, onde não tem EJA, para atender esses alunos que estão em fase de alfabetização. E a gente hoje está trabalhando como fazer o encaminhamento desse aluno saído da formação do Brasil Alfabetizado, quer dizer, do processo de alfabetização e o ingresso na EJA, para que ele também não se perca depois.

A questão das **metas do milênio**, o MEC junto com a UNICEF escolheram duas cidades brasileiras para representar o Brasil, no sentido de perseguir aquelas metas do milênio: uma foi Belo Horizonte e a outra foi Nova Iguaçu. [...] Olha, as razão porque Nova Iguaçu eu não sei. Não sei quais foram os critérios escolhidos. Eu sei que foi muito bom. Primeiro porque para a gente representou muito trabalho e representa muito trabalho. Mas, por outro lado, isso fez com que a gente avançasse muito no sentido de ter uma dinâmica de trabalho um pouco mais científica. Por exemplo, aqui, se você procurasse, anteriormente, quais são os indicadores que têm de evasão, de repetência, de atraso escolar, nós não temos esses dados de 2004. A partir de 2005, começamos a fazer isso. E isso foi melhorado por nós! A gente criou um setor de estatística, justamente para isso. Porque quando você faz um planejamento, você tem que partir da situação em que você está. Então, quem te dá a situação em que você está são os indicadores que você tem. Então, além de não trabalharem com os indicadores oficiais que tem do IBGE ou de outros órgãos que trabalham com estatística, eles não tinham um próprio estatístico da rede. Então, a gente passou a ter essa

---

<sup>278</sup> - Entrevista em 11/04/2007. Grifo nosso



preocupação. E as metas do milênio, no sentido de ter que definir metas da educação para esse período que foi estabelecido aqui para a gente, isso nos ajudou muito. Nos obrigou encontrar um caminho científico e isso está nos ajudando, também, no desenvolvimento das nossas metas aqui.

Com relação ao **Fórum Mundial de Educação**, ele aconteceu por várias razões, mas eu acho que a razão principal [...] quando houve a chacina em Nova Iguaçu e Queimados, que vitimou 29 pessoas, isso foi um apelo muito forte para a sociedade, porque aí Nova Iguaçu passou a ser conhecido no mundo todo, não por alguma qualidade, não por alguma qualificação positiva, mas por um fato negativo. E o Fórum Mundial, então, eles conseguiram fazer com que o evento ocorresse em Nova Iguaçu. Aconteceu em Nova Iguaçu e isso também foi bom pra gente, que aí Nova Iguaçu passou a ser evidenciado não como uma cidade violenta somente, mas como uma cidade que tem potencial, também, para outras coisas, inclusive educação. E o evento foi tão importante pra gente que o próximo Fórum de 2008 vai ser em Nova Iguaçu de novo. Já ficou combinado isso no último Fórum.

Como se observa na fala do subsecretário, os programas, projetos e eventos são fundamentais para o desenvolvimento de uma política de educação em Nova Iguaçu. Ao responder as demandas externas, o município conta não apenas com apoio financeiro como também com espaços para maior projeção na mídia, tanto nacional quanto internacionalmente. Associados aos projetos citados pelo subsecretário juntam-se eventos como a “Bienal do Livro Infante-Juvenil” e “Festival Literário” que surgem com as primeiras atividades públicas na área da educação da administração atual. Se, por um lado, esses acontecimentos dão maior visibilidade e projeção à cidade de Nova Iguaçu, fortalecendo uma imagem positiva de uma região marcada por um preconceito histórico associada aos inúmeros casos de violências; por outro, dá a impressão de que o município tem um compromisso do atual governo com a educação pública. Pode-se dizer que, com a divulgação desses e de outros eventos, a educação se transforma em um “espetáculo”, dando ao município maior visibilidade global, mas isso não significa necessariamente compromisso político com uma política educacional transparente, pública e democrática. Isso porque problemas crônicos e dificuldades relacionadas à realidade educacional são constantemente denunciados pela imprensa em geral, como a evasão escolar, a repetência, o semi-analfabetismo nas séries iniciais do ensino (analfabetismo funcional), carências de professores, exclusão escolar, dentre outros.

Parece que o aspecto mais positivo sob o ponto de vista da política pública de educação nos primeiros anos de gestão da atual administração municipal de Nova Iguaçu tem sido a **disseminação da prática de produção e tratamento de dados e estatísticas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação**, isto é, a melhoria da capacidade organizativa em produzir e sistematizar informações a partir da sua própria realidade, aspecto incentivado

pela Metas do Milênio<sup>279</sup>. Se, por um lado, isso pode significar uma modernização da estrutura organizacional e administrativa da SEMEDNI, que passa a contar com um serviço próprio de produção e sistematização de informações básicas para o desenvolvimento de suas atividades de planejamento e de avaliação das ações na área de educação, importante passo para a produção de políticas públicas, o que não deixa de ser um grande avanço; por outro lado, demonstra que a política educacional não existia e está sendo construída ao longo da administração e a elaboração dessas informações faz parte dela.

Em um dos seus documentos, produzido em 2006<sup>280</sup>, a SEMEDNI expressa suas orientações básicas, que, dentre outras funções, deve “ampliar o debate sobre a gestão em educação na cidade de Nova Iguaçu e fornecer balizas para a potencialização desse serviço”, um trabalho que, no limite, “pode fornecer subsídios para a construção do Plano Municipal de Educação”. Este documento analisa a situação da educação na cidade conforme os “Objetivos do Milênio”<sup>281</sup>. Segundo os formuladores, o documento é entendido como

resultado do significativo acúmulo de experiências institucionais, no âmbito da gestão da municipalidade, no que tange à educação pública, tendo em vista, em primeira instância, a elaboração do Plano Municipal de Educação em suas consonâncias com o Plano Plurianual.

[...] Esta reflexão, em linhas gerais, é resultado dos trabalhos realizados pelos gestores municipais em uma relação intersetorial e interinstitucional, tendo como parceiro o Instituto Paulo Freire, cuja consultoria restringe-se, respectivamente, às ações da Secretaria Municipal de Educação e da Coordenadoria Geral do Bairro Escola, visando fomentar o aprimoramento da gestão educacional democrática e participativa, em uma perspectiva de que Nova Iguaçu se consolide como “Cidade Educadora”<sup>282</sup>.

Como se pode observar, este documento é um esforço dos agentes da SEMEDNI com vistas às “Metas do Milênio”, possibilitando a construção das bases para uma política educacional em Nova Iguaçu sob uma perspectiva, que pressupõe:

<sup>279</sup> - Elaboradas a partir da “Declaração do Milênio” e adotadas em setembro de 2000 pelos 189 países membros das Organizações das Nações Unidas. Visam ações governamentais integradas até o ano de 2015.

<sup>280</sup> - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/INSTITUTO PAULO FREIRE. *Metas do milênio*, Set., 2006. (mimeo)

<sup>281</sup> - Os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” são um conjunto de objetivos que visam ações governamentais integradas e tem como metas prioritárias o desenvolvimento sustentável e a eliminação da pobreza. Ao todo são oito metas, e a educação é uma delas, cujo objetivo internacional visa à **eliminação do analfabetismo e promover a inserção educacional até 2015**. Cidades-pilotos foram selecionadas em nove países em desenvolvimento e no Brasil foram escolhidas as cidades de Belo Horizonte (MG) e de Nova Iguaçu (RJ).

<sup>282</sup> - Ibidem, p.4-5. Sabe-se que além da assessoria do Instituto Paulo Freire (IPF), prestada desde o início da gestão, a SEMEDNI conta também com a consultoria da Federação de Órgãos de Assistência Educacional (FASE) que assessorava o governo como um todo, inclusive cedendo quadros técnicos e políticos para ocupar cargos no governo.

a otimização dos esforços pontuais de planejamento em nível micro ou secretarial e setorial. Uma vez coordenadas às ações para a construção do Perfil, este trabalho deve ser parte da metodologia dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Também em nível macro, inter-institucional, será efetivo se não perder as reais dimensões do compromisso assumido pelas autoridades municipais junto a Organização das Nações Unidas (ONU). Tal compromisso é em si um desdobramento da atuação do Brasil na ONU, desde a assinatura do Programa que permitiu o desencadeamento desta que é considerada a “fase-piloto”.<sup>283</sup>

Como se nota, o processo de elaboração deste documento corresponde, segundo a SEMEDNI, ao esforço concentrado em um levantamento de estudos que problematiza e sistematiza os dados e permite uma melhor compreensão da realidade educacional do município, situação até então inexistente. Neste sentido,

Somente em 2005 pode-se apontar a preocupação e a concreta mobilização de ações dos gestores na produção sistemática de informações e na disponibilização das mesmas, tais como cadastro dos alunos e professores, acompanhamento da incidência da repetência, ausência e evasão. [...]

Esse importante serviço inexistia, quando do início desta administração e em razão disso os planejamentos e as avaliações de desempenho do setor ficavam muitos prejudicados. Hoje já existe, mesmo que ainda incipiente, uma base de informação que reúne os dados mensais e/ou bimestrais referentes às atividades escolares, como frequência, aproveitamento, índice de evasão, distorção série/idade, aprovação/repetência. Na medida em que se consolidem os meios técnicos e humanos necessários, será possível fazer mapeamentos, análises e proposições que apontem pontos mais críticos que requerem intervenção do setor, com a necessidade de ampliação de algumas unidades e criação de outras, etc.<sup>284</sup>

O mérito desse esforço, ressaltado no próprio documento, é a criação de um conjunto de informações básicas sobre a realidade educacional no município, ponto fundamental para se pensar qualquer política pública que seja capaz de superar as distorções e incongruências de informações produzidas, vinculadas, principalmente, ao financiamento dos fundos de educação<sup>285</sup>. Como exemplo dessas incongruências, o documento aponta para o problema do quantitativo dos professores na rede pública municipal, que

---

<sup>283</sup> - *Ibidem*.

<sup>284</sup> - *Ibidem*, p.9.

<sup>285</sup> - Geralmente dados sobre as realidades educacionais das municipalidades têm como base estudos por amostragens, informes indiretos, dados tabulados e analisados por órgãos centrais de pesquisas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) ligados ao governo federal e/ ou órgãos ligados ao governo estadual como a Secretaria do Estado da Educação do Rio de Janeiro (SEE-RJ), Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE).

Enquanto os dados do IBGE apresentam 1850 professores, os dados da administração dão conta de 3.204 docentes em 2003. Quais seriam as causas de tal nível de incongruências? Seriam de natureza técnica ou política? Estranhamente as diferentes fontes apontam para a existência de 97 escolas até 2003, entretanto 1354 professores, em um quadro de 3204 é um contingente expressivo para ter desaparecido por conta de um simples problema de comunicação, entre a SEMED e o MEC, naquela circunstância.<sup>286</sup>

Importante observar que todo esse esforço é válido porque organiza as informações que servem de base para o planejamento da política educacional. Porém, chama a atenção que esse esforço concentrado para a sistematização dos dados não apresenta nada de novo, pois os parâmetros qualitativos da educação já estão dados pelas diretrizes nacionais e internacionais. Mesmo assim, a produção de informações básicas pela SEMEDNI, apesar de pequena, é muito importante porque permite traçar o perfil da educação municipal de Nova Iguaçu, que é constituída por uma rede pública formada por 99 (noventa e nove) unidades escolares de Ensino Fundamental, 13 (doze) creches municipais e 36 (trinta e seis) creches conveniadas.<sup>287</sup>

O diagnóstico traçado no documento, em geral, aponta para os problemas da educação municipal de Nova Iguaçu, tais como:

- a) discrepâncias na infra-estrutura, apesar das unidades escolares estarem disseminadas em todo território municipal, os equipamentos são insuficientes. Em termos de tecnologia de comunicação não há um sistema eficaz sem telefones e banda larga em algumas escolas, exceto as do telecentro;
- b) defasagens nos quadros de recursos humanos (professores e funcionários);
- c) dificuldades na qualificação do corpo docente. A “formação continuada em trabalho esbarra em um quadro deficitário de docentes”. Soma-se a isso uma “grande dificuldade no que se refere à qualificação dos professores, pelo fato de que muitos trabalham em mais de uma rede de ensino”;
- d) problemas estruturais da educação pública como evasão, repetência e distorção idade/série, analfabetismo incidem sobre a população em idade escolar;
- e) falta de um sistema próprio de ensino, “um problema que recai sobre os demais”.

Em suma, o estudo realizado pela SEMEDNI/IPF aponta para as defasagens existentes entre as metas estabelecidas pela ONU (Metas do Milênio, 2000) e pelo governo federal

---

<sup>286</sup> - Ibidem, p.15.

<sup>287</sup> - Dados referentes ao ano de 2006. Para administrar essa rede a SEMED conta com uma estrutura formada por 04 (quatro) secretarias adjuntas, a saber: Secretaria Adjunta Pedagógica, Secretaria Adjunta Administrativa, Secretaria Adjunta de Patrimônio da Educação e Secretaria Adjunta Financeira da Educação. (SEMED/IPF, 2006)

(Plano Nacional de Educação, 2001) e o que realmente é oferecido pela rede municipal, de ensino de Nova Iguaçu com base num conjunto de estudos de outras instituições e órgãos<sup>288</sup>. Os dados apontam para uma “tímida expansão” da rede municipal tanto na educação infantil (creche e pré-escola) como no ensino fundamental (ciclo básico). Em relação à educação infantil, o estudo mostra que, apesar de as creches terem aumentado o atendimento das crianças do município com um crescimento nas matrículas de 473 crianças atendidas em 2004 para 609 crianças em 2006 e a pré-escola um crescimento de 2.356 crianças atendidas em 2004 para 2.958, os índices, se comparados com a população existente são de 0,3% no primeiro caso e 31,2% no segundo, considerado como ínfimo. A meta do município é atender 5% do total de crianças de 0 a 3 anos em creches da municipalidade, mas, em relação à pré-escola, a meta não é claramente estabelecida, no máximo o estudo faz referência ao que é determinado no Plano Nacional de Educação, publicado em 2001, que “estabelece que até 2011 metade dos meninos e meninas de até 3 anos deverá estar em creches e 80% das crianças de 4 a 6 anos na pré-escola”.<sup>289</sup>

Quanto ao Ensino fundamental, o estudo questiona a imprecisão dos dados quantitativos disponíveis e aponta para a realização de um Censo Educacional próprio, que permitirá à SEMEDNI quantificar com mais confiabilidade as crianças e adolescentes nessas condições. Por ora, ressalta o crescimento ainda pequeno do número de matrículas registrado no Censo Escolar do INEP e ressalta algumas questões referentes a essa modalidade de ensino, afirmando que

De acordo com os dados apurados pelo Observatório das Metrôpoles, a rede municipal de Nova Iguaçu apresentou, no período de 2003 e 2004, uma taxa elevada de atraso escolar (distorção série/idade), que foi de 13,8%. Quanto aos repetentes, de acordo com o Censo Escolar, tivemos 11,9% em 2004, 11,65% em 2005 e 11,87% em relação ao total de alunos matriculados.<sup>290</sup>

Observa-se uma tendência de crescimento quando se leva em conta que o total de alunos matriculados, envolvendo todas as modalidades, foi de 61.805, 64.922 e 66.752, para os anos de 2004, 2005 e 2006 respectivamente. Com relação à evasão escolar ocorreu o inverso, já que os percentuais de evadidos para o mesmo período são 5,32%, 3,63% e 2,72%.<sup>291</sup>

---

<sup>288</sup> - O estudo da SEMED tem como fonte dados e índices elaborados pelo Observatório das metrôpoles (IPPUR-UFRJ/FASE, 2006), IBGE/IPEA (2004), INEP (2004) e por órgãos internos como a Coordenadoria Geral do Bairro Escola (2006).

<sup>289</sup> - *Ibidem*, p.20.

<sup>290</sup> - Projeto de Localização dos Objetivos do Milênio Cidade de Nova Iguaçu. Observatório das Metrôpoles/IPPUR-UFRJ, FASE. Rio de Janeiro, 2006, p.19.

<sup>291</sup> - SEMEDNI/IPF, 2006, p.25.

Especificamente, o estudo da SEMEDNI/IPF constata a real situação da educação infantil e do ensino fundamental do município, apontando para metas municipais mediante a previsão de ações públicas convergentes com as metas do milênio. Como principal meta, assume a “implantação do sistema de Horário Integral na rede pública” oferecido atualmente como opcional, mas que, segundo a SEMEDNI, com a criação do Sistema Municipal de Ensino “deve tornar-se compulsório”.

Essa meta, associada a outras mais amplas como a melhoria da qualidade em educação, passa a compor o que pode ser considerado o grande projeto do governo de Nova Iguaçu na atual administração, o “Programa Bairro Escola” que passa a envolver ações como “melhoria das condições de trabalho dos educadores, formação continuada em trabalho, transporte escolar, a ampliação do horário de aula e oferta de vagas condicionadas à construção de escolas, etc.”<sup>292</sup>. Tudo indica que este programa passa a ser o cerne, não apenas da política educacional, mas do governo como um todo e responde às exigências estabelecidas no cenário nacional e internacional, em relação ao desenvolvimento da educação sob o ponto de vista das metas do milênio. Nas palavras do secretário adjunto pedagógico da SEMEDNI,

O bairro-escola é um programa que reúne várias secretarias em torno de um projeto educacional na escola. Então, a escola é a referência. [...] Secretaria de Obra, Secretaria de Saúde, Secretaria de Transporte, Secretaria da Cidade (que na verdade, não existe secretaria de obra e sim secretaria da cidade), Secretaria de Urbanismo, a CODENE que é uma empresa de obras municipais. Então, todos esses órgãos estão dentro do programa bairro-escola. Nós temos a parte pedagógica, que cuida de estabelecer o horário integral. [...] então, aquela escola passa a funcionar em horário integral. Existe o sistema de parcerias. Esse horário integral ele não acontece dentro do espaço da escola, ele acontece no espaço da comunidade. Então, é numa Igreja que tem uma sala que pode servir de sala de aula, ela oferece para a escola, faz uma parceria com a escola. Se um clube que tem uma piscina, ele oferece a piscina. Enfim, se é uma academia que tem um salão que pode ter uma atividade cultural, ele oferece.

Então, no outro turno (em turno regular, o aluno estuda normalmente na escola), ele permanece por conta da escola, mas ele vai fazer atividade de aprendizagem, de cultura e de esporte, em espaços parceiros.<sup>293</sup>

Como é perceptível nas palavras do secretário adjunto pedagógico, o programa Bairro Escola é um projeto estratégico de articulação entre diversas áreas das políticas públicas em que a educação é o ponto de partida. Além disso, a efetividade deste programa fundamenta técnica e politicamente a ação do governo municipal que articula e integra suas secretarias e ainda se aproxima da comunidade. Neste último aspecto, chama a atenção o fato de que não

---

<sup>292</sup> - Ibidem, p.22.

<sup>293</sup> - Entrevista em 11/04/2007.

estão claros, até o presente momento, os critérios de escolhas em qual comunidade o programa será implantado e nem qual o seu alcance até o final do governo. De qualquer modo, passado a metade do mandato da atual administração, a situação da educação no município de Nova Iguaçu é outra em relação ao início do governo, principalmente do ponto de vista da racionalidade administrativa, em que a quantificação e a sistematização das informações apontam para uma tecnificação em nome da eficiência administrativa, em busca da legitimação da política de educação que está sendo implementada. Chama atenção o fato de que, os estudos que servem de base para as ações da SEMEDNI não tenham chegado ao CMENI, pelo menos durante a realização da pesquisa empírica. Sem o compartilhamento dessas informações não há troca entre esses órgãos. Isso leva a questionar a concepção de gestão democrática como marca característica da administração atual.

### **5.3.2 Democratização da gestão pública da educação: contradições e ambigüidades**

De acordo com a SEMEDNI a educação em Nova Iguaçu tem como objetivo geral “propiciar ao educando a formação básica necessária ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das consciências social, crítica, solidária e democrática”<sup>294</sup>. A demanda por democratização da gestão pública do ensino é reconhecida e considerada um ponto “nevrálgico”, pois é

Fruto dos próprios avanços sociais obtidos nos últimos anos, com fortalecimento do estado de direito, tal demanda se contrapõe à ausência de uma cultura participativa devidamente instaurada, que permita um maior controle da sociedade civil não apenas no que diz respeito aos gastos públicos, como também na qualidade dos serviços e do atendimento.<sup>295</sup>

Com essa compreensão, a SEMEDNI caracteriza sua administração como “gestão democrática”, que pressupõe uma cultura participativa e maior controle da sociedade civil sobre o Estado, em particular dos gastos públicos e da qualidade dos serviços. Ou seja, a democratização da política de educação no município passa pela participação e controle social (*accountability*) que, como visto no segundo capítulo deste trabalho, condiz com os pressupostos de uma política deliberativa de democracia, pelo menos do ponto de vista teórico. Nesta direção, a SEMEDNI ressalta como principais pontos característicos da sua gestão algumas ações pontuais voltada especificamente para a institucionalização da participação social nas escolas, como a questão da descentralização interna através dos

---

<sup>294</sup> - SEMEDNI/IPF, 2006, p.10.

<sup>295</sup> - *Ibidem*, p.15.

processos de “eleições diretas para diretores de escolas” e de “formação dos conselhos de escolas”, com objetivo de promover a participação de “todos os segmentos constituintes das unidades escolares”<sup>296</sup>. A eleição direta para diretores de escolas foi instituída no ano de 2005, porém somente efetivada no ano de 2006<sup>297</sup>. Considerando que o governo iniciou suas atividades no ano de 2005, percebe-se que essas ações estão sendo construídas ao longo da administração, o que significa que não estavam previamente definidas. Mesmo assim, essas ações não deixam de indicar avanços na política de educação no município.

Sobre essas ações, diz o secretário adjunto pedagógico da SEMEDNI:

[...] no ano passado, em 2006, a gente iniciou também uma coisa pioneira em Nova Iguaçu que foi a eleição direta para diretor. Nessa eleição direta participam, com direito a voto, todos os segmentos também. Alunos, os pais de alunos até 10 anos votam por esses alunos. A partir de 10 anos de idade, o aluno, ele próprio vota. Professores e funcionários, inclusive terceirizados tinham direito a votos e votaram. Então foi o primeiro processo democrático acontecido em Nova Iguaçu e a gente já está no segundo ano de mandato desses diretores. E esse ano a gente já começou a discussão do conselho de escola. Porque, aí, o conselho de escola já é um conselho que, junto com o diretor, será o responsável pela gestão da escola. Esse conselho vai variar de tamanho, de acordo com a comunidade, ele vai ser composto por 8, 10, 12, 16 pessoas a serem definidas ainda. Mas ele, igualmente, tem representação de pais de alunos, de funcionários e de professores.<sup>298</sup>

Não se tem aqui a pretensão de analisar esse processo de democratização da gestão na educação em Nova Iguaçu e nem tampouco os seus resultados, o que somente é possível depois de algum tempo. Porém, chamar a atenção para as suas contradições e incongruências considerando que ainda é um processo em construção, nos parece oportuno. A SEMEDNI sinaliza através de suas ações uma perspectiva “democrática” com a intenção de promover uma “nova prática de gestão pública”, na qual as decisões devem ser tomadas coletivamente a partir das escolas. Com isso, ela busca estimular a participação social internamente nas escolas, no sentido de

[...] constituir uma cultura participativa [que] tem a ver [com] a concepção de estado, com compromisso e níveis de investimentos do poder público na

---

<sup>296</sup> - *Ibidem*, p.16.

<sup>297</sup> - As eleições diretas para diretores é um importante indicador da democratização da gestão pública. Sabe-se que na região da Baixada Fluminense a nomeação de cargos de direção em escolas públicas é uma importante moeda de troca política, em que vereadores e até deputados buscam influenciar e nomear seus apadrinhados políticos. A lentidão da implementação desse mecanismo nos municípios da Baixada, particularmente em Nova Iguaçu é emblemática e característica de um tipo de política local autoritária resistente às inovações político-institucionais. As eleições de diretores de escolas municipais em Nova Iguaçu ocorrem vinte anos após a promulgação da CF/88 e dez anos após a LDBN/96, o que demonstra o atraso neste tipo de inovação. Mesmo assim, os critérios e a forma como ocorreram as eleições são criticados pelos profissionais de educação que atuam no município.

<sup>298</sup> - Entrevista em 11/04/2007.



formação dos cidadãos. A escola é sem dúvida um espaço privilegiado nesse processo, podendo a escola ir além dos seus próprios muros, aglutinando também a comunidade do entorno.<sup>299</sup>

Veja bem, a intenção é clara no discurso da SEMEDNI, pois busca através das eleições para diretores e formação dos conselhos escolares, institucionalizar a participação social como condição para mudar a prática política da gestão pública na área educacional. A questão é que esse processo não ocorre sem dificuldades e requer uma nova postura do administrador público.

Alguns dos problemas relacionados à implantação dessa política de gestão democrática, são discriminados pelo próprio secretário adjunto pedagógico, quando afirma:

Bom, eu caracterizo como uma **gestão democrática!** Agora, eu tenho que reconhecer que há alguns ranços. [...] uma prática de gestão no município, sempre foi muito centralizada. A gente ouve relatos que as pessoas para falar com alguém da Secretaria de Educação, não precisa ser o secretário ou a secretária de educação ou o assessor não, com qualquer funcionário da secretaria era uma distância muito grande. Então, havia um abismo muito grande entre este órgão central e as escolas. A gente ouviu muito relato também porque a gente faz visitas periódicas e reuniões com os professores das escolas. É comum a gente ouvir dizer assim: olha! Nós nunca tivemos reunião com pessoas da secretaria aqui na escola.

Então, o ranço que eu digo é assim: que as pessoas não se acostumaram ainda a esta coisa de ter acesso direto às pessoas da Secretaria, principalmente à Secretária de Educação. O que antes era inimaginável, principalmente para quem não era o diretor. O professor para falar com a Secretária tinha que agendar e aguardar e, às vezes, ele não conseguia. Hoje, ele chegando aqui e se a Secretária estiver aqui e está com tempo disponível, ela atende.

Agora, **a gestão é democrática, também, porque na escola a gente criou mecanismo para que todo mundo pudesse falar daquilo que precisa falar com o diretor.** E a gente cobra do diretor que ele traga as informações da escola e que ele leve as informações da Secretaria para o segmento da escola. **É uma gestão democrática que compromete muito mais o diretor, porque ele é cobrado constantemente:** ele é cobrado por nós aqui, se ele está fazendo as informações e promovendo a participação na escola (se tem que tomar uma decisão, se ele está ouvindo a todos os segmentos) e ele é cobrado lá na escola também. E esta **gestão democrática vai se potencializando na medida em que a gente instituiu o horário integral na rede, em parte das escolas da rede.** Porque aí a gente conta com a presença muito mais efetiva de membros da Secretaria de Educação todos os dias na escola, de membros de outras Secretarias de Governo também. Então as pessoas da comunidade, os pais de alunos e funcionários têm acesso aos funcionários do governo, seja da educação, seja da saúde, seja da secretaria que cuida do tráfego, seja de outras secretarias... então eles estão presentes na escola, eles têm um acesso direto para fazer as suas reclamações ou para fazer as suas sugestões, as suas cobranças, né! Então,

---

<sup>299</sup> - SEMDENI/IPF, 2006, p.17.

**ela é uma gestão democrática neste sentido! Claro que precisa ser aperfeiçoada.**<sup>300</sup>

O discurso oficial da SEMEDNI revelado tanto pelo documento supracitado quanto pela fala do secretário adjunto coloca a participação da comunidade nas unidades escolares como o cerne da política municipal de educação da administração atual. A fala do secretário adjunto explicita bem que a gestão democrática centra-se na questão do acesso da comunidade escolar aos setores e trâmites internos da escola e da própria secretaria, situação que não ocorria nas administrações anteriores. Trata-se de uma política de ampliação da participação interna de forma que dê maiores responsabilidades aos próprios funcionários da secretaria e aos diretores das escolas que devem estar abertos e disponíveis às reivindicações da comunidade escolar. Para tanto, tudo indica que basta garantir as eleições ou a participação que a gestão se caracteriza como democrática. Neste aspecto, a SEMEDNI avalia ganhos nas suas ações empreendidas no município, o que se compararmos com gestões anteriores e de outros municípios da Baixada Fluminense não deixa de ser um avanço.

O problema é que democratizar a gestão do ponto de vista da descentralização do acesso às estruturas da SEMEDNI não é o mesmo que democratizar a política de educação no município. Esta requer a criação de espaços para interlocução mais ampla com os demais atores ou agentes da educação municipal, no sentido do compartilhamento do poder de decisão. Neste aspecto a contradição do discurso da SEMEDNI com a sua prática é evidente. Melhorar a comunicação interna entre a comunidade escolar e as escolas é um fator de relevância, na medida em que abre canais para maior transparência interna da gestão pública da educação. O problema é que tudo gira em torno das ações da SEMEDNI internamente definidas. Se isso aponta para uma “nova prática” interna da gestão, o mesmo não pode ser dito da relação SEMEDNI e outros órgãos ligados à educação no município, como o CMENI.

Sob o espectro da democratização da gestão, o discurso da SEMEDNI aponta para o “fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação e do FUNDEF”, ao lado das demais ações<sup>301</sup>. E aqui é a questão de maior interesse para o nosso trabalho. Trata-se da relação CMENI e o órgão executor da política (SEMEDNI), em que a pesquisa aponta para um grande distanciamento entre o discurso, as práticas e os resultados da política educacional no município de Nova Iguaçu sob a atual administração. Nesta, a questão da descentralização da gestão e centralização da política (do poder político) como característica do processo de democratização do país, se faz presente na cidade de Nova Iguaçu. Em outras palavras, a

---

<sup>300</sup> - Entrevista em 11/04/2007. Grifo nosso.

<sup>301</sup> - SEMEDNI/IFP, p.16.

SEMEDNI estimula as ações, mas reconcentra em si mesma o poder de decisão política. Vejamos como isso ocorre.

Como foi visto a “nova prática” de gestão da SEMEDNI tem como maior preocupação a aproximação com os segmentos das escolas, cujo resultado é aponta para uma melhor relação entre as escolas, a comunidade escolar e a própria secretaria de educação. O discurso da SEMEDNI aponta, também, para melhoria de relacionamento com os demais agentes políticos do município, direta ou indiretamente, ligados à educação como conselhos, entidades, movimento social, dentre outros.

Sobre a forma da relação com os conselhos em geral, diz o secretário adjunto:

Mais diretamente é o CAE – Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho do [FUNDEF] que foi extinto e agora vai ser substituído pelo Conselho do [FUNDEB]. O Conselho da Criança e do Adolescente, esse mais indiretamente, ele está ligado a outro órgão, mas ele tem tudo haver com a gente [CMDCA].

Tem outros conselhos também. Tem conselho do negro (que a gente nem colocou aqui) [...] É que, na verdade, **todos esses conselhos têm um representante da Secretaria de Educação**. Então, a forma de relacionamento é essa: uns tem maior ou menor acompanhamento. Eu diria assim, **o Conselho Municipal de Educação, tem um acompanhamento mais próximo, até porque a Secretária é a presidente do Conselho**. O Conselho do [FUNDEB], tem um representante da [SEMEDNI] que tem que prestar contas das ações da [SEMEDNI] [...] E o Conselho de Alimentação Escolar também, mensalmente, tem que prestar contas de como está o gerenciamento da merenda escolar.<sup>302</sup>

Sobre o relacionamento da SEMEDNI com os movimentos sociais, sobretudo dos professores, afirma o secretário adjunto:

[...] **Existe uma interação muito grande da Secretaria. Eu diria, também, que inédita no município**. Agora é claro que é conflituosa como tem que ser, senão não tem sentido de existir uma entidade de classe, né? Na verdade, no ano passado [...] é que a gente ainda não fez esse registro, mas talvez nós tenhamos feito umas **25 audiências com o sindicato** [...] [Audiências públicas] **Não! De atender diretamente**... Porque esse era outra questão problemática aqui, na gestão anterior. Eles não conseguiam, quase nunca, ter acesso à Secretária e muito menos ao Prefeito. Então, a gente nesse sentido tornou isso muito mais comum... fazer sempre junto, atender o sindicato. E **chamar o sindicato para discutir também, não só questões salariais**. Na última audiência que nós tivemos com eles... olha só, nós queremos discutir os aspectos pedagógicos da rede com vocês! Eu acho que o papel do sindicato também é esse!

**O sindicato recebeu bem**. Acho que é um dado positivo, também, se você pega um documento do [...]. No início do ano foi publicado no jornal dele [SEPE], que é o Diário de Classe e, assim, o resumo de como anda a atuação do sindicato nos vários municípios e no Estado. E **o único**

<sup>302</sup> - Entrevista em 11/04/2007. Grifo nosso.

**município que eles consideraram que teve avanço, foi Nova Iguaçu.** Foi o único município! Se você pega esse documento, você vai ver lá, o único município que teve avanço foi Nova Iguaçu porque houve maior possibilidade de negociação.

E hoje, a gente tem uma parceria com o [SEPE] no sentido, inclusive, de liberar o ponto para eles fazerem assembléia de professores. Amanhã, vai acontecer uma reunião para tirar representante de escola. Então, a gente concede a liberação de ponto para aqueles professores que vão se reunir. Enfim, **eu acho que a relação tem sido muito boa.**<sup>303</sup>

O discurso do secretário adjunto aponta para maior interação entre a SEMEDNI com conselhos da área da educação (CME, CAE e CACS) e outros, além de entidades do movimento social, particularmente a entidade sindical que representa dos professores. Essa proximidade indica uma “aparente” postura da SEMEDNI que reconhece a importância desses órgãos na “nova prática” da gestão democrática. “Aparente” porque nas falas do secretário adjunto é a SEMEDNI que toma sempre as iniciativas de abrir espaço para esses órgãos, inclusive chamando-os para uma maior responsabilidade na discussão da proposta pedagógica, particularmente o SEPE/NI a quem reconhece ter uma relação conflituosa, mas que não explicita que tipo de conflito ocorre. Na fala do secretário adjunto, a ênfase recai na comparação entre a SEMEDNI na atual administração com as anteriores, no sentido de mostrar que a gestão atual é mais aberta às críticas e participação da sociedade, portanto, mais democrática.

Neste aspecto, especificamente questões relacionadas ao Conselho Municipal de Educação ganha relevância nas falas do próprio secretário adjunto, pois existe **um acompanhamento mais próximo tendo em vista ser a secretária municipal de educação a atual presidente do Conselho.** E aqui se concentra o cerne da nossa discussão. Para a SEMEDNI, o CMENI por ser paritário e se reunir ordinariamente e apresentar um “grau de eficiência de sua atuação, pode ser considerado sincronizado às dinâmicas participativas mais gerais”, porém encontra-se limitado pelas instâncias estaduais, na medida em que o município não tem um sistema próprio de ensino. Com efeito, suas “funções de fiscalização, normatização e consultoria são precariamente desenvolvidas”.<sup>304</sup>

Além disso, a SEMEDNI afirma que

a lei municipal que o instituiu determinou que o secretário municipal de educação seja o seu presidente nato, o que, como consequência, lhe tira ainda mais a **autonomia.** Apesar disso, o CME tem desempenhado o papel

<sup>303</sup> - Entrevista em 11/04/2007. Grifo nosso.

<sup>304</sup> - Essa ausência de sistema próprio de ensino obriga o município seguir as diretrizes do Sistema Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, consubstanciado nos parâmetros determinados pelo Conselho Estadual de Educação (CEE-RJ) e da Secretaria Estadual de Educação (SEE-RJ). SEMEDNI/IPF, 2006, p.16.

de acompanhamento das políticas educacionais, das contas públicas e aplicações dos recursos da educação, se empenhando simultaneamente no debate que visa estabelecer os parâmetros de criação [do] projeto que cria o Sistema Municipal de Ensino. Quanto às questões como currículo pleno, normas e diretrizes, o CME tem sido justificadamente omissivo, até em função de suas limitações.<sup>305</sup>

Interessante observar que o discurso da SEMEDNI reconhece a importância do CMENI e que o mesmo tem desempenhado o seu papel na política educacional de Nova Iguaçu, mas que sua atuação é limitada e que suas funções são desenvolvidas de forma precária, devido à ausência do SME. Mais ainda, a autonomia do CMENI encontra-se prejudicada pelo dispositivo legal que impõe o secretário municipal de educação de educação como presidente do CMENI. Por conta disso, a própria SEMEDNI justifica a omissão do conselho em relação à sua função normativa. O problema que a colocação da SEMEDNI em nenhum momento indica o seu envolvimento direto na atuação do CMENI, fala do conselho como se ela própria no cargo da presidência não tivesse responsabilidade sobre a atuação precária e autonomia limitada do mesmo. Eis, a grande contradição: em nenhum momento, tanto na fala do secretário adjunto quanto no documento oficial, a SEMEDNI faz uma autocrítica sobre sua atuação no CMENI e como isso tem interferido negativamente para o seu funcionamento e sua atuação, bem como no seu resultado.

O discurso da SEMEDNI não condiz com a sua prática política em relação ao CMENI, apresenta uma “aparente” neutralidade e expressa uma forte contradição. O principal problema é colocado como sendo a ausência de um sistema municipal de educação, colocado como “um problema que recai sobre os demais” na educação do município. Sem o SME, a educação municipal fica atrelada ao Sistema Estadual de Ensino e a situação do CMENI é de subordinação ao CEE/RJ e a própria SEMEDNI já que faz parte da estrutura desta. Ora, ocupando o cargo da presidência que é o órgão interno responsável pela condução dos trabalhos do CMENI, a SEMEDNI poderia alterar essa situação, caso assim desejasse, inclusive mudando o dispositivo legal de forma que garantisse maior autonomia ao Conselho. O que se constata é justamente o contrário, pois a sua ausência nas reuniões tem fragilizado ainda mais este órgão colegiado que o impossibilita de tomar qualquer decisão interna que leva a alteração dessa situação. Sem esse órgão da presidência em funcionamento, o CMENI fica acéfalo, com prejuízos para o funcionamento de seus outros órgãos (secretaria geral, comissões, plenário). Nada mais contraditório para um tipo de política voltada para um relacionamento mais estreito com os agentes públicos municipais da área de educação. Ainda

---

<sup>305</sup> - Ibidem.

assim, o discurso oficial da SEMEDNI avalia positivamente a relação da mesma com o CMENI como algo natural e que ocorre normalmente e sem grandes problemas. Sem sombra de dúvida que isso soa muito estranho, na medida em que na atual administração, por conta da ausência da secretária-presidente, o CMENI não teve capacidade de deliberar sobre qualquer assunto de sua competência. No período estudado pela pesquisa, nada foi registrado de maneira que indique qualquer ação da SEMEDNI para alterar essa situação em prol do fortalecimento do CMENI.

O comportamento da SEMEDNI em relação ao CMENI é de total distanciamento e a ausência da secretária ou do seu suplente na presidência, sem abrir mão do cargo, é o principal indicador disso. Somam-se a isso, questões relacionadas aos problemas de acesso as informações e de comunicação revelados pela pesquisa que dificultam as discussões do plenário e das comissões do Conselho, além das faltas de condições (materiais, administrativas e financeiras), dentre outras constatadas neste trabalho. Apesar de se organizar e produzir internamente um banco de informações básicas sobre a educação no município que lhe permite melhor conhecimento sobre a realidade educacional de Nova Iguaçu para traçar a orientação da sua política educacional<sup>306</sup>, não há registro de que, em algum momento, a SEMEDNI compartilhou essas informações com o CMENI, o que coloca em xeque o seu discurso de uma política voltada para a descentralização e a ampliação da participação social na gestão da educação no município, mesmo que se verificam avanços significativos nesta direção. O problema é que sem compartilhamento das informações produzidas é praticamente impossível falar em “estreita colaboração” entre esses órgãos municipais de educação.

Tudo leva a crê que o tipo de tratamento da SEMEDNI dispensado ao CMENI é de distanciamento e subordinação. Isso expressa uma outra questão conhecida pela literatura política nacional, destacada no terceiro capítulo deste trabalho, isto é, a centralidade do poder executivo na condução do processo de decisão política. Trata-se de uma forma de fazer política mediante uma *práxis* autoritária, enraizada historicamente nas instituições políticas e que permanece (sobrevive) mesmo em um contexto democrático. O caso estudado mostra claramente que tudo que acontece em termos de educação no município gira em torno da condução e do controle da secretaria municipal de educação. Apesar do discurso e de iniciativas para uma “aparente” descentralização das ações, particularmente relacionadas à rede escolar, em prol da democratização, a SEMEDNI concentra o poder decisório da política

---

<sup>306</sup> - Nos referimos principalmente aos estudos como “Balanço Sintético da Situação da rede Municipal de Educação” produzido pelo CGBE, em 2005; “Metas do Milênio”, produzido em parceria com o Instituto Paulo Freire, em 2006; “Projeto de Localização dos Objetivos do Milênio. Cidade de Nova Iguaçu”, produzido pelo Observatório das metrópolis (IPPUR-UFRJ/FASE), em 2006.

educacional frente aos demais agentes educacionais no município. As estratégias adotadas para a manutenção deste poder variam conforme a situação e o agente educacional. Em relação ao CMENI, a estratégia passa pela inoperância do cargo da presidência ocupado legalmente pela secretária, que mesmo ausente não abre mão do cargo. Esta postura associada ao não compartilhamento das informações produzidas faz com que haja um esvaziamento do papel político do CMENI, evitando que ele funcione como instância de discussão e de deliberação pública que possa rivalizar com a forma como a política educacional está sendo conduzida na cidade de Nova Iguaçu. Além de contraditória essa é também uma posição de ambigüidade frente ao discurso oficial da SEMEDNI.

Essa é uma questão sentida por alguns conselheiros, principalmente da sociedade organizada. Em uma das reuniões, uma conselheira desabafa: “[...] **o governo não participa... A pouca participação enfraquece o poder de atuação do conselho, falta mobilização, o conselho se sente sem poder de representatividade**”<sup>307</sup>. Esta reclamação faz sentido na medida em que a ausência do governo municipal, em particular do órgão responsável pela gestão da educação pública, compromete o desenvolvimento dos trabalhos do CMENI. Isso fica evidenciado nas discussões sobre assuntos que demandam necessidades de mudanças estruturais na educação do município, como a formulação e implantação do Sistema Municipal de Ensino (SME), do Plano Municipal de Educação (PME), ou até mesmo alteração do Regimento Interno (RI) que pode alterar a situação em que se encontra o próprio Conselho. Na prática, a não participação da SEMEDNI inviabiliza qualquer decisão sobre esses assuntos e o não compartilhamento de informações prejudicam as discussões sobre os mesmos. A pesquisa revela que o comparecimento do órgão executor da política municipal de educação nas reuniões do CMENI ocorre quando por solicitação oficializada ou quando lhe é conveniente. Essa prática política impede ou cria obstáculos para que o CMENI desempenhe suas funções conforme o seu novo papel político assumido institucionalmente no atual contexto de democratização do país.

Uma outra leitura pode ser feita dessa situação. Considerando que no contexto político atual, a implementação de mecanismos políticos como o SME e o PME são fundamentais para que o CME cumpra o seu novo papel político, que é o de órgão normatizador do primeiro e condutor do segundo, a ausência dos mesmos até o momento no município de Nova Iguaçu, ou a lentidão do processo de elaboração, discussão e definição, favorecem a centralidade do processo político nas mãos da SEMEDNI. Desta forma, a prática ambígua e contraditória

---

<sup>307</sup> - Reunião em 11/10/2005. Grifo nosso.

deste órgão mostra o desinteresse do mesmo em fortalecer o CMENI, apesar de dizer o contrário.

Para a SEMEDNI,

O Plano Municipal de Educação (PME) é um conjunto de diretrizes para a educação da cidade prevista para ser executado por um prazo de dez anos. Como, no entanto, o município ainda não tem sistema de ensino próprio, o CME está discutindo a implantação deste antes de iniciar as discussões do PME. Já há, no entanto, previsão de início destas discussões ainda para este semestre de 2006 [segundo] com vistas a realização de uma conferência municipal para 2007, onde será criado o PME. A previsão é que haja adesão aos debates de todos os segmentos, públicos e privados que, direta ou indiretamente, estão ligados à educação.<sup>308</sup>

Este discurso revela que tanto o SME quanto o PME no município de Nova Iguaçu estão em fase de discussão no CMENI e que há uma conferência municipal de educação prevista para criar o PME. A impressão passada pelo discurso oficial da SEMEDNI na citação acima é que tudo está ocorrendo conforme o previsto e sem grandes dificuldades. Ora, os Quadros 5A, 5B e 5C anteriormente mencionado neste capítulo, mostram que as discussões sobre esses instrumentos vêm ocorrendo com muitas dificuldades e de forma inconclusa. O tema do SME aparece em oito das 18 reuniões registradas, sendo a primeira vez na reunião de 12/07/2005, logo no início da atual fase do conselho, e a última vez em 12/09/2006, quando do término do trabalho de campo desta pesquisa. Ao longo de pouco mais de um ano o CMENI não consegue discutir satisfatoriamente e nem concluir posição (proposta) sobre este assunto, tendo em vista suas dificuldades internas (falta de *quórum*, ausência dos trabalhos das comissões, falta de informações, dentre outros), particularmente falta de condições técnicas e políticas. Porém, o acesso à documentação da SEMEDNI mostrou a existência de uma minuta de anteprojeto de lei do SME elaborado por este órgão, ao mesmo tempo em que o processo de discussão estava acontecendo no CMENI com a ausência da secretaria municipal de educação e da presidente do conselho.

Nota-se, então, que essa postura da SEMEDNI revela que há, possivelmente, na gestão da política pública municipal de educação em Nova Iguaçu, uma ação (in) consciente para o não compartilhamento de informações e, portanto, de poder com o CMENI. As muitas ações desenvolvidas pela SEMEDNI que, politicamente deveriam passar ou até ser conduzida pelo CMENI, ocorrem sem o concurso deste<sup>309</sup>. Prevalece, neste cenário, a lógica tradicional na

---

<sup>308</sup> - SEMEDNI, 2006, p. 19.

<sup>309</sup> - As informações que chegam até nós, mesmo com o término do trabalho de campo, indicam que o SME foi legalmente instituído em Nova Iguaçu e que o PME já está elaborado e será apresentado à comunidade



maneira e na forma de se fazer política no país, isto é, o processo de formulação e decisão da política é conduzido e induzido pelo poder executivo municipal, no caso a Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu. Apesar dos discursos da democratização via descentralização e ampliação da participação social, o que se constata é o uso dos instrumentos legais estrategicamente para o controle do poder público municipal que resiste em partilhar o poder político. A racionalização do processo público de produção das políticas no caso estudado não é a da ação no sentido de que agir é também fazer, mas, sobretudo, na gestão administrativa, tendo em vista que as decisões políticas estão previamente definidas. Neste caso, a ampliação da participação social é necessária para apenas legitimar a política do governo.

No caso de Nova Iguaçu, a estratégia adotada pela SEMEDNI de não abrir mão do cargo da presidência do CMENI e nem ocupa-lo tem sido bem sucedida. No entanto, isso não ocorre sem anuência dos próprios conselheiros em geral, particularmente das entidades da sociedade organizada. A contradição e ambigüidade verificada pela pesquisa não se restringem apenas à SEMEDNI, mas, também, aos representantes tanto de órgãos públicos como de entidades civis. Este é um aspecto somente tangenciado na pesquisa, mas que merece ser aprofundado em estudos futuros. As opiniões dos próprios conselheiros sobre o grau de compromisso do governo com o conselho podem indicar como está estabelecida a relação entre essas entidades e o próprio governo, o que é um dado interessante.

Sobre se há compromisso do atual governo em relação às deliberações do conselho, os conselheiros afirmam que:<sup>310</sup>

Sim, porque o conselho de certa forma é órgão máximo, ele representa toda a sociedade. Ele é respeitado sim. (SEMCTUR)

Algumas secretarias têm participado, outras a gente tem tido dificuldades de trazer para dentro do conselho. De qualquer forma, a gente aqui, enquanto coordenadoria, não pára de mostrar para essas secretarias a necessidade da participação delas. (CCMNI)

Está em processo. (NUCREP)

Não, ainda não tem. É o que eu estava falando, é a construção desta participação ainda é muito pequena frente a esta questão. (SEPE)

Tem, o governo tem se mostrado sensível àquilo que o conselho tem deliberado. (MAB)

---

educacional iguaçuana, inclusive ao CMENI em uma conferência municipal de educação. Tudo isso, conduzido e definido pela SEMEDNI.

<sup>310</sup> - Um conselheiro não governamental não respondeu esta questão.

As opiniões dos conselheiros são divergentes tanto pelo lado governamental quanto pelo lado da sociedade civil. Há ambigüidade e contradição de ambos os lados. Pelo governo, apesar da afirmação de que há compromisso, ressalta-se a questão de que existem dificuldades na condução de outros órgãos para participar do conselho municipal de educação. Isso se evidencia na ausência permanente de alguns representantes de órgãos indicados, como da Secretaria Municipal de Fazenda que nunca compareceu a uma reunião sequer e na própria participação do representante da SEMCTUR que atua muita mais por interesse pessoal. Isso demonstra que o governo não é homogêneo e, portanto, há diferenciações de interesses entre os seus próprios órgãos sobre uma determinada política.

Pelo lado da sociedade organizada, também há divergência de opiniões sobre o grau de compromisso do governo em relação as deliberações do CMENI. Há conselheiros que afirmam a existência desse compromisso e outros que negam enfaticamente. Interessante observar nesses posicionamentos que às vezes a relação entre a própria entidade e o governo pode interferir, de alguma forma, no posicionamento desta no interior do conselho sobre determinada questão em pauta.

Somente para ilustração, mesmo sob certo risco, é interessante traçar um breve perfil de cada representante não da sociedade organizada no CMENI, no momento da pesquisa, a saber:

- Núcleo de Creches e Pré-Escolas Comunitárias da Baixada Fluminense (NUCREP) – entidade representante do segmento da educação infantil que atua na região da Baixada como um todo na luta em defesa das creches comunitárias e pré-escolas. Esta entidade participa de outros CMEs ou tipos diferentes de conselhos na região. No CMENI, o representante desta entidade se mostra bastante presente e assume uma postura crítica em relação à forma como a SEMEDNI trata o conselho;
- Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação de Nova Iguaçu (SEPE/NI) – entidade de representação sindical voltada para os interesses corporativos dos profissionais da educação pública (estado e municípios). No início, apoiou o governo, inclusive participando da gestão inicial da atual administração da SEMEDNI. Após, a dissidência, devido à disputa pelo cargo de secretário municipal de educação, tem assumido uma postura mais de oposição, mas apresenta no CMENI um comportamento ambíguo, marcado por muitas ausências. Cabe ressaltar que esta entidade faz várias críticas públicas ao atual, sendo a principal uma denúncia, baseada

em estudos acadêmicos, sobre a não aplicação de verbas públicas na educação municipal, particularmente as verbas federais e estaduais repassadas ao município<sup>311</sup>. Informa o conselho das suas ações, mas não compartilha discussão sobre as mesmas;

- Federação das Associações de Bairro da Cidade de Nova Iguaçu (MAB) – entidade conhecida historicamente pela luta em defesa dos interesses populares. No CMENI posiciona-se em favor do governo, inclusive tem um dos seus quadros (ex-dirigente) participando da atual administração da SEMEDNI;
- Cáritas Diocesana de Nova Iguaçu – entidade que representa o movimento em prol da criança ligado à igreja católica e atua no segmento da educação infantil com as creches mantidas pela igreja. Está no CMENI desde sua criação e, atualmente, ocupa a secretaria geral. Assume uma posição crítica em relação ao tratamento dispensado pela SEMED ao CMENI, sendo uma das defensoras de alteração do RI. Sente o peso da representação, devido à sobrecarga pessoal em relação a sua entidade, que também participa de outros conselhos na cidade;
- Casa do Menor São Miguel Arcanjo (CMSMA) – entidade que representa o movimento social que atua especificamente na profissionalização e inserção social de crianças e adolescentes em situação de rua ou de abandono na região da Baixada Fluminense. No CMENI, posiciona-se em favor do governo, mas não de forma explícita. Cabe lembrar que a atual secretária municipal de educação foi dirigente desta entidade.

As informações acima, baseadas nas observações *in loco*, são subjetivas e podem não espelhar com exatidão a situação de cada representação não governamental no CMENI. Porém, as informações servem, pelo menos, para se ter uma idéia de que a atuação de cada representante ocorre de uma forma mais individualizada do que coletiva. Não se percebe, ações articuladas e integradas das mesmas em relação ao próprio. Chama atenção de essa falta de atuação coletiva e organizada no conselho favorecer a política da SEMEDNI, que acaba se relacionando com cada entidade conselheira ou movimento de forma particular. De qualquer

---

<sup>311</sup> - Os estudos foram realizados pelo professor Nicholas Davies, da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, a pedido do próprio SEPE/NI e dão base para uma ação pública desta entidade contra o governo.

modo, este assunto é merecedor de uma investigação mais específica, o que aponta para a necessidade de estudos futuros.

Essas contradições e ambigüidades tanto dos conselheiros representantes dos órgãos públicos quanto dos representantes da sociedade organizada expressam problemas relacionados à mobilização, participação e representação tanto de conselheiros representantes dos órgãos públicos quanto de conselheiros que representam a sociedade organizada. Os problemas que afligem o CMENI não podem ser somente explicados pela postura do órgão executivo municipal da área política, no caso, a SEMEDNI. Devem considera também, as deficiências dos agentes políticos do próprio governo e as fragilidades dos agentes educacionais do município. A pesquisa revela que não há consenso de posicionamento que permitem colocar Estado e sociedade como dois blocos monolíticos, mas, sim, que são campos com interesses diversos, divergentes e até complementares. Chama atenção, no campo da sociedade organizada, a ausência de articulação entre as entidades conselheiras, além do fato de que cada uma estabelece uma relação particular com a secretaria municipal de educação.

Por último, a pesquisa mostra a auto-imagem dos conselheiros em relação ao caráter democrático do CMENI e, pela primeira vez, as opiniões expressam um consenso entre os entrevistados.

Sobre se o conselho é democrático, disseram os conselheiros de educação de Nova Iguaçu:<sup>312</sup>

Totalmente democráticas. A única coisa que acontece é faltar um ou dois membros, isso impede até que as coisas fiquem um pouco melhor, mas é democrática sim. (SEMCTUR)

São, até porque a gente faz por votação. Claro que cada um apresenta seu ponto de vista e aí se o ponto de vista acabar convencendo os demais é a coisa, mas cada um tem a oportunidade de se colocar. (CCMNI)

Está em processo. (NUCREP)

Sim e muito, inclusive as decisões não tomadas pelo conselho é o que está acontecendo. Poderíamos estar passos à frente e estamos num movimento recuado. Eu mesmo tinha pensado em fazer uma proposta do Sepe se retirar do conselho, mas acho que, mesmo com essas dificuldades, a gente tem possibilidade de arrancar alguma coisa. Mas confesso que não avalio o quadro como positivo. Vou dar um exemplo: temos representante no conselho de merenda escolar, tem o conselho de merenda que deveria funcionar na cidade. Nosso conselheiro vai dando os informes e aí a gente descobre que as escolas estão há um mês sem merenda. Chamamos a

<sup>312</sup> - Um conselheiro não governamental não respondeu esta questão.

imprensa num dia e no outro o problema estava resolvido, quer dizer: o conselho de merenda podia estar atuando nisso e não atuou enquanto nós apenas ligamos para a imprensa que fez a matéria e o problema foi resolvido. Então acho que nesse sentido o conselho vacila um pouco. (SEPE)

Com certeza. Por quê? Primeiro porque se debate. Não há manipulação ou imposição nem por parte do governo nem dos atores ali envolvidos. E sempre o conselho procura pela saída mais adequada, que represente melhor o interesse da população de Nova Iguaçu. (MAB)

Nota-se que um conselheiro coloca que a democracia está em processo, o que significa em construção e os outros afirmam que o conselho é democrático. Isso porque há reuniões, votações, debates onde cada um coloca seu ponto de vista e não há nenhum tipo de imposição. Esses aspectos ressaltados pelos entrevistados expressam um processo de deliberação pública que se assemelha ao que é preconizado pela perspectiva de democracia deliberativa. Como vimos no segundo capítulo deste trabalho, esta perspectiva pressupõe que o processo de deliberação pública deve ocorrer entre iguais onde o momento de discussão é livre, capaz de alcançar um consenso com base no melhor argumento (Habermas, 1995, 1997, op. cit.). No entanto, o que a pesquisa revela é que, as opiniões dos conselheiros não condizem com a realidade, pois, as reuniões são prejudicadas pela falta de informações e pela ausência dos próprios conselheiros, principalmente a do seu presidente. Além do que, as condições para o estabelecimento das discussões são desiguais onde não há simetria de poder entre os setores representados no Conselho. E isso, ficou demonstrado com a centralidade da condução do processo de decisão da política de educação no município pela SEMEDNI que concentra também as informações básicas que poderiam servir como base para as discussões do conselho. Se há discussões livres e sem imposição por nenhum agente, os dados da pesquisa revelam que essas discussões estão prejudicadas e que não há deliberações por parte do CMENI.

Por um lado, esse posicionamento dos conselheiros quanto ao caráter democrático do conselho, pode indicar uma posição defensiva dos mesmos, mas, ao mesmo tempo, uma justificativa da importância do CMENI, mesmo com as fragilidades e debilidades confirmadas por eles e que prejudicam o funcionamento e a atuação do conselho; por outro lado, esse posicionamento pode revelar a ausência de uma autocrítica sobre a situação em que se encontram, pois sem deliberação, o conselho perde sua capacidade propositiva, isto é, de sugerir, influenciar ou induzir a política municipal de educação em Nova Iguaçu. Neste caso, o Conselho Municipal de Educação serve mais para legitimar a política municipal de educação tendo em vista a sua existência formal, sem capacidade de interferir concretamente

nesta política. E essa situação, aponta para uma necessidade urgente de reestruturação do CMENI para que o mesmo possa ter condições adequadas para desempenhar suas funções legalmente previstas e cumpra o papel político reservado no atual contexto democrático do país. A imediata mudança da legislação existente torna-se o primeiro passo fundamental para caminhar nesta direção.

## VI CONCLUSÃO

Esta tese tratou de considerar o Conselho Municipal de Educação como um fenômeno político recente e que se assemelha às outras experiências conselhistas no país. Do ponto de vista teórico, os conselhos municipais encontram fundamento nas proposições de uma democracia tipo deliberativa que tem predominado na teoria democrática contemporânea, que se legitima através da representatividade legal e política. Como apresentado no Capítulo II, a democracia deliberativa tem na deliberação pública o cerne do processo político democrático, onde decisões são tomadas por cidadãos livres e iguais que testam seus interesses e razões num espaço público, com base no uso público da razão. Uma vez tomada a decisão sob tais condições e aceita por todos os participantes, este processo está legitimado democraticamente. O problema é o da sua operacionalização, que divide opiniões dos deliberacionistas quanto ao conceito de esfera pública.

A existência de um espaço não estatal, autônomo, capaz de garantir a liberdade e a igualdade dos concernidos no processo de discussão ou diálogo, direcionado para a solução de problemas sociais relevantes passa ser fundamental para a concretização da proposta deliberativa de democracia. Como base nesta esfera pública, encontra-se uma sociedade civil vigorosa constituída pelos movimentos, grupos e associações sociais de diferentes matizes, capaz de promover o *accountability* societal (controle das ações do Estado). A busca pelas condições institucionais que devem garantir a efetivação dessa esfera pública, espaço privilegiado da deliberação democrática, diverge e diferencia os defensores da democracia deliberativa, cujas formulações, até certo ponto, corrigem e revisam os conceitos de deliberação e de esfera pública de cunho normativo apresentado nas primeiras formulações teóricas de Habermas, inspirador e fundador dessa perspectiva de democracia, enriquecendo a literatura política contemporânea, tanto teórica como empiricamente.

A ampliação da participação social no processo político de tomada de decisões nas sociedades contemporâneas mediante procedimentos legais (institucionalização), sobretudo, no campo das políticas públicas, tem sido defendida como uma forma de aprofundar a democracia representativa liberal, hegemônica ao longo do século XX, por um lado; e como forma de institucionalização de conflitos sociais derivados de novas questões advindas dos novos movimentos sociais (étnicos, ambientalistas, religiosos, outros), por outro. Neste sentido, o surgimento de experiências de diferentes formatos institucionais em vários países, principalmente na América Latina e na Ásia, como conselhos, fóruns, conferências, dentre outros, tem sido defendido, apoiado e recomendado por governos e organismos internacionais

financiadores de programas e projetos sociais em países emergentes, no sentido de tornar as instituições públicas desses países mais democráticas, do ponto de vista de uma democracia de acesso a bens e serviços públicos.

Do ponto de vista teórico, por um lado, os novos formatos institucionais como os *conselhos* surgem como espaços públicos, capazes de enfrentar novos dilemas e desafios das sociedades contemporâneas; por outro lado, colocam em xeque os padrões de racionalidade do Estado moderno, por permitir maior participação social em um processo de deliberação pública. E isto tem provocado uma inflexão na teoria democrática contemporânea que tem na participação e na representação política fenômenos distintos e complementares no sentido de radicalizar o processo democrático nas sociedades contemporâneas. Nesta direção, espaços públicos participativos tipo *conselhos* podem ser vistos tanto como elementos que materializam uma proposta de democracia direta, sob a perspectiva da soberania popular, como arranjos político-institucionais que aprimoram a democracia representativa liberal por qualificar o processo de deliberação pública. Do ponto de vista empírico, as experiências conselhistas se revelam bastante complexas e, portanto, desafiadoras devido à variação institucional que apresentam. De qualquer modo, em geral, esses espaços são entendidos como mecanismos de aprofundamento e aprimoramento da democracia nas sociedades contemporâneas, no que diz respeito ao processo de formulação e implantação de políticas públicas que visam melhoria na qualidade de vida da população, principalmente dos habitantes de países sem tradição democrática, marcado por desigualdades sociais que permeiam a história e as estruturais sociais, econômicas e políticas.

As condições de criação, funcionamento e efetividade das decisões políticas nesses arranjos institucionais têm sido pouco enfatizadas na literatura especializada sobre o assunto, o que chama a atenção para a importância e a singularidade de cada caso conforme o contexto social e político onde essas experiências estão sendo realizadas, em que fatores relacionados à cultura política ou padrões do sistema político devem ser considerados para um melhor entendimento sobre suas realidades e seus resultados. Não se trata mais de legitimar a democracia, mas de discuti-la num contexto de construção política cujos resultados esperados implicam na sua qualidade, para além da formalidade legalmente instituída.

No Brasil, as experiências conselhistas tomam dimensões mais amplas, tendo em vista a singularidade do seu processo político, num momento histórico de mudança de regime, de autoritário para democrático, o que impõe grandes desafios a esses novos mecanismos políticos. Os conselhos municipais como outros novos arranjos institucionais são criados simultaneamente ao processo de reformas do Estado brasileiro, num contexto de convergência



entre democratização e descentralização das estruturas políticas do país, o que gerou uma situação paradoxal, isto é, nem bem as mudanças estruturais para o novo regime político, derivadas do processo de liberalização política do final dos anos oitenta haviam sido efetivadas, alterações no recém ordenamento constitucional do país foram processadas mediante um processo de liberalização econômica, voltado para o mercado, ao longo da década de noventa.

O resultado desse cenário foi ou ainda é a convivência de dois processos simultâneos, múltiplos e ambivalentes no país. De um lado, ocorrem ciclos de democratização com a pluralização societária, lutas por direitos, descentralização político-administrativa e ampliação da participação social no processo decisório de governo; de outro lado, ocorrem reformas sob a lógica do ajuste fiscal e da internacionalização da economia (neoliberal) voltadas para a redução do Estado na economia e nas áreas de políticas públicas. Soma-se a isso, o fato de que o país passa a buscar sua integração no contexto mundial, aceitando metas e objetivos definidos internacionalmente.

Do ponto de vista político, o processo de democratização do país ocorre sob uma lógica, de “fora para dentro” e de “cima para baixo”, considerada “perversa”, onde os processos de reforma impõem cortes orçamentários em áreas e setores importantes do Estado, sobretudo, os das políticas públicas, ao mesmo tempo, que incentivam a criação de novos mecanismos que efetivam inovação institucional que sejam capazes de dar transparência ao processo político e abrir esferas do Estado à participação e à deliberação públicas (Dagnino, 2002). Além disso, os processos de reforma foram conduzidos sob a centralidade do poder executivo federal nas relações verticais entre os entes federativos num cenário de fluidez institucional (Couto, 1998, *op. cit.*).

No campo das políticas públicas, a reforma do Estado brasileiro caracterizou-se por uma política de descentralização reduzida ao processo de municipalização induzida em que a transferência de prestação de serviços públicos da esfera federal e estadual para os municípios, através de um conjunto de estratégias adotado pelo governo federal, conforme a particularidade de cada política num contexto previamente e nacionalmente definido. Na área educacional, o caminho utilizado foi um conjunto de medidas voltadas para incentivar a adoção da proposta federal, recompensando financeiramente os municípios cujo parâmetro inicial era o de aumento das matrículas nas escolas públicas locais. Esse processo de municipalização induzida dos serviços educacionais foi fortalecido pelas recomendações de órgãos e organismos internacionais, que, através de diagnósticos negativos, relatórios e receiptuários, disseminados em encontros e conferências mundiais. O resultado disso foi que os

governos municipais, estimulados e incentivados nacionalmente, adotaram propostas e assumiram metas cujo foco principal concentrava-se em mudanças no modelo de gestão pública (racionalidade administrativa), ampliando suas responsabilidades constitucionalmente previstas mediante a compensação financeira, sobretudo, no campo das políticas públicas básicas à população.

Os conselhos municipais em várias áreas sociais, em geral, surgem nesse cenário como um grande desafio à democratização das políticas públicas, favorecidos por um movimento internacional de valorização da esfera local de governo como base para o desenvolvimento social. A possibilidade de estarem mais perto dos problemas da população reforça a idéia de que os conselhos por ampliarem a participação social constituem elementos de um novo modo de governança democrática na gestão dos negócios públicos, um novo modelo de desenvolvimento incentivado por organismos e agência internacionais, que pressupõe uma gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada, objetivando a formulação e o controle de políticas sociais (Gohn, 2003, op. cit.).

A questão é que, em uma sociedade como a brasileira, marcada por processos históricos de exclusão e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, gera-se uma expectativa de que os conselhos na gestão pública assinalam possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público, que não se resume e nem se confunde com o espaço estatal (governamental). O fato é que incentivados pelo governo federal como pré-condição para o repasse de verbas públicas aos municípios, os conselhos são institucionalizados, e, ao mesmo tempo, respondem os interesses governamentais e os anseios por participação de setores populares, há muito alijado do processo político do país. Com esta combinação, os conselhos municipais de políticas públicas são difundidos em quase todo território nacional em várias áreas sociais, a partir de meados da década de noventa, considerada a “década dos conselhos”, gerando um clima de euforia e depositando muitas expectativas sobre o impacto que poderiam provocar na democratização dessas políticas. Tanto na literatura sobre o assunto (acadêmica ou não), quanto em posicionamento políticos diversos, os conselhos municipais no Brasil passam a ser entendidos como *conditio se ne qua non* para a democratização do país.

Em geral, os estudos sobre o impacto desses novos arranjos institucionais no processo de produção das políticas públicas são poucos e recentes, na maioria estudos de casos, com raras sistematizações nacionais. Isso porque o fenômeno conselho, além de recente, é muito complexo, tendo em vista as realidades das municipalidades no país, que atinge atualmente um total de 5.560 municípios, o que só reforça o mérito das investigações que vem

enriquecendo a ciência social brasileira nos últimos anos e a necessidade de ampliação e aprofundamento de estudos sobre este assunto.

Em princípio, a maior parte dos estudos sobre os conselhos municipais no país enfatiza a importância da participação social na gestão da “coisa pública”, na crença de que, por conta disso, esses órgãos apresentam um potencial de democratização, isto é, de transformação social. Neste sentido, pode-se perguntar: os conselhos municipais constituem espaços democráticos de deliberação pública? Para uma perspectiva de democracia deliberativa, os conselhos deveriam apresentar as características normativas, tais como: a) heterogeneidade na composição (espaço de representação plural e paritária); b) respeito à diferença (pluralidade); c) capacidade deliberativa ao construir adesões em torno de projetos específicos (acordos) e induzir a ação do Estado por meio da formulação e fiscalização da implementação da política pública específica; d) exercer função pedagógica no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática. Neste sentido, os conselhos são entendidos como uma forma de ampliação da esfera pública e de promoção de *accountability* social.

Devido à forma como a relação entre Estado e sociedade foi tradicionalmente estabelecida no país na produção da política pública (centralizadora, autoritária e excludente) e o potencial normativo dessas características, há certo consenso na literatura especializada de que a existência dos conselhos, por si só, já representa um grande avanço no cenário político atual. Este consenso parte do princípio de que uma vez efetivadas essas características, os conselhos são inovadores no âmbito da gestão dos negócios públicos e são arranjos institucionais inéditos no processo de produção das políticas públicas, transformando-se em esferas públicas de diálogo e de deliberação, que resulta da interação entre os diferentes atores sociais e o aparato estatal da política pública específica. Isso porque se instaura um novo padrão de interação entre governo e sociedade, constituindo arenas de intermediação e instrumentos de decisão pública com capacidade de incorporar grande pluralidade de atores e de diferentes interesses. Essa é uma visão que aproxima a proposta dos conselhos municipais com a perspectiva da democracia deliberativa apresentada no Capítulo II desta tese. O problema é que a institucionalização dos conselhos municipais de políticas públicas como ocorrida no país resulta de um processo de democratização repleto de contradições, ambigüidades e ainda inconcluso, num contexto de reforma do Estado, em que aspectos característicos da vida política institucional estão presentes.

A investigação sobre a própria literatura aponta para raras sistematizações nacionais de algumas experiências conselhistas e revela que tal visão sobre os conselhos é mais virtual

do que real, pois a realidade concreta da maioria dos conselhos existentes no país não condiz com o otimismo apresentado sobre a potencialidade de democratização inerente nesses arranjos institucionais. Contrapondo esse otimismo, estudos apresentam certa cautela, tendo em vista as muitas dificuldades de funcionamento desses órgãos colegiados no Brasil. De fato, não há consenso na literatura sobre o impacto causado pelos conselhos, mas parte significativa das investigações empíricas valoriza os conselhos mais pelas virtualidades apresentadas normativamente do que pelo que realmente realizam. Problemas relacionados à dinâmica de funcionamento, diretamente ligados à dimensão institucional dos conselhos, muitas vezes secundarizados pela ênfase na dimensão participativa da sociedade civil, questionam o papel político desses novos arranjos participativos. Isso porque funcionam sobre condições herdadas da sua institucionalidade no novo ordenamento constitucional do país e sobre condições dadas pelas administrações públicas municipais, cujas implicações interferem no funcionamento, no processo decisório e nos resultados, bem como na própria atuação desses órgãos no sistema de produção de políticas. Trata-se de questões que dizem respeito à interface entre o político e o legal no país.

E, isso, compromete a autonomia necessária para que o processo de deliberação pública desses órgãos colegiados seja pleno, capaz de efetivar-se e que seu resultado seja sentido por todos os envolvidos. O que se constata é que em relação ao processo de deliberação pública, isto é, de decisão política, os conselhos municipais, em geral, estão muito longe de uma proposta de democracia deliberativa. Isso porque, eles apresentam uma baixa capacidade propositiva devido à fragilidade deliberativa, o que significa dizer que possuem pouca influência na decisão das políticas públicas onde atuam, isto é, não constituem instâncias deliberativas (Tatagiba, 2002, *op. cit.*). Esta situação se explica pela “falta” ou “relativa” autonomia apresentada por esses órgãos colegiados devido à inserção ambígua que tiveram ao longo do processo de institucionalização, tornando-os estruturas híbridas e parcialmente definidas no contexto político institucional. Em parte, questões como (a) centralidade do Estado na elaboração da pauta, (b) falta de capacitação dos conselheiros, (c) problemas com a representatividade em lidar com a pluralidade de interesses, (d) manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, (e) recusa do Estado em partilhar o poder e (f) falta de fundos orçamentários, dentre outras, denunciadas pela literatura, podem ser explicadas pela forma como esses arranjos foram incorporados ao sistema político vigente.

No campo específico da educação, o que se constata é que a situação dos conselhos municipais (CME) é ainda mais dramática do que em outras áreas políticas. Isso porque a institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) segue uma trajetória

própria que os diferencia dos demais conselhos em outras áreas das políticas públicas. Sua existência, anterior à LDBN atual, já os colocava desde a década de setenta como órgãos de governo, consultores e normativos, para assessoramento e colaboração às instâncias políticas estaduais da área de educação. E isso ocorria devido ao estatuto da delegação de competência do Conselho Estadual de Educação, prevista na legislação em vigor naquele momento, que, com o passar do tempo, transforma-se em transferências de responsabilidades da esfera estadual para a esfera municipal de governo atribuições para conselhos instalados nos municípios. Porém, o novo ordenamento constitucional do país, principalmente pós-LDBN/96, sinaliza para maior importância e papel político dos CMEs no país, apesar de não discriminar sobre a existência desses órgãos colegiados especificamente. No atual contexto democrático brasileiro, o formato institucional tipo *Conselho* aparece resignificado e relacionado à ideia de democratização da gestão pública educacional como princípio do ordenamento constitucional vigentes, materializando-se com a proposta de Sistema Municipal de Educação (SME). Com efeito, os CMEs se transformam em órgãos normativos com funções deliberativas, dentre outras, dos SMEs, porém, sua difusão no país ocorre de forma paradoxal, tendo em vista a maneira como o processo de municipalização induzida ocorreu na área de educação no país.

Um dos aspectos importantes é que a reforma do Estado na área educacional, concentrada na autoridade do governo federal e via emenda constitucional, regulamentou e disciplinou o repasse das verbas públicas para a educação através da criação de um fundo, exigindo como contrapartida dos governos municipais a formação de um conselho próprio para fiscalizar e controlar o seu uso, o Conselho de Fiscalização e Controle Social (CACS), gerando uma instância concorrente ao CME no âmbito da educação municipal, que contribuiu para o esvaziamento político do mesmo, retirando-o a função de fiscalização e controle dos gastos dos recursos públicos municipais em educação. Passado um pouco mais de dez anos, esse fundo é ampliado e transformado em Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB)<sup>313</sup>, porém,

---

<sup>313</sup> - Atualmente, com o FUNDEB, o CACS no município é formado por no mínimo 9 (nove) membros, sendo: 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Ainda podem integrar este conselho, quando houver, 1 (um) representante Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#), indicados por seus pares. Ver BRASIL. *LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007*.

apesar desta mudança ser o resultado de uma luta na tentativa de corrigir um erro histórico no que diz respeito a política de financiamento da educação que deixou de fora a educação infantil, ela fortalece o CME na medida em que orienta à incorporação do CACS à sua estrutura. O problema é que a lei de criação do FUNDEB não obriga essa integração, apenas coloca que os municípios “poderão integrar” o CACS ao CME, o que significa que essa questão dependerá do nível de organização e do grau de mobilização em que se encontram as forças políticas e em prol do fortalecimento do CME em cada município, bem como do interesse do governo municipal nessa fusão. O fato é não há garantia de que isso possa ocorrer.<sup>314</sup>

Outro importante aspecto sobre a difusão dos CMEs no país diz respeito ao fato de que em alguns Estados brasileiros como o Rio de Janeiro, por exemplo, a criação desses conselhos ocorreu sob a lógica da subordinação institucional, historicamente estabelecida entre as instâncias municipais e estaduais. Esta lógica, cristalizada culturalmente, faz com que até hoje, alguns dirigentes municipais vejam o CEE/RJ como referência para cancelar as ações educacionais locais (Souza e Vasconcelos, 2007). E isso se reflete na legislação que cria e organiza a estrutura desses conselhos (Lei de criação e Regimento Interno).

Dentre as principais características gerais derivadas desse processo estadual, a de maior destaque é a questão da ocupação do cargo da presidência do CME pelo Secretário Municipal de Educação em exercício, por força de lei, com implicações para o funcionamento do conselho. Situação que contrasta, aliás, com outros CMEs do país (cadastrado no SICME/MEC/2007) e questionada pelos movimentos sociais que lutam em prol de maior autonomia desses espaços.

Essa situação caracteriza uma dependência politicamente curiosa: um órgão colegiado normativo comandado pela autoridade do órgão executivo municipal na área de política educacional. Isso não apenas compromete a independência do CME como órgão autônomo, como o coloca a reboque da secretaria municipal de educação. Três posturas são possíveis neste caso: 1) o secretário assume a presidência do CME e tende a fazer com que as prioridades e as matérias em estudo no conselho estejam sempre relacionadas à dinâmica de trabalho da secretaria municipal de educação, adaptando o conselho ao ritmo, às pautas e aos interesses imediatos do órgão executivo; 2) o secretário não assume o cargo da presidência e

---

<sup>314</sup> - Nas disposições transitórias da LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007– Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no artigo 37, está previsto que os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. Esta câmara específica deve ter competência deliberativa e terminativa.

indica um conselheiro (governo) para substituí-lo ou permite que o conselho eleja o seu presidente, mas, de qualquer forma, o nome indicado passa pelo crivo do secretário; 3) o secretário não ocupa formalmente o cargo de presidente do CME e nem permite substituto, deixando um vácuo na direção do CME. De qualquer modo, em qualquer situação a autonomia do CME e do próprio SME está comprometida.

O caso do Conselho Municipal de Educação Nova Iguaçu (CMENI), objeto do estudo empírico desta tese, situa-se na terceira situação mencionada no parágrafo anterior e evidencia um alto custo para o pleno e efetivo funcionamento deste órgão colegiado dessa dependência em relação ao poder executivo municipal. Como demonstrado no Capítulo V, a situação do CMENI é paradoxal, pois, apesar de legalmente constituído, não apresenta, até o momento, condições políticas e técnicas adequadas para o cumprimento das suas funções previstas legalmente. Sobre o aspecto da participação e da representação política, apesar da pluralidade e da paridade constatada, este conselho apresenta uma subrepresentatividade da comunidade educacional do município, deixando de fora setores importantes como pais, alunos, dentre outros. A participação, tanto da sociedade organizada como do governo, é heterogênea, com faltas acima do tolerável para ambos, sobretudo dos representantes dos órgãos governamentais, principalmente do que ocupa a presidência do conselho, isto é, da secretaria municipal de educação. Dificuldades em substituição dos conselheiros titulares pelos suplentes indicam problemas da organização e mobilização, especialmente da sociedade organizada.

Em relação ao processo decisório, apesar do conselho ter o mesmo número de membros, tanto do governo quanto da sociedade, satisfazendo o princípio da paridade, o que se constata é que não há garantia de equilíbrio e nem de legitimidade das decisões tomadas pelo conselho. Isso porque não há articulação e convergência de interesses em que nitidamente separa governo e sociedade, havendo pluralidade de posições em ambos os lados. Além disso, o formato institucional legal estabelecido do conselho centraliza sua estrutura e a sua organização interna em torno da presidência e das comissões temáticas, que, na prática, não funcionam e prejudicam os trabalhos do plenário. Sem o trabalho desses órgãos, o conselho não tem condições de discutir e deliberar matérias no âmbito das suas competências e nem condições de controlar as ações do Estado (*accountability*). A falta de um orçamento próprio pode ser entendida aqui como questão fundamental, pois, sem recursos, o CMENI depende de outros órgãos do governo para funcionar. O estudo mostra que, diferentemente de outros municípios do país, o CMENI conta para além do órgão da área que atua com o apoio e a assessoria de um órgão específico do governo, a Coordenadoria dos Conselhos Municipais

de Nova Iguaçu (CCMENI), responsável por acompanhar todos os conselhos municipais existentes na cidade (21 conselhos), o que diferencia Nova Iguaçu dos outros municípios existentes no país. O problema é que apesar do voluntarismo das pessoas envolvidas com os conselhos, as condições deste órgão não são adequadas (técnicas, administrativas e políticas) para o desempenho de um trabalho de tamanha envergadura, o que dificulta as ações deste órgão junto aos conselhos, na medida em que o mesmo não dispõe de recursos financeiros, humanos e materiais suficientes para atender as carências e as necessidades dos órgãos colegiados. Além disso, a existência da CCMNI faz com que o órgão da pasta, no caso a Secretaria Municipal de Educação (SEMEDNI), se sinta desobrigado em prestar qualquer tipo de apoio ao CMENI.

A relação com a Secretaria Municipal de Educação (SEMEDNI) é uma das questões chaves apontadas pela investigação empírica que permite explicar melhor as dificuldades enfrentadas pelo Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu. Na prática, se constata um distanciamento do órgão executivo municipal de educação em relação ao conselho municipal de educação, o que implica em prejuízos para o funcionamento e para a efetividade das ações deste órgão colegiado, na medida em que a SEMEDNI não apenas é parte constitutiva do mesmo como é a ocupante do cargo da presidência, por força de lei, que é o órgão interno responsável pela condução dos trabalhos do CMENI. O que se constata é o não compartilhamento de informações e a não participação da SEMEDNI no CMENI e, isso, explica, pelo menos em parte, a fragilidade deliberativa do CMENI desde a sua criação. Não há deliberação e nem garantia de mecanismos que efetivem qualquer decisão tomada pelo CMENI e, mesmo que tivesse, a precariedade constatada no funcionamento deste órgão prejudica em muito a sua visibilidade e comunicação junto aos setores educacionais e a comunidade iguaçuana como um todo. Tudo indica que a relação estabelecida entre o CMENI e a SEMEDNI é de total dependência do primeiro em relação ao segundo. Isso gera uma precariedade no funcionamento do CMENI que, porventura, essa precariedade também gera a situação. O resultado é uma baixa capacidade de deliberação pública sobre assuntos de educação no município por parte do CMENI e, conseqüentemente, quase nenhuma interferência ou intervenção deste órgão na política de educação do município. Isso significa que, tanto teórica como empiricamente, a atuação do CME é politicamente limitada e constrangida dada à sua inserção institucional e à sua relação com a secretaria municipal de educação, cujas implicações se expressam nas condições precárias da sua estrutura e de seu funcionamento. Nestes termos, o CME pouco pode interferir ou democratizar a educação no município, situação que corrobora a hipótese central deste trabalho.



Ao problema da fragilidade deliberativa constatada soma-se a questão da falta ou relativa autonomia desses órgãos colegiados que se mostram sem condições de controlar às ações do governo na área de educação (*accountability*). Como vimos a autonomia dos CMEs no contexto atual passa necessariamente pela implantação dos sistemas municipais de educação que, em geral, não existem na maioria dos municípios brasileiros, ou quando existem são instalados de forma lenta e progressiva, sob a condução do poder executivo e, em muitos casos, mantém a situação de subordinação do órgão normativo ao órgão executivo do próprio sistema, o que contraria os preceitos de uma deliberação democrática. A situação de dependência constatada explica que o CMENI está legalmente constituído, mas suas ações dependem da postura do secretário municipal de educação em exercício. A questão fundamental que deve ser levantada neste tipo de cenário institucional aponta para o problema do CME com o próprio sistema político vigente que o instituiu, o que significa tratar de uma questão que diz respeito à interface entre o político e o legal com implicações na estrutura e no funcionamento desses órgãos colegiados e públicos. Neste sentido, qual o papel exercido pelo CME segundo as condições herdadas historicamente e dadas pelo sistema político vigente?

A investigação leva a afirmar que os CMEs nessas condições servem muito mais à legitimação do sistema político que usa o discurso democrático associado o da legalidade, mas que orienta suas práticas institucionais sob a lógica autoritária. Os CMEs e outros tipos de conselhos na área de educação e também em outras áreas das políticas públicas são difundidos num contexto de modernização do aparato político-administrativo do Estado brasileiro. Constituem instrumentos de uma racionalidade administrativa que tendem a engessar a ação política, mediante o aparato jurídico, isto é, a questão legal limita e engessa a ação política. O caso estudado mostra que a existência e o funcionamento do CME são apenas formalidades e reduzida à legitimação do discurso democrático, mas suas práticas, não.

Se os conselhos municipais garantem maior participação social no processo decisório de governo na formulação de políticas públicas num projeto de partilha de poder, a situação do CMENI mostra justamente o contrário. O máximo que se pode dizer, na área da educação, é que os CMEs ampliam a participação num contexto de partilha de responsabilidade na gestão administrativa da educação municipal, mas não de poder, cumprindo um papel de legitimação política das estratégias de modernização do Estado, a partir da nova ordem capitalista, da reestruturação do capital e do trabalho. Portanto, o conselho acaba servindo muito mais aos interesses políticos dos detentores do poder municipal, particularmente os do secretário de educação e do prefeito, do que os interesses da comunidade educacional local e

da população, em geral. O caso é um claro exemplo de como o poder político no país não se deixa compartilhar, mas reconcentra-se sob a renovação de práticas políticas, tradicionalmente estabelecidas. Assim, a idéia de ruptura com o padrão estabelecido na relação Estado e sociedade não se viabiliza na realidade desses órgãos.

Outra questão que pode ser colocada é que os CMEs respondem mais as demandas por regulamentação dos sistemas municipais de ensino, do que por democratização do ensino, o que significa que suas motivações são mais instrumentais do que socio-políticas, pois canalizam suas forças mais para a legitimação da ordem vigente do que para a promoção das políticas educacionais que já estão previamente definidas, nacional e internacionalmente. Na prática, os CMEs não são órgãos autônomos do poder instituído, mas arranjos de um projeto de modernização política tradicional, conservadora, que se “legitima” através de um contexto de redução das políticas educacional municipal e escassez de recursos. Neste sentido, os limites de sua atuação estão dados pelo próprio sistema que os instituem sob as virtualidades da propaganda da descentralização/democratização (Tótora e Chaia, 2004).

A prova disso é que os CMEs estão inseridos numa hierarquia administrativa, na qual o governo é responsável pela gestão dos recursos e dos aparatos burocráticos. O fato de estarem legalmente constituídos não significa que estão politicamente efetivados. Isso porque o próprio ato legal, que cria o conselho, impõe limites à sua atuação política. Esses conselhos são órgãos normativos, com funções idênticas à do poder legislativo localizados no poder executivo, apresentando uma estrutura híbrida. Sem recursos próprios (orçamento), ficam dependentes de quem detém os recursos e o aparato administrativo, mesmo em situação em que o cargo da presidência é eleito e não legalmente imposto. Os seus limites são tanto técnico-burocrático como político-institucional. No primeiro caso, os conselhos funcionam como apêndice dos conselhos das instâncias estadual e federal de governo (CEE e CNE), não pensam a educação como um todo, restringindo-se apenas a alguns aspectos da gestão administrativa. No segundo caso, funcionam como mero apêndice da secretaria municipal de educação, localizado na estrutura do poder executivo com uma autonomia relativa.

Neste sentido, a atuação política do CME se reduz ao aspecto legal e à esfera da gestão administrativa. Isso significa dizer que a ação política dos conselhos se reduz à sua instrumentalização jurídica, tornando-os órgãos técnicos especializados em educação, inviabilizando, assim, as suas respectivas representações e ações políticas. O fato é que, em alguns casos, como o que foi aqui analisado, nem isso ocorre devido à postura do órgão executivo, sua tendência autoritária e concentradora.

Não se quer dizer aqui que todos os problemas dos CMEs estão concentrados apenas na relação com o poder executivo e, por isso, esses órgão colegiados perdem importância e significado no âmbito da política municipal de educação. A pesquisa empírica revela que as explicações da situação em que se encontra o CMENI estão relacionadas, também, com a capacidade de mobilização e de participação da sociedade organizada e isso favorece o poder executivo municipal. Os representantes dos setores governamentais e da sociedade organizada (entidades, movimentos sociais, outros) dividem a responsabilidade tanto para o sucesso quanto para a fragilidade do CMENI. O problema é que algumas entidades conselhistas estabelecem relações diretas com o governo por conta da especificidade da atuação de cada uma, desconsiderando o espaço do conselho como independente dessa relação, se eximindo das suas responsabilidades enquanto conselheiras que são públicas e não individuais, isto é, coletivas, em troca de benefícios do governo, ou, por ser contrárias ao governo. E, isso explica, em parte, o interesse de alguns conselheiros municipais de educação em reverter ou não a situação de inércia do CMENI. Portanto, a relação estabelecida entre as entidades conselheiras e o poder executivo municipal explica as contradições e ambigüidades da atuação dessas entidades no Conselho. Um olhar diferenciado e aprofundado sobre essa relação entre sociedade e governo se faz necessário para uma melhor compreensão dessa relação, o que não foi possível neste trabalho. De qualquer modo, a pesquisa revela o peso governamental nessa relação como grande obstáculo ao funcionamento e desempenho das funções e do papel político do CMENI.

O universo de questões investigadas neste estudo aponta para a necessidade de uma melhor visualização sobre as experiências conselhistas no país. Concordamos com idéia de que esses órgãos colegiados são fenômenos políticos “impuros” ou “híbridos”, favorecendo práticas políticas mais democráticas e universalistas, ao mesmo tempo, que reproduzem mecanismos de cooptação política. E isto, tem sido uma marca característica do processo de incorporação política do país, o que exige diferenciar uma experiência da outra<sup>315</sup>. O problema é essa é uma tensão permanente expressadas em acordos políticos entre os agentes que atuam nesses espaços, muitas das vezes não regulados e sustentados por uma *práxis* autoritária e sem transparência pública. Agora, se a existência desses arranjos político-institucionais favorece

---

<sup>315</sup> - Nos referimos aqui o estudo de D'Avila Filho que chama atenção para o caráter “híbrido” e “impuro” como características do processo de incorporação política do país, ao estudar o fenômeno do Orçamento Participativo (OP). Ver D'AVILA FILHO, Paulo Mesquita. *Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento Participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro/IUPERJ, 2000.

ou não práticas democráticas em detrimentos das não democráticas é uma questão que depende de cada situação específica.

Não se quer dizer com este trabalho que os CMEs ou seus congêneres na educação ou em outras áreas de políticas públicas não sejam instâncias importantes e necessárias. Ao contrário, o que se pretende é chamar a atenção para a necessidade urgente de concentração de esforços por todos os envolvidos, interessados e comprometidos (acadêmicos ou não), no sentido a situação em que esses arranjos institucionais se encontram, tornando-os não apenas mais efetivos como mais democráticos. A investigação mostra que sem autonomia, sem recursos próprios e situados na esfera executiva de governo sem ser poder executivo, os conselhos municipais de educação acabam sendo “presas” fáceis da vontade dos governantes, o que coloca em xeque o potencial de transformação política ou de democratização tão ressaltado na literatura e nos posicionamentos de seus defensores. Criar estratégias que ajudem a superar essa situação passa a ser o principal desafio desses órgãos do ponto de vista da sua própria existência e significado no contexto de democratização do país. Importante considerar que os conselhos municipais são estruturas ainda em construção, o que significa a necessidade de alterações que contribuem concretamente para superar as dificuldades e os constrangimentos impostos e que impedem a sua efetivação, como a predominância do poder público, particularmente o executivo, no processo de deliberação e tomada de decisões e a falta de autonomia política dos segmentos sociais em cada área política particular.

Em suma, este estudo busca mostrar que mudanças mais profundas no arcabouço institucional dos CMEs (lei, RI, outros) e na cultura política dos conselhistas no sentido de tornar esses arranjos político-institucionais em espaços de diálogo, de discussão e de deliberação públicas, se fazem mais que necessárias. Os princípios da pluralidade e da paridade devem estar voltados para a materialização de mecanismos que garantem a simetria de poder entre os atores e agentes políticos envolvidos. Em outras palavras, é preciso democratizar essas instâncias políticas aproximando-as mais dos interesses públicos e não privados, o que requer de todos os interessados e envolvidos um esforço no reconhecimento do outro, paciência e tolerância com o pensamento divergente e humildade na partilha do poder político. Aprofundar questões em torno da dinâmica e atuação desses arranjos institucionais e sua relação com o sistema político vigente, no sentido de discutir a superação da sua situação ambígua e contraditória, de modo torná-los órgãos do Estado e não apenas de governo, parece ser um ponto central para futuras investigações sobre o assunto. Nesta direção, a composição de uma agenda para a investigação científica neste campo é promissora e valiosa.

Espera-se, enfim, que este trabalho estimule muitos outros e, assim, contribua para o aprofundamento da realidade da educação municipal, enriquecendo ainda mais a ciência social brasileira, sobretudo a do Rio de Janeiro.

**BIBLIOGRAFIA**

ALVES, José Cláudio Souza. *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias/RJ: APPH, CLIO, 2003. 197p.

ARRETCHE, Marta. (2004) *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. Revista São Paulo Perspectiva, São Paulo, abr./jun., vol.18, nº.2. 10p.

\_\_\_\_\_. (2002a) *Relações federativas nas políticas sociais*. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, nº 80, set., p.25-48. 24p.

\_\_\_\_\_. (2002b) *Federalismo, legado de políticas prévias e arenas decisórias: A reforma dos programas sociais*. PERISSINOTO, Renato M. & FUKS, Mario (Org.). Democracia: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, p.73-104. 32p.

\_\_\_\_\_. ARRETCHE, Marta. (2000) *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP. 304p.

ARTURI, Carlos S. *O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, nº 17, nov. 2001, 11-31. 31p.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. (2004) *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, p. 703-728. 26p.

\_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander (Orgs). (2003) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez. 334p.

\_\_\_\_\_. (2002a) *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. (2002b) *Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e em Belo Horizonte*. In: Dagnino, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. SP: Paz e Terra, 17-45. 29p.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Boaventura de Sousa. (2002c) *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 47, p. 39-82. 54p.

\_\_\_\_\_. (2000) *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova - Revista de cultura e política, São Paulo, CEDEC, nº. 50, p. 25– 46. 22p.

\_\_\_\_\_. (1996) *A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. SP: Ed. Perspectiva; BH: Ed. da UFMG. 168p.

\_\_\_\_\_. (1997) *Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo*. Revista Lua Nova, São Paulo, v.1, n. 39, p. 149-174. 26p.

\_\_\_\_\_. (Org.). (1994) *Sociedade Civil e Democratização*. BH: Ed. Del Rey.

\_\_\_\_\_. (1993) *Além da dicotomia Estado-mercado: Habermas, Cohen e Arato*. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, jul., p.213-223

AZEVEDO, José Clovis de. (2003) *Estado, planejamento e democratização da educação*. In: SOUZA, Donald de; FARIA, Lia Ciomar de (Orgs). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 87-106. 20p.

BARRETO, Alessandra Siqueira. *Cartografia política: as faces e fases da política na Baixada Fluminense*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, UFRJ, 2006.

BOHMAN, James. (1996) *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press.

\_\_\_\_\_ & REHG, Willian. (1997) *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge-Mass, The MIT Press.

BOMENY, Helena M. B.; FEITAL, R. (1998) *Descentralização no Brasil: reforma educativa em curso*. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos*. Rio de Janeiro: EdUERJ.

BORDIGNON, Genuíno; ARAÚJO, Maurício Rodrigues. (2007) *Perfil dos conselhos municipais de educação: 2006*. Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação, Secretaria de Educação Básica. Brasília, Distrito Federal. 2º ed. 92p. [Programa

Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação. Ministério da Educação – SINCME/MEC/2006b].

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (2006a) *Perfil dos conselhos municipais de educação*. 2º. ed. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica. 88p. [Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação. Ministério da Educação – SINCME/MEC/2005].

\_\_\_\_\_. ; GRACINDO, Regina Vinhas. (2006b) *Gestão da educação: o município e a escola*. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia ?Angela da S. (Orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5 ed. São Paulo: Cortez, p. 147-176. 29p.

\_\_\_\_\_. (2001) *Natureza dos conselhos de educação*. João Pessoa: Secretaria da Educação e Cultura. (mimeo)

BRASIL. *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: 04/02/2003

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 16 ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1997. Coleção Saraiva de Legislação. 228p.

\_\_\_\_\_. *Lei Nº 9.424, de 24/12/1996 – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*. <http://portal.mec.gov.br/legislação>. Acesso em 04/03/2005

BRASIL. *Lei Complementar Nº 101, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão e dá outras providências*. Presidência da República, 4 de maio de 2000.

BREMAEKER, François E. J. (2002) *Despesas Municipais com as Funções de Competência da União e dos Estados*. N. 21. Rio de Janeiro: IBAM. (Série Estudos Especiais 40). 17p.

\_\_\_\_\_. (2001) *Despesas Municipais com as Funções de Competência da União e dos Estados*. N. 21. Rio de Janeiro: IBAM. (Série Estudos Especiais). 13p.

\_\_\_\_\_. (1999) *Lei de responsabilidade fiscal: ações para reduzir os impactos sobre os municípios*. Rio de Janeiro, IBAM, n. 2, set. 5p.



CAMURÇA, M. (1994) *Conselho estadual de defesa da criança e do adolescente/RJ*. Rio de Janeiro: Fundação Fé e Alegria, 1994 (Projeto “Se essa rua fosse minha”); CARVALHO, Antonio Ivo de. *Conselho de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. RJ: Fase/IBAM, 1995;

CARVALHO, Antonio Ivo. (1997) *Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania*. In IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro, 1997

Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), Baixada em Dados, 2005 - <http://www.cide.rj.gov.br>. Acesso em 16/03/2007.

COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (Org.). (2004) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34. 368p.

COHEN, Joshua. (1998) *Reflections on Habermas on Democracy*. Florence: European University Institute (mimeo)

\_\_\_\_\_ & SABEL, Charles. (1997a) *Directly-Deliberative Poyarchy*. *European Law Journal*, 3, p. 313-342. 30p.

\_\_\_\_\_. (1997b) *Procedure and substance in deliberative democracy*. In: BOHMAN, James; REHG, W (Orgs). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge-Mass, The MIT Press, p.67-91.

\_\_\_\_\_. (1989) *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In: HAMLIN, Alan and PETTIT, Philip (eds.). *The Good Polity*. New York, Blackwell Publishers, p.17-34

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação*. Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu, jan. 1998. (mimeo)

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Parecer n.º 30*, de 12 de setembro de 2000. *Define sistema de ensino dentro do ordenamento jurídico-administrativo, tendo-se como referência a organização da educação nacional*. Ministério da Educação, Câmara de Educação Básica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 06 out. 2000.

COUTO, Cláudio Gonçalves. (1998) *A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil*. Dados, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998, p. 51-86. 36p.

DAGNINO, Evelina. (2002) 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, p.279-301. 23p.

DOBRY, Michel. (1992) *Sociologie des crises politiques*. Paris: ASP

D'AVILA FILHO, Paulo Mesquita. *Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento Participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro/IUPERJ, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. (1998) *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Núcleo de Estudos de Políticas (NEPP), Cadernos de Pesquisa, nº 35. 26p.

FARIA, Cláudia Feres. (2000) *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, nº. 50, 2000, pp. 47-68. 22p.

FERREIRA, Andreza Alves. (2006) *Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais; o caso do conselho municipal de educação da Serra (CMES)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória/ES, jul.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando G. P. (1996) *O Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, Cadernos de Pesquisa, nº 5, out. 91p.

\_\_\_\_\_. (1995) *Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, ano 10, nº 29.

FREY, K. (2000) Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259. 48p.

GARFIAS, Rodrigo P. (2002) *La democracia deliberativa*. Revista *Lus et praxis*, Talca (Chile), año/vol. 8, nº 2, pp. 605-637.

GOHN, Maria da Glória. (2004) *Os conselhos municipais e gestão urbana*. In: SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de.(2004) Orgs).

Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, 57-93. 37p.

\_\_\_\_\_. (2003) *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2ª ed. São Paulo: Cortez (Coleção questão de nossa época; v. 84). 120p.

GUTMANN, Amy. (1995) *A desarmonia da democracia*. Lua Nova Revista de cultura e política. Nº 36, p. 5-37. 23p.

HABERMAS, Jürgen.(1997) *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2Vols. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

\_\_\_\_\_. (1995a) *Três modelos normativos de democracia*. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, CEDEC, nº. 36, p. 39-53. 15p.

\_\_\_\_\_. (1995b) *Between Facts and Norms*. Cambridge, MIT Press.

\_\_\_\_\_. (1990) *Soberania popular como procedimento*. Novos Estudos Cebrap, nº 26, março de 1990, p.100-113. 14p.

\_\_\_\_\_. (1989) *Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid, Cátedra.

\_\_\_\_\_. (1984) *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad, 1992. 436p.

IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. (1997) *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2003) *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003 [MUNIC2001]. 245p

\_\_\_\_\_. Censo demográfico, 2001 - <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 16/03/2007.

JARDIM, Antonio de Ponte. (1998) *Novos movimentos sociais e esfera pública: reflexões críticas*. Redes, Rio de Janeiro, V.2, nº 5, maio/agosto.

LINZ, J. (1990) *Transitions to democracy*. The Whashington Quartely, v. 13, n. 3, p.143-164, summer. 21p.

KYMLICKA, Will. (1997) *Contemporary political theory: An introduction*. Oxford, Clarendon Press, caps. 4 e 6.

KINZO, Maria D'Alva G. (2001) *A democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, n? 15 (4), 2001, p. 3-12. 10p.

MANIN, Bernad. (1987) *On Legitimacy and Political Deliberation*. In: *Political Theory*, nº15, p. 338-368.

MAUÉS, Antonio G. M. (1999) *Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Síntese.

MELO, Marcus André. (1999) *Estado, governo e políticas públicas*. In MICELI, Sergio (org.). (1999) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política*, São Paulo/Brasília: ANPOCS; Sumaré/Capes, p.59-99. 40p.

MELO, Rúrion Soares. (2004) *O uso público da razão como procedimento: pluralismo, discurso e democracia em Habermas*. Dissertação apresentada no Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP para a obtenção do grau de Mestre em Filosofia, sob a orientação do Prof. Dr. Ricardo Terra. São Paulo. 142p.

MONCLAIRE, Stéphane. (2001) *Democracia, transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados*. Revista de Sociologia e Política, n. 17, nov., pp. 61-74. 13p.

MOISÉS, José Álvaro. (1995) *Os Brasileiros e a Democracia: bases socio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática. 301p

MOREIRA, M. T. V. (1999) *Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos*. In Informativo Cepam, São Paulo, p.65-69. 5p.

NOVA IGUAÇU (Município). *Lei N° 2.853, de 23 de outubro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências*. Jornal de Hoje, Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu/RJ, out. 1997.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS/IPPUR-UFRJ, FASE. *Projeto de Localização dos Objetivos do Milênio Cidade de Nova Iguaçu*. Rio de Janeiro, 2006. (mimeo)

OLIVEIRA, Dalila Andrade. (2006) *A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado*. FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5 ed. São Paulo: Cortez, p. 91-112. 21p.

OLIVEIRA, Otair Fernandes. (1999) *O Legislativo Municipal no Contexto Democrático Brasileiro: Um Estudo sobre a Dinâmica Legislativa da Câmara Municipal de Nova Iguaçu*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Niterói, dez. 190p.

PESSANHA, Lavínia & FIGUEIREDO, Simone da Silva. (2005) *Conselhos municipais de políticas setoriais: panorama do Estado do Rio de Janeiro*. XVI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO – ANPUR. 23-27 de mai., Salvador, Bahia. 20p. (mimeo)

PREFEITURA DE NOVA IGUAÇU - <http://www.novaiguacu.rj.gov.br>. Acesso em 16/03/2007.

PUTNAM, Robert D. (2002) *Democracies in flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press. [Introduction, p.3-19; Conclusion, 393-419]

\_\_\_\_\_. (1996) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 260p.

RAWS, John. (2000) *O Liberalismo político*. 2 ed. São Paulo: Ática, 430p.

REIS, M. A. de Souza. (2004). *Aproximações e distanciamentos entre o Conselho Estadual de educação e os Municípios*. In: SCHEINVAR, Estela & ALGEBAILLE, Eveline (Orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 41-60. 20p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1978) *Do contrato social ou princípio do direito político*. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os pensadores). 146p.

SALLUM JR, Brasílio (2003). *Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX*. Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 18, n? 52, p. 35-54. 20p.

\_\_\_\_\_. (1994). *Transição política e crise do Estado*. Revista Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 32. p.133-167. 35p.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio de. (2004) *Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. In:

\_\_\_\_\_. (Orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p.11-56. 46p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. (2001) *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001. 248p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOVA IGUAÇU (SEMEDNI). *Metas do milênio*, Set., 2006, 39p. (mimeo)

SENTO-SÉ, João Trajano e FERNANDES, Otair. (2005) *A criação do conselho comunitário de segurança em São Gonçalo*. In SENTO-SE, João Trajano. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 26p.

SILVA, Percival Tavares. (2004) *Políticas públicas e poder popular*. In: SEMERARO, Giovanni (Org). *Filosofia e política na formação do educador*. Aparecida, SP: Idéias e Letras., p. 183-214. 32p.

SIMÕES, Manoel Ricardo. (2007) *Reestruturação econômica e emancipações municipais na Baixada Fluminense*. Mesquita/RJ: Entorno, 300p.

SHIMITTER, P. (1993) *La transitologia: ciência o arte de la democratización?* Comunicação apresentada no III Fórum Olof Palme's International Foundation sobre a consolidação democrática na América Latina. Barcelona.

\_\_\_\_\_. (1995) *The consolidation of political democracies*. In: PRIDHAM, G. (Ed) *Transitions to democracy: comparatives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*. Aldershot: Dartmouth;

SOUZA, Celina. (2005) *Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade*. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André. (2005). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*.

\_\_\_\_\_. (2003) *Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. RBCS, Vol. 18, nº. 51, fev, p.15-20. 5p.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi. (2007) *Conselhos municipais de educação: espaço de controle social?* In: \_\_\_\_\_. *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007, p. 210-233. 23p. (no prelo)

\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_. (2006) *Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002)*. Ensaio, aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, V. 14, n. 50, p. 39-56, jan./mar. 17p.

\_\_\_\_\_. (2004) *Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96*. Ensaio: aval.pol.públ.Educ.[online]. Out./Dez., vol.12, no.45, p.925-944. <http://www.scielo.br>. Acesso em 16 de março de 2006. 19p.

\_\_\_\_\_ ; FARIA, Lia Ciomar M. de. (2003) *O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamentos e gestão*. In: \_\_\_\_\_ (Orgs). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 45-84. 39p.

SHIMITTER, P. (1993) *La transitología: ciência o arte de la democratización?* Comunicação apresentada no III Fórum Olof Palme's International Foundation sobre a consolidação democrática na América Latina. Barcelona.

\_\_\_\_\_. (1995) *The consolidation of political democracies*. In: PRIDHAM, G. (Ed) *Transitions to democracy: comparatives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*. Aldershot: Dartmouth.

STEPAN, A (ed.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

TATAGIBA, Luciana. (2002) *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 47-103. 57p.

TAYLOR, Charles. (2000) *O debate liberal-comunitário*. In: *Argumentos filosóficos*. São Paulo, Loyola.

TAVARES, Iris Eliete T. N. de Pinho. (1998) *O Município Brasileiro: sua evolução histórico-constitucional*. 1998, p. 92.

TENÓRIO, Fernando G. (1999) *Inovando com democracia, ainda uma utopia*. In: Novos Cadernos NAEA Belém, NAEA (Núcleo de Altos Estudos da Amazônia)/UFPA, vol. 2, nº 1, jun., p. 149-162. 14p.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. (2004) *Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, V. 34, n. 123, p. 691-708, set/dez.

TEIXEIRA, E. C. (1996) *Movimento sociais e conselhos*. Cadernos Abong, nº 15, jul., p.7-20. 14p.

TÓTORA, Silvana & CHAIA, Vera. (2004). *Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo*. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p.193-222. 40p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ), Estudos Socioeconômico de Nova Iguaçu, 2007 - <http://www.tce.rj.gov.br>. Acesso em 16/03/2007.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE) - <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 16/03/2007.

TRINDADE, Hélgio. (1985) *Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945)*. In: ROUQUI?, Alain; LAMOUNIER, Bolívar; SCHVARZER, Jorge (Orgs.) Como renascem as democracias. São Paulo: Brasiliense, p.46-72. 37p.

VITULLO, Gabriel E. (2001). *Transitologia, consolidação e democracia na América Latina: uma revisão crítica*. Revista de Sociologia e Política, n. 17, nov., p. 53-60. 7p.

YOUNG, Iris Marion. (2001) *Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa*. In: SOUZA, Jessé (Org.). Democracia hoje – novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, p. 365-386. 22p.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO - [www.uncme.com.br](http://www.uncme.com.br)



## APÊNDICE A - Nota Metodológica

O uso de procedimentos e instrumentos metodológicos que caracterizam a pesquisa documental, tanto na pesquisa bibliográfica como no trabalho de campo, envolve a necessária busca de evidências que comprovam ou não a hipótese principal do trabalho, exigindo a concentração de esforços de natureza diversa para se atingir os objetivos propostos pela investigação acadêmica.

A pesquisa empírica, cujo objetivo é a coleta de dados que permite informações diretas sobre o objeto pesquisado começou ano de 2005 e terminou no final do ano de 2006. Neste período envolveu uma série de procedimentos que foram desde o acompanhamento das reuniões (sessões plenárias) do CMENI através de visitas permanentes, que permitiu o contato direto com os atores envolvidos (conselheiros), assim como a coleta de documentação primária e secundária (atas das reuniões, relatórios, informações sobre os conselheiros, outras) sobre o conselho. Em alguns casos, foram realizadas visitas (repetidas) às entidades conselheiras em busca de mais informações ou de contato, conforme a necessidade.

Os contatos diretos foram fundamentais para a realização da observação intensiva que compreende o uso das técnicas de observação e entrevista, com a finalidade de levantar as opiniões dos conselheiros sobre o CMENI e identificar suas práticas. As observações diretas foram feitas *in loco* durante as reuniões, geralmente previstas para toda segunda terça-feira do mês, no horário entre 14 e 17 horas. Ao todo, foram registradas 18 reuniões, das quais 12 ocorreram concretamente, mas com dificuldades tendo em vista a formação de *quorum* mínimo. O acompanhamento dessas reuniões, mesmo as que não ocorreram, permitiu observações preciosas sobre o funcionamento concreto do CMENI e o conteúdo dos temas e assuntos discutidos, permitindo a elaboração dos Quadros 5A, 5B E 5C, do Capítulo V.

Como forma de apreender as práticas do CMENI, a partir das opiniões dos seus membros, os conselheiros, elaborou-se um roteiro para as entrevistas que, em algumas vezes, foi utilizado como questionário conforme a preferência do entrevistado (apêndice B). Essas entrevistas ocorreram de acordo com as disponibilidades dos entrevistados (conselheiros), as vezes no próprio local de reunião do conselho, nos momentos antecedentes e posteriores, ou, em local determinado pelo entrevistado (sua entidade, órgão, outro). Conforme o caso, o roteiro da entrevista era levado e respondido pelo próprio entrevistado, transformando-se em questionário. Esse roteiro da entrevista foi composto por questões abertas envolvendo 41 itens divididos em quatro blocos, a saber: o primeiro bloco era formado por questões que buscaram levantar o perfil e o vínculo institucional dos conselheiros; o segundo, por questões que solicitaram informações sobre o funcionamento do conselho; o terceiro, por questões que buscaram compreender o processo decisório (condições e garantias); e o quarto e último bloco, compreendia questões sobre a função e a atuação exercidas pelo conselho. Ao todo foram realizadas sete entrevistas num total de dez previstas (total de conselheiros), sendo que a entrevista da SEMEDNI ocorreu posterior à fase de coleta de dados e, por conta da importância deste órgão na investigação, as questões sofreram alterações. Com efeito, apesar de incluída no somatório geral, as informações desta entrevista serviram para a análise da política municipal de educação mencionada no Capítulo V.

Tendo em vista que as opiniões dos conselheiros era o principal cerne deste trabalho, considera-se que as entrevistas demandaram um enorme esforço pessoal. Sua aplicação foi recheada de imprevistos e problemas, dificultando, assim, a coleta de informações dos conselheiros municipais de educação, que merece aqui uma pequena e rápida reflexão.

Em princípio, uma questão já era ressaltada logo no início da pesquisa de campo: **a dificuldade de coleta de informações ou da realização de uma investigação empírica de cunho científico na área de educação no país, particularmente na região da Baixada**

**Fluminense, no Estado do Rio de Janeiro.** A idéia inicial desta investigação era a de atingir os CMEs dos municípios que compõem a Baixada Fluminense, particularmente Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti (excetuando apenas Japerí), o que se revelou inviável apontando para a gravidade de um trabalho de campo tipo o que estava sendo pretendido, fato que acarretou alterações na intenção inicial, levando a redução do foco para apenas um CME, o da cidade de Nova Iguaçu, escolhido segundo as condições dadas de disponibilidade de tempo e acessibilidade mais ampla aos conselheiros.

Tal situação somente foi definida depois de inúmeras tentativas de contatos diretos e indiretos (telefone, e-mail, entre outros) com vários conselhos municipais de educação da região, em alguns casos chegando até a coleta de documentação através de visita e aplicação da entrevista como nos CMEs de Duque de Caxias, São João e Queimados, com predominância nos dois primeiros. Porém, muitas foram as dificuldades para o prosseguimento dessas tentativas, tendo em vista duas barreiras: a burocracia da administração pública (secretaria municipal de educação ou do próprio CME) e o baixo retorno das entrevistas pelos conselheiros.

Em relação à primeira barreira, a concentração da autoridade executiva na administração pública educacional, no âmbito do município, ficou logo evidente, ainda mais quando a Secretaria Municipal de Educação ocupa a presidência do CME. , sendo que ambos os casos convergem para a mesma autoridade. Um conjunto de estratégias são utilizadas para dificultar ou impedir o acesso direto às informações ou aos entrevistados, que consiste desde a demora ou o não atendimento (direto ou indireto) até a formalização das exigências burocráticas, como carta ou ofício de apresentação dirigida ao secretário de educação ou ao presidente do conselho com detalhamento da intenção da pesquisa. Mesmo cumprida todas as exigências, nem sempre as respostas ou o atendimento são satisfatórios. Como exemplo desta situação, podemos mencionar o caso da tentativa de acompanhar os trabalhos do CME do município de Belford Roxo e entrevistar seus conselheiros, situação que esbarrou na postura da secretária de educação em exercício e presidente do CME, que, na prática, inviabilizou a pesquisa não permitindo sequer o contato com os conselheiros, apesar das inúmeras tentativas e do fato que uma de nossas visitas ocorreu momentos antes do início da reunião.

A situação é ainda mais dramática quando se observa que muitos dos conselheiros municipais de educação tanto governamentais como da sociedade, com predominância dos primeiros, mostram-se arredios e desconfiados em prestar informações pertinentes às suas funções públicas. Mesmo considerando os propósitos de uma investigação científica, cuja principal finalidade é a produção de conhecimento científico, o retorno dos conselheiros de educação não foi o esperado. Esta é a segunda barreira, isto é, boa parte dos agentes públicos da área de educação não se sente à vontade para disponibilizar informações públicas ou pessoais para fins de produção do conhecimento sobre as realidades da educação municipal, o que coloca em xeque o compromisso político em favor da transparência e democratização da gestão pública do ensino. Mesmo assim, cabe aqui agradecer a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, se dispuseram contribuir com preciosas informações para o êxito desta pesquisa.

Tudo isso indica um grande dilema não apenas para o desenvolvimento da pesquisa científica no campo da política e da educação (pública), mas, sobretudo, sobre as práticas políticas da administração pública municipal que, muitas vezes, se transformam em barreiras ao exercício pleno e a visibilidade da cidadania pelos munícipes, em relação ao acesso direto às informações públicas de qualquer natureza, isto é, a transparência da gestão. Chama atenção justamente o fato dessas barreiras estarem numa área em que a informação e o conhecimento constituem matéria-prima e o cerne do desenvolvimento local, a área de educação. Se o observador privilegiado encontra esses tipos de dificuldades, imagine o que

não deve encontrar o cidadão comum e até mesmo as comunidades que são afetadas pela política de educação a ser traçada pela administração pública municipal, na qual o CME é parte constitutiva.

O fato é que diante de tais dificuldades e barreiras na coleta de dados, o foco da pesquisa empírica teve que ser reduzido apenas a um caso, o do Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu, que se mostrou mais permeável à investigação. Neste caso, a abordagem aos conselheiros e ao próprio conselho foi possível permitindo a coleta de informações através de entrevistas, acesso à documentação e acompanhamento das reuniões. Talvez, tenha contribuído para isso, a situação constatada e analisada no Capítulo V que é o distanciamento da secretaria municipal de educação em relação ao CMENI, apesar de ocupar o cargo da presidência do mesmo. Com efeito, foi possível entrevistar 70% dos conselheiros (total de dez), somando-se aí a entrevista do secretário adjunto da SEMEDNI descrita abaixo. Dos que foram entrevistados segundo o roteiro previamente definido, quatro eram conselheiros representantes da sociedade organizada e dois conselheiros representantes de setores governamentais (vide roteiro da entrevista no Apêndice B). Não responderam ou não retornaram o roteiro das entrevistas dois eram conselheiros de setores do governo, a Secretaria Municipal de Planejamento, Economia e Finanças (SEMEF) e a Procuradoria Geral do Município (PGM); e um era não governamental, a Casa do Menor São Miguel Arcaño. O primeiro nunca compareceu ao CMENI e não foi possível nenhum contato ao longo da pesquisa; o segundo foi feito um contato inicial logo no início da pesquisa empírica quando tinha um representante comparecendo ao conselho, mas que, depois, não apareceu mais e nem retornou o roteiro; o terceiro, apesar das várias tentativas e estabelecimento de contato, nunca retornou o roteiro da entrevista.

Apesar da representação da SEMEDNI, secretária ou suplente, não ter respondido a solicitação da entrevista no momento da fase de coleta de dados, suas informações foram consideradas chaves para a pesquisa tanto no que diz respeito ao seu posicionamento como conselheiro e presidente do CMENI quanto no que se refere à coleta de informações sobre as ações da SEMEDNI. Depois de muita insistência, foi possível entrevistar o coordenador adjunto pedagógico da SEMEDNI, que também é suplente da secretária municipal de educação no conselho, em 11/04/2007, mesmo passado à fase de coleta de dados para a pesquisa. Esta entrevista foi importante tanto pela fala do entrevistado quanto pela documentação coletada, que permitiu uma melhor compreensão das ações da administração atual da SEMEDNI.

Mesmo sob tais circunstâncias os objetivos da pesquisa foram alcançados mediante o estabelecimento dos procedimentos e instrumentos previamente definidos. De qualquer, forma alerta-se para a necessidade do aprimoramento das técnicas de abordagens frente os dilemas vivenciados nesta investigação, o que demanda alguns cuidados como maior espaço de tempo para a fase de coleta de dados.

## APÊNDICE B - Entrevista Conselheiro (Roteiro)

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE \_\_\_\_\_  
Entrevista nº. \_\_\_\_\_

Prezado(a) Conselheiro(a),

*A presente entrevista visa o fornecimento de informações necessárias para a pesquisa empírica da minha tese de doutoramento **Democracia e conselhos no Brasil: considerações sobre a dinâmica dos conselhos municipais de educação na Baixada Fluminense** (título provisório), pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Portanto, têm finalidade especificamente acadêmico-científica.*

*Agradecemos desde já a sua colaboração.*

*Otair Fernandes de Oliveira*  
*Doutorando PPCIS/UERJ*

\*\* Favor devolvê-lo em mãos ou por e-mail: [otairfernandes@hotmail.com](mailto:otairfernandes@hotmail.com)

### I - PERFIL DO CONSELHEIRO E VÍNCULO INSTITUCIONAL

1. Gênero:
2. Etnia: (branca, negra, indígena, asiática, outra)
3. Faixa etária:
4. Escolaridade: (ensino fundamental, médio e superior; pós-graduação: especialização, mestrado ou doutorado)
5. Atividade profissional:
6. Ocupa ou ocupou algum cargo político?
7. Caso afirmativo, qual?
8. Quanto tempo está no conselho? (mandato)
9. Qual a instituição/órgão/entidade que você representa no conselho?
10. Como se tornou conselheiro? (indicação, eleição), Outra forma)
11. Há quanto tempo é filiado/associado a esta instituição?
12. Como é a sua participação nesta instituição? (reuniões, atividades diárias, cargos de direção, etc.) / No caso de representante governamental tb verificar este tipo de vínculo.
13. É filiado a algum partido político?
14. Há quanto tempo?
15. Ocupa algum cargo de direção/coordenação no partido? Se ocupa, há quanto tempo?
16. Você se mantém atualizado sobre os acontecimentos políticos e sociais em geral? Como?
17. Você de alguma forma acompanha os problemas pertinentes à área educacional no município? De que forma?
18. Você se sente representante do seu órgão/entidade ou da sociedade como um todo? Por que?
19. Você já participou de alguma atividade de formação técnica e política na área de educação? De que tipo? Há quanto tempo? Qual foi a duração?

## II – DINÂMICA E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

20. Como são as reuniões do conselho? Abertas ao público ou restrita aos conselheiros? São divulgadas com antecedência? (caso negativo, por que?)
21. Como a pauta de discussões e de deliberação do conselho é constituída? Quem tem mais peso nas proposições?
22. A população participa de alguma forma das reuniões do conselho? (como? por que?)
23. O conselho se reúne com que freqüência? (semanal, quinzenal, mensal, etc.)
24. O conselho divulga com antecedência as pautas das suas reuniões? Se divulga, como?
25. Na sua opinião o conselho possui uma estrutura (material e pessoal) adequada para o desenvolvimento das suas atividades? Por que? (Ruim, Regular, Boa, Ótima)

## III – PROCESSO DECISÓRIO (Condições e Garantias)

26. Como o conselho decide? (votação por maioria simples, qualificada, outra forma)
27. Os conselheiros têm acesso a algum tipo de informações que auxiliem as suas tomadas de decisão? De que tipo? Como? Com que freqüência? (informações oficiais/SME, imprensa, outros meios)//Verificar se o conselho recebe informações regulares da área de educação que sirvam para a orientação das tomadas de decisão.
28. O conselho promove ou apóia atividades de formação técnica e política dos conselheiros como seminários, cursos, pesquisas, etc.? De que forma?
29. Qual a influência que os representantes da sociedade civil têm na efetivação das pautas de discussão e deliberação do conselho? (baixa, média, alta)
30. O conselho divulga as suas deliberações? Como? (DO município, publicação própria, outros)
31. Como o Conselho verifica se as suas deliberações estão sendo cumpridas? (verificar se existe mecanismo de fiscalização, acompanhamento e controle do conselho sobre suas decisões)
32. As deliberações do conselho são democráticas? Por que?
33. Na sua opinião, as decisões tomadas pelo conselho interferem na gestão da política de educação no município? De que forma? Por que? (Baixa, Média, Alta)
34. Na sua opinião o governo municipal tem compromisso com as deliberações do conselho? Por que?

## IV – FUNÇÃO/ATUAÇÃO DO CONSELHO

35. O conselho estimula a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais no município? Como? (Função Mobilizadora)
36. O conselho recebe pedido de outros órgãos ou entidades para se pronunciar sobre questões relacionados à educação no município? (Função Consultiva)
37. O conselho é ouvido pela Secretaria Municipal de Educação/SME ou outro órgão público para a discussão, planejamento ou definição da política educacional, no município? (Função Propositiva)
38. O conselho já elaborou ou interpretou formalmente alguma norma complementar à legislação sobre a educação municipal? (Função Normativa)
39. O conselho já aplicou alguma sanção à instituição/órgão/entidade ou pessoa física que descumprem a legislação em relação a educação municipal? Em que casos? (Funções de Acompanhamento e Controle Social e Fiscalizadora)
40. O conselho tem exercido as suas atribuições específicas no âmbito do sistema municipal de ensino? Como? Por que?
41. O conselho presta contas à sociedade sobre as suas atividades? De que forma? (reuniões nas comunidades, audiências públicas, outras formas).

**ANEXOS**

**ANEXO A – Lei de Criação do Conselho Municipal de Nova Iguaçu**

**ANEXO B – Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Nova Iguaçu**

**ANEXO C – Portaria N° 122, de 15 de Março de 2006. Designa a substituição dos conselheiros do Conselho Municipal de Educação – CME. Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU  
GABINETE DO PREFEITO

LEI Nº 2.853, DE 23 DE OUTUBRO DE 1997.  
"Cria o Conselho Municipal de Educação e dá  
outras providências".

Publicado no

Jornal de Hoje

De 24/10/97

Autor: PREFEITO MUNICIPAL

A CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU, POR SEUS  
REPRESENTANTES LEGAIS, DECRETA E EU SANÇÃO A SEGUINTE LEI:

Capítulo I  
DA NATUREZA E FINALIDADE

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado de caráter paritário, com a finalidade básica de assessorar, normatizar, orientar, acompanhar e fiscalizar o sistema de Ensino Municipal.

Parágrafo Único - A competência do Conselho Municipal, restringe-se à Educação Infantil, a Educação Especial e ao Ensino Fundamental.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Educação terá respeitadas as diretrizes e bases estabelecidas pela legislação federal e as disposições supletivas da legislação estadual, além das atribuições que lhes forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação, as seguintes competências:

I - Participar da formulação da política da Educação do Município, analisando e propondo diretrizes educacionais;

II - Zelar pelo cumprimento da legislação federal, estadual e municipal, aplicáveis a Educação Infantil, a Educação Especial e ao Ensino Fundamental do Município;

III - Incentivar o aprimoramento da qualidade de Ensino no Município;

IV - Fiscalizar a aplicação dos recursos orçamentários, destinados à Educação do Município, priorizando o Ensino Fundamental;

V - Promover o estudo da comunidade, tendo em vista os problemas educacionais;

VI - Fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade na realização da contagem anual da população escolar, participando na obtenção dos dados e propondo alternativas para a expansão do atendimento;