CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA[1]

MUNICIPAL COUNCIL OF EDUCATION: PARTICIPATION AND POLITICAL CULTURE

CONSEJOS MUNICIPALES DE EDUCACIÓN: PARTICIPACIÓN Y CULTURA POLÍTICA

Carlos Betlinski[2]

RESUMO: O texto refere-se à pesquisa de doutorado que teve como objeto de estudo os Conselhos Municipais de Educação de duas cidades da região metropolitana de São Paulo. A investigação ancorou-se nos conceitos de cultura política e participação para avaliar os resultados produzidos pela implantação desses órgãos da gestão da educação municipal. O processo metodológico incluiu entrevistas com grupos de conselheiros, observações, análise documental e a aplicação de instrumento de avaliação de indicadores de participação na gestão educacional das cidades estudadas. Os resultados produzidos pela pesquisa demonstram um processo contraditório entre as práticas políticas dos conselhos e as justificativas do Estado brasileiro para a implantação desses órgãos. A concepção de democracia e a cultura política visualizadas nas práticas que orientam a relação dos governantes e da sociedade civil na condução das políticas públicas não correspondem ao referencial teórico-prático da democracia participativa, com as devidas ressalvas para um dos municípios investigados.

Palavras-chave: participação; cultura política; democratização; conselhos municipais.

ABSTRACT: The text concerns the Doctorate research that had, as its aim, the Municipal Council of Education from two cities in the metropolitan region of São Paulo. The investigation was based on the concepts of

---

[1] Texto parcialmente apresentado no VIII Encontro de pesquisa em Educação da região sudeste "Desafios da educação básica: a pesquisa em educação" - Universidade Federal do Espírito Santo, maio/2007.

[2] Doutor em educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Professor Adjunto da Universidade Federal de Lavras – UFLA. Contato: betlinsk@terra.com.br

both, political culture and participation, to evaluate the results produced by the implementation of these organs from the municipal education management. The methodological process included interviews to groups of counselors, observations and documental analysis. Instruments of evaluation which showed participation in the educational management from the studied cities were also used. The results produced with the research show a contradictory process between the political practices of the councils and the Brazilian State justifications for implementing these organs. The conception of democracy and the political culture seen in the practices that guide the governors' relation and the civil society conducting public politics don't correspond to the theoretical-practical reference of the participative democracy, with the proper exceptions concerning one of the cities investigated.

Keywords: participation; political culture; democratization; municipal councils.

RESUMEN: El texto se refiere a la investigación doctoral que tuvo como objeto de estudio, los Consejos Municipales de Educación en dos ciudades de la región metropolitana de Sao Paulo. La investigación se basa en los conceptos de cultura politica y participación para evaluar los resultados producidos por la implantación de estos órganos de gestión de la educación municipal. El proceso metodológico incluyó entrevistas con grupos de consejeros, observaciones, análisis de documentos y aplicación de herramientas de evaluación de indicadores de participación en la gestión educativa de las ciudades estudiadas. Los resultados obtenidos por la encuesta muestran un proceso de confrontación entre las prácticas políticas de los consejos y las justificaciones del gobierno brasileño para el despliegue de estos órganos. La concepción de la democracia y la cultura política veía esta práctica como la relación del gobierno y la sociedad civil en la conducción de las políticas públicas no se corresponden con la democracia participativa teórica y práctica, con las debidas reservas de uno de los municipios investigados.

Palabras clave: participación; cultura política; democratización; consejos municipales.

INTRODUÇÃO

O presente texto refere-se a uma breve apresentação da pesquisa de doutoramento defendida em junho de 2006 no programa de Educação: currículo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP e apresenta alguns referenciais teóricos e resultados de práticas de gestão democrática da educação municipal mediante a ação dos Conselhos Municipais de Educação.

O objeto de investigação foi o Conselho Municipal de Educação de Santo André - SP e Conselho Municipal de Educação de São Caetano do Sul, SP. Cada conselho apresenta uma constituição diferente e o processo de escolha dos conselheiros também é específica, conforme legislação e regulamentação do Executivo municipal.

A escolha de São Caetano do Sul deveu-se às características do município, tais como: ser a primeira melhor cidade em qualidade de vida do Brasil (IDH - renda, longevidade, nível de escolaridade – 18,5% nível superior e apenas 0,7 de analfabetismo), município que mais investe em educação no país (35,5%); a prefeitura recebeu o título de melhor cidade em responsabilidade fiscal.

A escolha de Santo André deveu-se à sua história de gestão de governos populares com fortes apelos à participação; sendo a cidade considerada berço do sindicalismo e da mobilização política contra os governos militares nas décadas de 1970 e 1980. Tendo em vista essa condição histórica entende-se que a população desse município tenha desenvolvido uma formação política crítica e de vanguarda se comparado à maioria dos municípios do Brasil.

Dentre as principais categorias que sustentaram as análises realizadas destacam-se a participação, cultura política, democracia representativa e democracia participativa e cidadania ativa e elegeu-se como problema de pesquisa saber se é possível identificar a produção de novas práticas de participação na gestão da educação municipal mediante a atuação do Conselho Municipal de Educação.

O principal objetivo com a pesquisa foi identificar qual é a cultura política que orienta a gestão educacional do município a partir da análise

da participação dos conselheiros e do funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação. Pretendeu-se, a partir do referencial teórico, fazer um mapeamento das matrizes de cultura política que estão presentes nos Conselhos Municipais de Educação e saber se a implantação e o funcionamento dos CME alteraram a relação de poder entre Estado e sociedade civil.

CULTURA POLÍTICA E DEMOCRACIA

A exploração conceitual e o debate sobre algumas das características e manifestações da cultura política foi o principal eixo de análise desta pesquisa e isso porque ela articula-se diretamente com o processo de institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação e com as práticas de participação que ocorrem nesses espaços públicos.

Com a intenção de se ampliar a compreensão do campo da cultura política, recorreu-se a concepção que Ghon elaborou a partir de suas investigações, especialmente a partir dos estudos sobre movimentos sociais:

> [...] concebemos cultura política como o conjunto de valores, crenças, atitudes, comportamentos sobre a política, entendida como algo além daquela que se desenrola nos parlamentos, no governo, ou no ato de votar. Política, com P maiúsculo, relativa à arte da argumentação e do debate dos temas e problemas públicos . ...a cultura política pública envolve também símbolos, signos, mitos e ícones que expressam e catalisam os sentimentos, as crenças compartilhadas, sobre a ação dos indivíduos, agindo em grupos, em função da política. O conjunto de percepções e de visão de mundo que um grupo constrói no processo de experiência histórica ao atuarem coletivamente, aliado às representações simbólicas que também constroem ou adotam, é a parte mais relevante da cultura política de um grupo porque é a partir destes elementos que o grupo constrói sua identidade. (GHON, 2005, p. 34).

O exercício da vida política nas esferas públicas contribui para o desenvolvimento de novas culturas de exercícios de massa no país. Essa cultura, construída a partir do campo dos direitos humanos, pressupõe

comportamentos éticos, civilidades e respeito ao outro. De acordo com Ghon (2005), essas novas culturas políticas que nasceram dos movimentos sociais se contrapõem às tradições autoritárias que desconhecem a existência de esferas públicas. Contrapõem-se também às práticas clientelistas ou corporativas de grupos patrimonialistas, oligárquicos ou modernos/privatistas. Essas novas culturas políticas são criadas por processos nos quais diferentes interesses são reconhecidos, representados e negociados por intermédio de mediações sóciopolíticos e culturais.

As culturas políticas, assim como as ideologias, integram-se aos movimentos em torno de projetos sóciopolíticos. Todos os grupos, organizações ou movimentos sociais são regidos por crenças, valores, formas de conceber e fazer as ações sociais coletivas, concretas, que estão vinculadas às dimensões utópicas implícitas como referenciais; metas a serem seguidas e que passam a definir os mecanismos operativos no interior dos grupos ou dos movimentos.

O projeto político democrático é sempre resultado de um campo de disputa, é um refazer-se contínuo de disputas permanentes com outros projetos no que se refere à hegemonia e à direção da sociedade. Um projeto democrático não pode considerar os interesses particulares de um determinado grupo, deve incorporar, sim, uma visão de mundo que tenha como horizonte o outro e o universal.

A partir dessa compreensão histórica e dialética do projeto sóciopolítico entende-se o elemento cultural como simbólico que:

> [...] manifesta-se também em práticas efetivas assim como se expressa nas representações que o projeto cria. Não são representações imaginárias, mas representações advindas de seus fundamentos, de seus valores fundantes. Essas representações criam a identidade do projeto. Os princípios e os valores constituem o núcleo central de um projeto político e são eles que dão elementos para a polêmica e para o debate social. Com isso, o projeto político desempenha um papel pedagógico na construção de uma nova cultura política de um grupo, movimento ou uma nação. (GHON, 2005, p. 37).

A cultura política que orienta a *práxis* dos conselheiros, bem como o significado atribuído aos conselhos municipais de Educação são manifestações ou instrumentos teórico-prático de realização de um projeto de homem e de sociedade que se idealiza. Portanto, é pela mediação da política, ou seja, do seu exercício na condição de cidadão que se pode construir também a democracia social aqui entendida como condição para o bem-estar coletivo e para a realização da condição humana.

A exploração entre as relações existentes entre cultura política e a democracia tornou-se fundamental, pois sabemos que, para entender as práticas políticas de um determinado grupo ou sociedade, precisamos antes compreender os significados e os sentidos a elas atribuídos. Com esta finalidade foram observados os comportamentos políticos de dois grupos de conselheiros municipais que atuam nos setores da educação.

A categoria "cultura política" foi entendida como uma variável interveniente que, articulada com variáveis estruturais e especificamente políticas, contribuiu de modo decisivo para explicar o nosso objeto de pesquisa, ou seja, a organização, o funcionamento e o sentido atribuído ao CME, bem como a relação existente entre a sociedade civil e o governo municipal.

No processo de transição para o regime democrático que foi marcante na América Latina, durante os anos de 1980, Moisés (1995, p. 32, *apud* DAHL, 1996) faz uma distinção fundamental entre liberalização e democratização. Ele chama a atenção para o fato de que nem todas as mudanças tomadas dentro de regimes não-democráticos conduzem necessariamente para regimes democráticos. A liberalização constitui-se num processo no qual os dirigentes do Estado autoritário buscam resolver crises cíclicas do regime que, por definição, são incapazes de legitimarem-se; eles buscam abrir ou ampliar os espaços de ações políticas de grupos ou de instituições da sociedade civil e reintroduzir direitos e garantias individuais fundamentais à circulação de informações relevantes e, em alguns casos, até admitem certas tolerâncias com a oposição. No entanto, não representam transformações suficientemente consistentes para caracterizar a democratização, isto é, para institucionalizar o direito de contestação no qual

a sociedade moderna investe alguns membros de autoridade para agir em nome dos interesses coletivos.

A democratização implica necessariamente no fenômeno da liberalização, mas claramente não se esgota nisso. Sua efetivação exige definições de regras claras e previsível sobre quem deverá governar o processo de livre concorrência eleitoral para assumir o comando do governo, e sobre como se administram as regras que definem as relações entre governantes e governados ou entre o Estado e a sociedade civil.

Os estudiosos do tema da democratização distinguem, para efeitos analíticos, os conceitos de transição política e de consolidação democrática, entendendo-se que o segundo só poderá realizar-se quando se esgotarem as virtualidades do primeiro. Além disso, o segundo conceito envolve tarefas que não se confundem com o primeiro. O'Donell (1999) propôs que, de fato, a consolidação da democracia supera a passagem do regime autoritário para um governo democrático e que, terminada a transição, a democratização ainda não estará concluída. Terá ainda a efetivação de outras etapas a serem cumpridas que envolve o estabelecimento de padrões de interações políticas qualitativamente distintos de regras autoritárias, capazes de institucionalizar a participação dos cidadãos na vida pública, assim como os mecanismos de controle das ações dos que exercem o poder.

Nesta fase da análise podemos fazer um vínculo com o objeto de nosso estudo ressaltando duas questões observadas no trabalho referente aos CME: a primeira refere-se à análise do processo de institucionalização dos conselhos como canal de participação na gestão municipal e a segunda trata de saber se esses conselhos constituem-se de maneira eficiente em instâncias de controles das ações daqueles que exercem o poder, questões que serão analisadas no capítulo da pesquisa empírica.

Moisés (1995) fazendo uma abordagem consensual entre alguns estudiosos da democracia diz que conforme haviam observado os precursores do pensamento político moderno como Rousseau e Montesquieu, o regime democrático se define pelo princípio da cidadania, ou seja, pela ideia de que os cidadãos, como membros da comunidade política, são iguais entre si e devem ser reconhecidos e tratados como tais; além das garantias

civis e políticas fundamentais implicadas por essa definição, e destinadas a assegurar a liberdade e a autonomia plenas do indivíduo em face do Estado, implica também em articular as dimensões de contestação e de participação em torno do seguinte conjunto mínimo de regras procedimentais:

> – direito de participação de todos os membros adultos da comunidade política no processo de formação de governos em todos os níveis, princípio conhecido como um homem, um voto;
>
> – prevalência da vontade da maioria, verificada através de mecanismos de eleições periódicas e previsíveis, tanto para a escolha de governantes como para a tomada de decisões que afetam o conjunto da comunidade política;
>
> – garantia de acesso a quaisquer indivíduos, grupos, tendências ou organizações coletivas aos diferentes mecanismos que envolvem decisões relevantes para a comunidade política;
>
> – garantia de que a minoria não será perseguida e poderá transformar-se em maioria, resguardados os princípios fundamentais da democracia, como a liberdade;
>
> – reconhecimento de que os conflitos de interesses ou identidade em torno de questões econômicas, sociais, políticas, culturais e religiosas, às quais se acrescentam mais tarde: raça, sexo, meio ambiente, são legítimos e autorizam o direito de associação e ou organização para a sua defesa;
>
> – princípio de separação entre os poderes, garantindo que a ação dos governantes em suas distintas esferas e níveis de competência se submete a mecanismos públicos de controle. (MOISÉS, 1995, p. 37).

Entretanto, apenas as garantias dessas regras procedimentais da democracia política não garantem a democratização social e econômica. Em contextos de imensas desigualdades que caracterizam o cenário latino-americano, vários autores apontam os limites para a consolidação da democratização. Ou seja, as profundas desigualdades da realidade social e econômica impedem a existência da democracia política. Quando se parte

de uma vertente igualitária de democracia ou de extensão da cidadania civil e política para o terreno social, a participação de todos os membros adultos da comunidade política implica, claramente, na noção de igualdade social, porque se os indivíduos não podem ser reconhecidos como tal, tampouco podem dar fundamento às exigências do regime democrático.

Moisés (1995), referindo-se a Weffort diz que a plena vigência da democracia inclui o estabelecimento de níveis de equidades sociais capazes de equalizar certas condições básicas sem as quais o exercício da cidadania torna-se impossível e, de fato, se mantida a realidade atual de desigualdades nos países latino-americanos teremos uma democracia baseada no *apartheid* social. No caso brasileiro, por exemplo, mais de 35% dos eleitores ou são analfabetos ou não concluíram as quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. Embora, pela Constituição do país, sejam reconhecidos como cidadãos iguais aos outros no direito dos procedimentos e práticas previstas para o regime político democrático. É evidente que uma massa de cidadãos sem condições culturais, educacionais e de informações mínimas não poderá ser classificada como cidadãos plenos. Dessa forma, a tendência em sociedades desiguais é a manutenção do *status quo* econômico e social por não estarem incluídos nas regras previstas para processar disputas por bens materiais.

A questão consiste menos em saber se a democracia social-econômica vem antes da democracia política do que em definir como, isto é, através de que regras políticos-institucionais as questões da democracia social e econômica poderão ser institucionalmente discutidas e processadas no regime democrático sem que a luta pela igualdade econômica e social acabe em violência política. O Estado democrático precisa prever possibilidades institucionais de realização das reformas quando as forças políticas e sociais assim as considerarem necessárias e indispensáveis.

Outra questão fundamental para essa pesquisa foi saber se os sujeitos de pesquisa possuíam formação adequada para participação nos conselhos. Entendeu-se que escolarização, a experiência associativa e política são fatores que contribuem para a formação dos sujeitos participantes e constitui-se na base de sua cultura política.

Sobre cultura política Moisés (1995) entende que ela assume distintas conotações e significados para as diferentes comunidades políticas e envolve, entre outras coisas, a generalização de um conjunto de valores, orientações para as ações, atitudes e comportamentos políticos comuns às elites políticas e às populações de massa que resultam de processos de socialização primária, assim como o da experiência política ao longo da vida adulta.

O mesmo autor reconhece a importância de fatores econômicos e instrumentais para as ações políticas, embora esses constituam apenas uma parte do fenômeno político. Associados à intervenção consciente das elites e das não-elites a cultura política exerce papel decisivo na explicação de comportamentos políticos quando o mesmo autor diz que:

> a) ela associa-se intensamente aos padrões de atitudes, opiniões e orientações da ação política;
>
> b) imprime continuidade, no tempo, a tais padrões, mesmo sem torná-los imutáveis diante da ação transformadora, por exemplo, da própria experiência política dos membros adultos da comunidade política;
>
> c) tem conseqüências políticas extremamente relevantes, precisamente, para a viabilização de instituições democráticas. (MOISÉS, 1995).

Sobre a mesma categoria, Gramsci (1972), superando a interpretação determinista do marxismo que entendia a cultura política como uma consequência da infraestrutura, isto é, através do modo pelo qual se definem os processos de produção da vida material dos homens, ao criar o conceito de hegemonia política entendeu que a formação de um bloco histórico, ou seja, de um modelo político-cultural abrangente pelo qual as elites dirigentes procurariam exercer influência e poder na sociedade, começa no terreno da ideologia, portanto, na esfera onde os homens e as classes tomam consciência da realidade.

O filósofo entende a política como uma área autônoma exercida pela coerção do Estado ou por grupos que compõem a governabilidade, que dispõem do monopólio legítimo do uso da força e do consentimento,

claramente vistos como resultados de uma construção política e moral encenada pelos atores políticos que, como parte desse fenômeno, precisa ser conquistada.

Em sua teoria crítica, Gramsci (1972) fortalece o terreno da subjetividade onde se formam os valores e as crenças que fundamentam o consenso normativo capaz de dar equilíbrio ao funcionamento das sociedades complexas e desiguais. Enfatiza também o papel das lideranças políticas que, pela qualidade de suas iniciativas e dos modelos político-culturais que defendem, podem introduzir inovações necessárias à fundação de uma nova sociedade. Nesse sentido, fazer um recorte e estudar dois grupos (conselhos) subjetivos torna-se significativo porque poderá revelar aspectos ideológicos, valores, características e comportamentos políticos que ajudarão a compreender o contexto mais amplo da cultura política existente na sociedade brasileira.

Superando a interpretação determinista do marxismo que entendia a cultura política como uma consequência da infraestrutura, isto é, através do modo pelo qual se definem os processos de produção da vida material dos homens, Gramsci (1972), ao criar o conceito de hegemonia política, entendeu que a formação de um bloco histórico, ou seja, de um modelo político-cultural abrangente pelo qual as elites dirigentes procurariam exercer influência e poder na sociedade, começa no terreno da ideologia, portanto, na esfera onde os homens e as classes tomam consciência da realidade. O autor entende a política como uma área autônoma que é exercida pela coerção do Estado ou por grupos que compõem a governabilidade, que dispõem do monopólio legítimo do uso da força e do consentimento, que é claramente vista como o resultado de uma construção política e moral encenada pelos atores políticos que, como parte desse fenômeno, precisa ser conquistada.

No entendimento de Gramsci (1972), as elites dirigentes das sociedades capitalistas precisam correr os riscos de uma relação tensa entre a sociedade civil e a sociedade política, ou seja, precisam aceitar os conflitos políticos como elementos necessários da vida social. São pelos conflitos de ideias que adquirem legitimidade e se tornam elites dirigentes. Para

que as elites dirigentes possam se perpetuar no poder e manter hegemonia precisam fazer concessões aos grupos sociais dominados, concedendo, até mesmo, as condições políticas para que os grupos sob sujeição realizem parte de seus objetivos. Na arena política as elites dirigentes fazem grandes esforços para persuadir, conquistar política e moralmente os governados; defendem seus modelos políticos-culturais que precisam ser compartilhados pelos diferentes grupos sociais e, dessa forma, constroem as condições para se manter como elites dirigentes.

Moisés (1995), ao comentar a contribuição de Gramsci para a compreensão da relação entre a cultura política e o regime político, ressalta a possibilidade de visualizarmos um reducionismo na forma como ele compreende o regime democrático. A partir do conceito de hegemonia supõe-se que o consenso compartilhado pelos diferentes grupos sociais subordina-se sempre aos interesses de quem conquista a direção moral e política da sociedade. Essa premissa se choca com a noção de democracia como forma de institucionalização do conflito como consenso entre diferentes em torno de regras universais e, portanto, como uma "obra aberta".

Entende-se que os conselhos são espaços públicos onde poderão ocorrer conflitos, impasses e consensos entre diferentes grupos ou forças que manifestam interesses políticos e econômicos diferenciados. Assim como perceberemos o predomínio, quase absoluto, da cultura política elitista da democracia liberal evidenciando-se como hegemônica. Essa realidade pode ser momentânea e, historicamente, poderá ser modificada pelo surgimento de novas forças políticas que tentarão resistir e travar divergências de posições. Entretanto, como trataremos no capítulo de análise dos dados da pesquisa a ausência de conflitos, a predominância de perfis elitistas são reveladores da hegemonia de uma cultura burguesa como dominante nesse momento histórico em que está sendo realizado este estudo.

PARADIGMAS DE DEMOCRACIA

As análises sobre "democracia" se pautaram basicamente em Schumpeter (1984), a partir da tese da democracia concorrencial, representante da matriz da democracia representativa elitista e, em Santos (2002), com a tese da coexistência e complementaridade como representante da democracia participativa. O autor teoriza sobre a aproximação da democracia representativa com a semi-direta enfatizando o movimento contra-hegemônico a partir da organização dos movimentos sociais e populares da sociedade civil.

Schumpeter (1984), com sua tese da "democracia concorrencial", fundamentada em princípios elitistas, elaborou a teoria de democracia que é amplamente dominante e que se enraizou no senso comum. Como divisor de águas, as teses schumpeterianas descritas em sua obra - Capitalismo, Socialismo e Democracia - escrita em 1953, se opõem à doutrina clássica de democracia criticando desde a ideia de bem comum e de decisões do povo, pois para ele, o bem comum pode significar coisa diferente para cada indivíduo. O ponto crucial de sua crítica é que as pessoas não sabem determinar o que é melhor para elas quando estão em jogo questões públicas. Não há vontade do cidadão, só impulsos vagos, equivocados, desinformados. Segundo ele, o indivíduo médio desce para um patamar mais baixo de racionalidade quando entra no campo da política.

No lugar da doutrina clássica de democracia, o pensador propõe a competição entre as elites. Segundo ele, "o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população" (SCHUMPETER, 1984, p. 336). O autor desenvolveu um conceito que se adaptava perfeitamente ao dogma elitista de que a "maioria é incapaz de governar". A democracia fica resumida ao processo eleitoral enfatizando a liberdade para a apresentação de candidaturas. Entretanto, é preciso ressaltar que essa será uma opção apenas formal para a grande maioria da população que não dispõe de recursos econômicos e culturais.

Quanto à democracia participativa, Santos (2002) diz que foi Habermas o autor que abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos. Habermas propôs uma questão fundamental no debate democrático contemporâneo: a condição de publicidade capaz de criar uma gramática societária, ou seja, a esfera pública é um espaço no qual os indivíduos podem problematizar na esfera coletiva as condições de desigualdades da esfera privada. As ações públicas dos indivíduos permitem-lhes questionar as suas exclusões dos arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária – apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser entendido apenas como um método de autorização de governos, mas como forma de exercício coletivo de poder político.

Dessa forma, recuperam-se as relações entre procedimentalismo e participação, bastante enfatizados nos países do hemisfério Sul no final do século XX. Tal fato nos interessa diretamente, pois está associado com nosso objeto de pesquisa, tendo em vista que os conselhos municipais podem ser entendidos como arranjos institucionais que possibilitam a publicidade das questões educacionais da cidade além de mobilizar interesses, principalmente aqueles associados aos direitos e à transparência na gestão dos governos locais.

Santos (2002) constata que os processos de libertação e de redemocratização nos países do hemisfério Sul têm em comum a percepção da possibilidade de inovação mediada pela participação de atores sociais diversos em processos de tomadas de decisões, incluindo a colocação de temáticas e problemas até então ignorados nas agendas políticas, principalmente em governos locais. Esses processos tendem a ser objeto de intensas disputas políticas e, segundo o autor:

> [...] as sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, consolidaram uma concepção hegemônica de democracia, a concepção da democracia liberal com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização

> ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à distribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não sobrecarregar demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição. (SANTOS, 2002, p. 59).

Diante dos perigos da expansão e da radicalização da democratização**,** principalmente com a inclusão de atores sociais antes excluídos, e de novas demandas sociais, as elites excludentes ou elites metropolitanas começaram a combater frontalmente ou descaracterizar os processos participativos por via da cooptação dos grupos já incluídos ou pela integração em contextos institucionais que retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder. Essa situação, segundo (SANTOS, 2002), revela a vulnerabilidade e a ambiguidade da participação, pois pode ser transformada em instrumentos de controles sociais organizados de cima para baixo, no qual os atores hegemônicos encontram novas formas de prevalecer sobre os interesses e sobre os atores subordinados, com menos capital político ou de organização.

A categoria participação foi discutida a partir de autores como Freire (1987, 2000, 2001), que em sua teoria da ação dialógica enfatizou a dimensão ética e pedagógica que pauta as relações entre governantes (gestores) e sociedade civil.

Reportamo-nos também em Benevides (1998), com a categoria de "cidadania ativa" na qual aponta para a construção de uma cultura política de ação da cidadania em espaços públicos que supera a tradição histórica de exclusão da massa populacional do processo político.

Os estudos de Ghon (2005) e Dagnino (2002), sobre a participação vinculada aos movimentos sociais e aos conselhos como forma de extensão da cidadania e de constituição da esfera pública e de exercício político também foram referenciados, tendo em vista sua forma de constituir o interesse público e interferir na gestão e fiscalização das políticas públicas.

No processo de controle social destacamos a instituição dos conselhos que, pela lei, são compreendidos como mecanismos de abertura à participação social, que podem contribuir para enfrentar os desafios da sociedade de reassumir o controle do Estado, embora na maioria dos casos, os próprios conselhos podem ser apropriados por grupos com interesses privados. A efetivação dos conselhos significa a possibilidade de participação da sociedade no interior do próprio Estado, participação entendida como gestão pública, coletiva do aparato estatal. Nesse sentido os conselhos representam a inovação institucional da Constituição de 1988, começam a se configurar como espaços públicos de articulação entre governo e sociedade.

É preciso, entretanto, perguntar: qual é a participação atual que se pratica nos conselhos? É certo que não poderá se resumir em uma simples consulta, num ato de informar, buscando apenas legitimar decisões prévias do poder Executivo. A participação pressupõe o diálogo. Assim, participar é decidir coletivamente. Os cidadãos/conselheiros devem ter acesso a todas as informações necessárias ao entendimento das questões da sociedade e do governo em tempo hábil para sua reflexão. Devem ser parte de espaços públicos, construídos, coletivamente, e que nesses fóruns possam propor, socializar e debater alternativas para a solução da totalidade dos problemas da sociedade. Participar é planejar, é formular projetos comuns com base no diagnóstico dos problemas da sociedade.

O caráter deliberativo dos conselhos que predominam de forma legalizada na maioria dos municípios, representa um avanço em relação ao seu papel meramente consultivo de períodos anteriores. Está em curso um processo de expansão do número de conselhos em diversas áreas, quase sempre por imposição legal. Esse processo tem-se caracterizado por impactos heterogêneos. Em alguns casos, o movimento é tão significativo que provoca resistência dos grupos de interesse no interior do aparelho estatal, deslocando o poder para os conselhos que passam a constituir uma nova estrutura do Estado e um canal institucionalizado de participação social. Em outros casos, sua criação é apenas formal e não provoca impactos na

organização social, em razão dos estágios de imobilização social existentes nas comunidades.

Em função da resistência das classes políticas às decisões coletivas, criadas pelas dificuldades próprias de consolidação de culturas políticas participativas e dos processos de organização da sociedade civil, os conselhos têm acumulado nesses processos dialéticos e lentos uma cultura da qual fazem parte algumas habilidades básicas desenvolvidas nessa trajetória: processar, construir e difundir informações; formular políticas públicas, construir redes de solidariedade, administrar, fiscalizar. Dotados de tais saberes, os conselhos podem devolver à sociedade o efetivo controle de seu governo.

A PRÁTICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Considerando os pressupostos acima, o objetivo com a pesquisa foi identificar qual é a cultura política que orienta a gestão educacional do município a partir da análise da participação dos conselheiros e do funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação. Nossa pretensão era, a partir do referencial teórico, fazer um mapeamento das matrizes de cultura política que estão presentes nos Conselhos Municipais de Educação e saber se a implantação e o funcionamento dos CME alteraram a relação de poder entre Estado e sociedade civil.

Na década de 1990, com a reforma do Estado em direção ao ideário neoliberal, atendo-se especificamente ao âmbito de São Paulo, foram adotadas várias medidas gerenciais visando dar maior agilidade e fluidez à administração dos sistemas educacionais. Entre elas destacamos o processo de descentralização que transferiu aos municípios a responsabilidade pelo atendimento das séries iniciais do Ensino Fundamental; a flexibilização dos regimentos dos sistemas de ensino que resultou na agilidade do fluxo escolar dos alunos mediante a introdução de mecanismos como reclassificação, aceleração, progressão continuada. Outros fatores relevantes foram: a adoção de um princípio econômico de custo-benefício com um

valor de investimento anual por aluno, o processo de municipalização da Educação fundamental e maior autonomia para os sistemas municipais e unidades escolares.

Nesse contexto instituiu-se os CME, tidos no discurso dos governantes, assim como no conteúdo da legislação, como mecanismos de planejamento, de formulação de política pública, estudo e atendimento da demanda escolar, fiscalização de recursos investidos em educação e regulamentação dos procedimentos de gestão e funcionamento dos sistemas municipais de Educação. Percebe-se, dessa forma, a tendência de um alinhamento das políticas estaduais e municipais com as diretrizes e com os princípios da administração gerencialista e mercadológica incentivada pelo governo federal.

A pesquisa seguiu três eixos de análise para então concluir sobre qual participação e qual tipo de democracia perpassa a prática política dos conselheiros que atuam nos Conselhos Municipais de Educação:

1. cultura política subjetiva dos conselheiros enquanto grupo específico que espelha o pensamento, princípios e os valores hegemônicos ou contra-hegemônicos existentes na sociedade brasileira que foram captados na observação das ações políticas existentes nos conselhos, e mesmo na observação da prática da democracia como exercício da liberdade e como virtude. Para a análise da cultura política foram considerados os seguintes indicadores: interesse por política, adesão aos valores democráticos e extensão dos direitos políticos, ativismo político, autoavaliação sobre capacidade de influenciar, grau de confiança nas instituições políticas;

2. tipo e grau de participação que norteia a relação existente entre o Estado e a sociedade civil onde observamos alguns indicadores próprios dessa relação, tais como: estímulo à participação por parte dos governos locais, exercício da cidadania, empoderamento dos conselheiros e da sociedade civil, dimensão pedagógica, formação política e diálogo;

3. significado político dos conselhos no contexto do Estado neoliberal, contrapondo-se ao do Estado democrático, procurando observar indicadores como: concepção de conselhos, processo de institucionalização, descentralização, tipo de participação que se pratica e controle social.

Como técnica de pesquisa para a coleta de dados foi utilizado um questionário fechado que se destinou mais especificamente à construção do perfil dos conselheiros. Realizamos também entrevistas com questões abertas e desenvolvemos uma planilha de avaliação de indicadores de participação que foram aplicados a doze conselheiros que se dispuseram a colaborar com a pesquisa.

Para a construção dos indicadores de avaliação da participação na gestão educacional do município selecionamos, a partir da literatura sobre "democracia participativa" e "participação popular", algumas dimensões que funcionaram como instrumentos de mediação quantitativa e de análise qualitativa das práticas participativas.

Para cada uma das dimensões construímos uma série de indicadores mediante os quais avaliamos o processo de participação na gestão da Educação municipal. Esses indicadores funcionaram como recursos para que os próprios sujeitos entrevistados pudessem quantificar e qualificar a relação entre governo local e sociedade civil mediante o processo de participação praticado, tendo como referência os CME.

Com o auxílio de um entrevistador e com a leitura de uma planilha onde estavam relacionados todas as dimensões e seus respectivos indicadores, cada entrevistado atribuiu nota para cada um dos indicadores tendo como referência uma escala de valor de 0 (zero) a 10 (dez). A tabulação obedeceu à construção da média aritmética por indicadores e por dimensões. O objetivo com esse procedimento era contar com a colaboração dos próprios atores na avaliação e autoavaliação da participação política na gestão municipal da Educação.

As tabelas básicas contendo os dados quantitativos dos indicadores de participação na gestão da Educação dos dois municípios são apresentadas a seguir:

TABELA DE INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE SANTO ANDRÉ

	Estímulo à participação	**Média = 7,1**
1	A legislação sobre o Conselho Municipal de Educação prevê e possibilita uma ampla participação da sociedade civil.	10
2	O governo municipal faz campanhas de mobilização social para divulgar e estimular a participação na gestão educacional.	7,5
3	Existe circulação de comunicação nas e entre as redes municipal, estadual e particular e outras entidades de ensino sobre eventos de planejamento e organização da Educação na cidade.	6,1
4	As sessões e os encontros do CME ocorrem em locais e horários apropriados.	4,6
5	Existe uma estrutura organizativa tais como: espaço e equipamentos, orçamento satisfatório e valorização do CME pelo governo municipal.	7,6
	Ativismo político	**Média = 4,5**
1	O número de participantes e o comparecimento nos processos eletivos, plenárias e reuniões afetas ao CME é qualitativamente satisfatório.	4,8
2	Os conselheiros representantes da sociedade civil participam da definição de pauta trazendo demandas da sociedade.	2,8
3	Os conselheiros do CME exercem poder de interferir nas decisões do governo municipal.	2,8
4	Existe muita falta nas reuniões e abandono das funções de conselheiros.	9,1
5	Existe participação nas sessões e reuniões do CME de convidados que não são conselheiros.	3,0
	Empoderamento dos conselheiros e da sociedade civil	**Média = 7,5**
1	Os conselheiros possuem formação política e técnica adequada para atuar no CME.	2,8
2	Os conselheiros possuem autonomia e apoio político dos segmentos que representam para atuar junto ao governo municipal.	5,0
3	O CME tem poder de planejar e definir políticas públicas para o município.	9,1
4	O CME faz avaliação da prestação de contas das políticas implementadas e dos recursos investidos na Educação do município.	9,3
5	Os conselheiros têm acesso às informações e as decisões políticas do governo são debatidas e justificadas ao CME.	9,6
6	As unidades escolares da rede pública possuem Conselhos de Escolas que atuam com representação na gestão municipal da Educação.	9,3

	Dimensão pedagógica e formação política	**Média = 7,5**
1	Existem espaços e encontros para prestação de contas do mandato dos conselheiros e para debater sobre demandas da sociedade civil.	8,3
2	É possível considerar a ocorrência de aprendizagens e formação política através da participação nos CME.	9,6
3	A ordem democrática e o interesse público são sempre considerados na organização, no funcionamento e na tomada de decisões do CME.	7,1
4	No debate e nas reuniões do CME aprende-se e informa-se significativamente sobre a realidade e a política educacional do país e do município.	6,3
5	Existe a prática de realização de Congressos municipais, fóruns, seminários e outros eventos com o objetivo de produzir e assessorar as políticas públicas para a Educação na cidade.	7,0
6	Os conselheiros, educadores e cidadãos têm acesso a cursos de formação que lhes possibilite uma melhor atuação na participação e gestão da Educação.	7,0
	Diálogo	**Média = 6,9**
1	Existe uma prática de diálogo do governo municipal com o CME e com outras entidades visando atender as demandas da Educação na cidade.	5,0
2	O governo municipal ao planejar a Educação no município, pratica um planejamento global, considerando as demandas das redes estadual, municipal e particular?	7,8
3	Os conselheiros e a população em geral têm acesso às autoridades e instituições para tratar de assuntos de seu interesse.	7,8
4	O CME pode ser considerado um órgão que faz a mediação entre sociedade civil e Estado.	6,0
5	As decisões e os encaminhamentos produzidos pelo CME são marcados pelo debate, conflito de interesses e consensos.	8,3
6	Os conselheiros exercem a autonomia de ação, são críticos e sabem se articular para defender os interesses educacionais da cidade.	6,5

Fonte: Pesquisa de campo (2005).

TABELA DE INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO CAETANO DO SUL

	Estímulo à participação	**Média = 5,5**
1	A legislação sobre o Conselho Municipal de Educação prevê e possibilita uma ampla participação da sociedade civil.	4,8
2	O governo municipal faz campanhas de mobilização social para divulgar e estimular a participação na gestão educacional.	5,1
3	Existe circulação de comunicação nas e entre as redes municipal, estadual e particular e outras entidades de ensino sobre eventos de planejamento e organização da Educação na cidade.	4,8
4	As sessões e os encontros do CME ocorrem em locais e horários apropriados.	7,0
5	Existe uma estrutura organizativa tais como: espaço e equipamentos, orçamento satisfatório e valorização do CME pelo governo municipal.	6,0
	Ativismo político	**Média = 2,9**
1	O número de participantes e o comparecimento nos processos eletivos, plenárias e reuniões afetas ao CME é qualitativamente satisfatório.	4,1
2	Os conselheiros representantes da sociedade civil participam da definição de pauta trazendo demandas da sociedade.	2,8
3	Os conselheiros do CME exercem poder de interferir nas decisões do governo municipal.	2,8
4	Existe muita falta nas reuniões e abandono das funções de conselheiros.	5,0
5	Existe participação nas sessões e reuniões do CME de convidados que não são conselheiros.	0,0
	Empoderamento dos conselheiros e da sociedade civil	**Média = 5,1**
1	Os conselheiros possuem formação política e técnica adequada para atuar no CME.	5,1
2	Os conselheiros possuem autonomia e apoio político dos segmentos que representam para atuar junto ao governo municipal.	5,0
3	O CME tem poder de planejar e definir políticas públicas para o município.	7,5
4	O CME faz avaliação da prestação de contas das políticas implementadas e dos recursos investidos na Educação do município.	4,0
5	Os conselheiros têm acesso às informações e as decisões políticas do governo são debatidas e justificadas ao CME.	4,0

	Dimensão pedagógica e formação política	Média = 4,3
1	Existem espaços e encontros para prestação de contas do mandato dos conselheiros e para debater sobre demandas da sociedade civil.	4,0
2	É possível considerar a ocorrência de aprendizagens e formação política através da participação nos CME.	4,5
3	A ordem democrática e o interesse público são sempre considerados na organização, no funcionamento e na tomada de decisões do CME.	4,5
4	No debate e nas reuniões do CME aprende-se e informa-se significativamente sobre a realidade e a política educacional do país e do município.	4,0
5	Existe a prática de realização de Congressos municipais, fóruns, seminários e outros eventos com o objetivo de produzir e assessorar as políticas públicas para a Educação na cidade.	4,2
6	Os conselheiros, educadores e cidadãos têm acesso a cursos de formação que lhes possibilite uma melhor atuação na participação e gestão da Educação.	5,0
	Diálogo	**Média = 4,3**
1	Existe uma prática de diálogo do governo municipal com o CME e com outras entidades visando atender as demandas da Educação na cidade.	4,6
2	O governo municipal ao planejar a Educação no município, pratica um planejamento global, considerando as demandas das redes estadual, municipal e particular?	5,8
3	Os conselheiros e a população em geral têm acesso às autoridades e instituições para tratar de assuntos de seu interesse.	4,0
4	O CME pode ser considerado um órgão que faz a mediação entre sociedade civil e Estado.	3,7
5	As decisões e os encaminhamentos produzidos pelo CME são marcados pelo debate, conflito de interesses e consensos.	4,0
6	Os conselheiros exercem a autonomia de ação, são críticos e sabem se articular para defender os interesses educacionais da cidade.	4,2

Fonte: Pesquisa de campo (2005).

A partir da tabela de indicadores quantificada procedemos com a análise dos dados onde apontamos alguns resultados quantitativos e algumas inferências interpretativas seguindo o ordenamento dos três eixos de análises apontados anteriormente.

Sobre a cultura política subjetiva dos subgrupos em estudo destaca-

mos duas contradições visualizadas nos dados anteriormente apresentados. A primeira discrepância refere-se à adesão bastante alta dos conselheiros, aos valores democráticos em sua dimensão abstrata, conforme apontaram os números que se referem às categorias de interesse e capacidade de influenciar na política, oposição ao elitismo, e, por outro lado, uma avaliação relativamente negativa quanto ao papel político subjetivo. Os dados sobre ativismo político, apenas mediano e os depoimentos relatados a partir da indagação "você interfere na política municipal da educação mediante sua participação no CME", especialmente aqueles que se referem aos conselheiros de São Caetano do Sul comprovam essa contradição. Portanto, embora os conselheiros tenham uma postura relativamente correspondente à cultura política da democracia participativa, o que os coloca numa posição bastante privilegiada em relação à maioria da população brasileira, há evidências de uma autoavaliação enfaticamente negativa, ou, pelo menos, que se revela impotente quanto a seu ativismo político.

A segunda contradição visualizada refere-se à adesão aos valores do regime democrático e a desconfiança em relação as suas instituições e aos seus representantes políticos. Os piores números dirigem-se aos políticos e aos partidos políticos onde existe um grau em torno de 70% de desconfiança. As demais instituições, como a Câmara de vereadores (41,7%), Executivo municipal (41,7%), Ongs (50%), sindicatos (50%), conselhos e fóruns (41,7%), apresentam um grau de desconfiança mediano.

Enquanto subgrupos com cultura subjetiva, os dois conselhos integram um cenário maior onde se trava uma disputa político-ideológica de projeto de sociedade. Na arena local o avanço ou a preponderância de uma cultura política correspondente à democracia participativa dependerá dos atores governamentais, das organizações da sociedade civil e dos próprios cidadãos/conselheiros. Os CME representam apenas mais um espaço público de possibilidades para a produção e para a prática dessa cultura.

O segundo eixo de análise proposto pela pesquisa foi o estudo da relação entre Estado e sociedade civil por meio da participação na gestão educacional. De acordo com Moisés (1995), este é um dos principais aspectos a ser considerado quando se deseja compreender a cultura política

de uma determinada sociedade. Este eixo possibilitará uma compreensão mais significativa do nosso problema de pesquisa que é saber se houve inovação na participação e na gestão da Educação municipal com a criação e a atuação dos conselhos. A análise das informações empíricas, captadas por intermédio dos instrumentos já elencados e a análise documental, forneceram elementos para a compreensão sobre qual foi o esforço e a ação dos governantes que estiveram à frente da gestão municipal em diferentes e seguidos mandados, na promoção de espaços públicos participativos, qual foi à aceitação, a convivência e como se tratou, em especial o CME, na perspectiva da gestão democrática. O estudo analisou também como a sociedade civil, representada pelos conselhos e por outras entidades vinculadas à educação, se posicionou e atuou junto ao Estado.

Uma análise geral sobre os dados expostos nas duas tabelas de indicadores aponta para uma avaliação substancialmente diferenciada entre os dois grupos de conselheiros. Em São Caetano do Sul notamos uma média bem próxima de 5,0 para dois indicadores e média abaixo de 5,0 para outros três indicadores. Esses dados sugerem sentimentos de insatisfação e de percepção dos limites que apresenta a participação praticada na gestão da educação municipal.

Os dados apontados nas tabelas de indicadores é a avaliação da gestão municipal da educação feita por dois grupos de conselheiros constituídos de pessoas privilegiadas em termos de renda, escolaridade e experiência de trabalho na educação, bem acima da média nacional, conforme descrevemos anteriormente. Poder-se-ia esperar uma avaliação positiva sobre a própria participação e uma supervalorização dos governantes municipais, sobretudo em São Caetano do Sul, cujos conselheiros foram escolhidos e nomeados pelo próprio executivo, entretanto, os resultados mostrados não confirmaram tal perspectiva.

Os indicadores para a qualificação da participação em Santo André são melhores e estão próximos da média 7,0, com exceção do ativismo político que pontuou 4,5. É preciso considerar que o grupo de conselheiros deste município é constituído por pessoas com perfil privilegiado, com experiência significativa de participação e com postura crítica em relação

ao próprio fazer político.

Fizemos apenas uma breve observação geral a partir da leitura das tabelas, mas não é nossa intenção principal fazer comparações entre os dois grupos de conselheiros. O objetivo principal, conforme já apontado, é a avaliação da política de participação praticada na gestão educacional mediante a ação do CME.

Como principais inferências é apontado que a participação praticada compromete a democratização do Estado e restringe a função política dos CME, uma vez que não consegue vocalizar nem dar publicidade às ações e políticas públicas para a educação, elas correspondem mais ao paradigma da democracia representativa.

Observou-se que os CME são configurados predominantemente pela formalidade institucional em oposição ao procedimentalismo democrático, ou seja, os CME não são espaços de deliberação societários centrados numa gramática participacionista capaz de formar o interesse público que poderia representar a forma de exercício coletivo do poder político.

Percebeu-se, ainda, um distanciamento entre governantes e sociedade civil, uma vez que os próprios conselheiros estão deslocados em relação às suas bases de representação. Nem o próprio governo, especialmente em São Caetano do Sul, intencionou promover a participação para o diálogo e a formação do interesse público.

No terceiro eixo de análise observou-se que o papel político dos conselhos no contexto do Estado neoliberal é muito limitado e contraditório. Embora as políticas públicas para a educação sejam orientadas pelos princípios da descentralização, participação, flexibilização e autonomia, predomina nos sistemas educacionais e nos órgãos de gestão uma cultura de democracia representativa elitista.

A concepção preponderante de CME em São Caetano do Sul indica para "órgão burocrático do Estado", cujo papel político é fazer a extensão e legitimação das ações do governo municipal.

Em Santo André, embora observadas as limitações, a concepção de conselho é de órgão do Estado entendido como espaço público que possibilita a mediação entre sociedade civil e governo, espaço de disputa política e

conflito com certo grau de autonomia para interferir na gestão educacional.

O jogo político ou a disputa entre os paradigmas de democracia depende de diversos fatores, entre eles a institucionalização da participação através da Lei Orgânica municipal, que depende das forças governantes que estão no poder, que também depende da capacidade de organização e mobilização da sociedade civil mediante suas entidades e movimentos populares.

Os CME somente desempenharão a função política de controle social sobre o Estado se constituírem espaços públicos de exercício de cidadania ativa, se possuírem, de fato, uma natureza deliberativa e propositiva das políticas educativas, o que supõe também poder de mobilização em torno do Plano Municipal de Educação, fiscalização, garantia do direito à educação e formação do interesse público junto ao Estado.

Os conselhos que nasceram como arautos da democratização ainda são órgãos de muita fragilidade, e suas relações com os governos municipais e com a sociedade civil são marcados por uma cultura política coerente com o paradigma da democracia representativa elitista, com vícios e sustentáculos como o personalismo, autoritarismo e burocratismo que produzem o preconceito e o afastamento da população dos espaços públicos. Ressalta-se a necessidade de que esses colegiados constituam-se em intelectuais coletivos capazes de produzir a cultura política para o projeto democrático-social não hegemônico, uma vez que a institucionalização formal e legal dos CME não garante práticas políticas inovadoras e coerentes com o paradigma da democracia participativa, com as devidas ressalvas para o funcionamento do CME de Santo André onde registramos muitos avanços.

CONCLUSÃO

A tese construída como resultado da pesquisa é a de que a institucionalização legal e formal dos conselhos não garante e pouco contribui para a democratização da gestão educacional dos municípios investigados, com algumas ressalvas para Santo André que mostra avanços significativos em relação à gestão participativa mediante a ação do conselho conforme as

análises revelaram.

O setor da educação, responsável por, entre outras funções, a formação da cidadania não tem garantido nem esta e nem a propagação de uma cultura política correspondente aos ideais da democracia participativa. Na relação entre Estado e sociedade civil os valores, princípios e procedimentos correspondem hegemonicamente à matriz liberal elitista de democracia.

Pode-se aventar que esses órgãos que nasceram pelo menos no discurso como arautos da democratização municipal, são habitados por uma fragilidade que os torna impotentes frente à hegemonia da democracia representativa elitista com seus vícios e sustentáculos. Na sociedade brasileira destacam-se com maior ênfase as características do personalismo, autoritarismo, burocratismo que produziram e continuam produzindo o preconceito e o afastamento da população dos espaços públicos e do próprio Estado.

Entende-se que os CME e a própria democracia participativa são instituições enfraquecidas devido à cultura política predominante nas relações entre Estado e sociedade civil. A utilização das expressões minimalista Dhal (1997) e delegativa O'Donell (1999) correspondem mais à realidade das práticas políticas observadas. Somam-se a isso as características predominantes na política brasileira então é possível entender claramente quais são as forças que conservam o sistema hegemônico e impedem a formação e a implantação do projeto da democracia participativa como mediação para o projeto político-social emancipador e igualitário.

Essa situação mostra os sustentáculos da ideologia capitalista hegemônica recentemente atualizada pelo neoliberalismo como impedidores do desenvolvimento de uma cultura política compreendida como virtude e vivência plena da cidadania onde a ação política significa mobilização e garantia dos interesses coletivos.

Por outro lado, conforme registram Santos (2002) e Ghon (2005), é a sociedade civil com seus movimentos populares, entidades e associa-

ções que vêm se constituindo em redes locais, nacionais e internacionais, formuladores de uma nova gramática social[3] e protagonistas de uma nova cultura política e uma concepção de cidadania coletiva capaz de produzir a chamada *governança social* que segundo Ghon (2005, p. 60)

> [...] é a expressão contemporânea utilizada para caracterizar as relações políticas que apresentam interação entre os grupos da comunidade e a sociedade política porque se estrutura a partir de um território. A governança social de um dado território é aquela que cria redes de pertencimento e de participação social, está presente quando se articulam estruturas institucionais ao poder público, contemplando uma nova esfera pública articulada à sociedade civil organizada por meio de comissões, conselhos, fóruns etc.

Esse novo processo político tem possibilitado, ao lado de uma imprensa mais ativa e da disputa interpartidária mais acirrada, maior acesso a informações, mais transparência, defesa de direitos e diálogo entre governantes e sociedade civil organizada.

Ao lado do fortalecimento da mobilização e organização da sociedade civil e da abertura do Estado ao processo de governança social, Ghon (2005, p. 113) destaca que

> [...] o compromisso ético e a opção pelo desenvolvimento de propostas que tenham por base o protagonismo da sociedade civil exige uma clara vontade política das forças democráticas organizadas para a construção de uma nova sociedade e de um novo espaço público diferente do modelo neoliberal, construído em cima de exclusões e injustiças. É preciso que se respeitem os direitos de cidadania e se aumentem progressivamente os níveis de participação democrática de sua população. Esses níveis se expressam em espaços públicos, consolidados em instituições que dêem forma aos direitos humanos

[3] Santos (2002, p. 51) utiliza a expressão para referir-se a inovação social articulada com inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade democrática. "Trata-se de perceber que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais".

> e ao exercício da participação cidadã, presentes nos conselhos, plenárias, fóruns e outras possíveis instituições a serem inventadas.

Para garantir maior impacto e inovação no processo de democratização da gestão educacional mediante a ação dos conselhos penso que se coloca como desafio a esse órgão a interface com a sociedade. Nesse sentido, julgo necessário que se fortaleçam seus vínculos com as entidades, associações, movimentos populares, com outros conselhos setoriais e com os conselhos escolares que estão na base da rede de ensino público, visando uma democracia em rede que atribua aos cidadãos e governantes novas funções políticas dotando-os de poder suficiente para produzir uma cultura de democracia participativa.

Considero que os CME investigados estão repletos de possibilidades por serem espaços pedagógicos de formação política e de exercício de cidadania. Mesmo com as condições adversas que foram relatadas, o exercício da participação pode se traduzir em aprendizagem e descoberta do poder coletivo, sem o qual não há democracia.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

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

_____. *Pedagogia da autonomia*: saberes necessários à prática educativa. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. *Educação na cidade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Política e educação*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

HABERMAS, Jurgen. *Teoria de la accion comunicativa*: complementos y estúdios prévios. 3. ed. Madrid: Cátedra, 1997.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo.* São Paulo: Brasiliense, 1989.

HELD, David. *Modelos de democracia.* Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

GHON, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil*: movimentos sociais, Ongs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GRAMSCI, Antônio. *Los intelectuales y la organización de la cultura.* Buenos Aires: Nueva Visión, 1972.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura.* Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

MOISÉS, José Álvaro. *Os brasileiros e a democracia* – bases sócio-políticas da legitimidade da democracia. São Paulo: Ática, 1995.

O'DONELL, Guilhermo. *Autoritarismo e democracia.* São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia.* Rio de Janeiro: Zahar, 1984.