CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, vol. 21, nº 1-2, p. 119-136, jan./dez. 2005

GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E CULTURA CÍVICA NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA, INCLUSÃO E APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL

Carlos Augusto
Sant'Anna Guimarães *

1. Introdução

A partir da década de 1990, o Brasil vem passando por processos profundos de mudança institucional de grande repercussão e relevância teórica e prática, dada a sua grandeza, intensidade e ineditismo. Refirome a três processos distintos, porém articulados entre si, quais sejam: o reconhecimento do município como ente federativo; a descentralização fiscal e das políticas sociais (única exceção para a Previdência Social); e a incorporação da noção de gestão democrática materializada na criação dos conselhos gestores. Tais transformações são, para alguns analistas, as principais inovações do texto constitucional de 1988 (Arretche, 1999; Cortês, 2002; Gohn, 2001).

O Município brasileiro goza de autonomia política, administrativa e financeira. Entidade estatal autônoma, ao lado da União, Estados e Distrito Federal, é parte integrante do pacto federativo. O reconhecimento do Município como um ente federativo é um fato incomum na história política do Brasil. A constituinte de 1988 provocou um redesenho do federalismo brasileiro, sobretudo nos aspectos fiscal e político (Souza, 1998 e 2005). O quadro da repartição da receita tributária foi alterado, com ganhos para as unidades subnacionais, com destaque para a elevação significativa da receita tributária dos municípios.[1] Conforme Souza (2005), o Brasil é, entre os países em desenvolvimento, o mais descentralizado do mundo.

No âmbito das políticas sociais, a descentralização não é um subproduto da descentralização fiscal, nem das disposições constitucionais (Arretche, 1999). Segundo essa autora, a descentralização realiza-se

* Pesquisador da Diretoria de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco. E-mail:santanna@fundaj.gov.br

com ritmos, alcances e resultados distintos entre as diferentes políticas e em cada uma das unidades subnacionais. O nível de sucesso da descentralização depende da ação política deliberada do governo central no sentido de estabelecer uma estrutura de incentivos e de sanções capaz de gerar a adesão dos Estados e Municípios.

A partir do segundo meado da década de 1990, o governo federal alcançou êxito em transferir os serviços de saúde e educação (ensino fundamental) para os municípios como decorrência do desenho institucional e dos incentivos financeiros (Arretche, 2002). Essas duas políticas, do ponto de vista quantitativos, são exemplos de sucesso nacional da municipalização. Com efeito, os serviços saúde e educação fundamental são providos pelos governos locais (Souza, 2005).

No caso específico da educação, a Constituição determina que Estados e Municípios apliquem 25% das suas receitas de impostos e transferências na educação. Estabelece também que o município deve atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Por último, mas não em menor importância, o terceiro elemento desse novo arranjo institucional pós-1988, o princípio da gestão democrática, traduzido na participação social dos conselhos setoriais de políticas públicas. Ao longo de toda a década de 1990, o País vivenciou, na quase totalidade dos seus municípios, a criação de diversos conselhos gestores nas mais diversas áreas: saúde; assistência social; educação; trabalho e emprego; cultura; habitação; meio ambiente; transporte; planejamento e gestão urbana; turismo; desenvolvimento rural e ainda os conselhos de diretos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, do idoso, dos portadores de deficiências, entre outros. Esses espaços representam uma ampliação da esfera pública, inaugurando, em novas bases, dentro de um processo de interação dinâmica, uma nova relação entre Estado e sociedade civil; são, em diferentes momentos e simultaneamente, espaço de conflito, tensões, confronto, negociação e acordos.

Segundo o IBGE (2003), é grande a disseminação de conselhos municipais no território brasileiro. Em 2001, havia mais de 28 mil conselhos setoriais em mais de 13 áreas ou setores de governo. Considerando o total de municípios existentes, o Conselho de Saúde está presente em 98% deles, seguido dos conselhos de Assistência Social, em 93% das municipalidades. Mais atrás, com presença em 77,5% dos municípios, encontra-se o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em quarta colocação está o Conselho de Educação, em 73,3% dos municípios.[2] Nessas quatro áreas, em três a oferta dos serviços deve ser universal: Saúde, Assistência Social e Educação. No setor de Direitos da Criança e do Adolescente, o conselho tem caráter obrigatório, assim como nas duas primeiras áreas citadas. Diferentemente do que muitos analistas afirmam, inexiste obrigatoriedade de criação de conselho gestor na Educação (mais adiante, abordaremos a especificidade desse conselho).

Não obstante seja um fenômeno sociopolítico relevante, a produção científica não reflete a amplitude, permanência e ineditismo do fenômeno, não sendo ainda possível proceder a uma avaliação sistemática e aprofundada dessas experiências de democratização da gestão municipal (Côrtes, 2002, Santos Junior, Ribeiro e Azevedo, 2004). Muitos são os trabalhos existentes, contudo, em uma parte considerável deles prevalecem estudos de casos simples (Fernandes e Bonfim, 2005).

Sem contradizer a assertiva acima, verifica-se uma lacuna de estudos e pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), apesar do consenso acerca da sua importância estratégica para a consolidação da democracia e o desenvolvimento socioeconômico de um país, sem olvidar o montante de recursos públicos investido no setor (em 1999, os gastos com Educação corresponderam a 4,3% do PIB nos três níveis de go-

verno).[3] São raros os trabalhos identificados que abordam os CMEs. Lima (1997) limitou-se a identificar quais os municípios brasileiros que tinham CMEs. Lüchmann (1995) estudou o CME de Florianópolis. Ribeiro (2004) procurou analisar o papel dos CMEs na melhoria da qualidade da educação municipal, Bahia. Merece destaque pesquisa de Carvalho et al. (1999), cujo esforço consistiu em comparar a composição e o funcionamento dos conselhos municipais de saúde, educação, assistência social, de direitos da criança e do adolescente e de emprego e renda, na cidade de Salvador.

Uma importante contribuição para melhor compreendermos o fenômeno em tela é o livro *Governança democrática e poder local*, organizado por Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004). Essa publicação reúne análises dos resultados de uma pesquisa nacional sobre os conselhos gestores, abarcando sete regiões metropolitanas do Brasil.

O presente trabalho inscreve-se na temática da gestão democrática das cidades. O texto examina o papel e a atuação dos CMEs na construção da gestão democrática da Educação. O estudo procura responder as seguintes questões: os CMEs possuem uma natureza distinta dos demais conselhos? Em que medida essa natureza importa? Em que medida os Conselhos Municipais de Educação contribuem para a governança democrática?

O artigo apresenta uma análise preliminar dos dados quantitativos da pesquisa intitulada Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em ação. Limites e possibilidades da participação política na gestão democrática na educação. Pesquisa realizada nos Conselhos Municipais de Educação da Região Metropolitana do Recife (RMR). Esta é composta por 14 municípios, dos quais dez constituíram formalmente os seus respectivos conselhos de educação. Porém, apenas sete encontram-se em efetivo funcionamento. A partir da cultura cívica dos conselheiros, o *paper* discute os limites do controle social sobre as políticas públicas, bem como tenta com base na percepção dos conselheiros, interrogar a capacidade de influência da sociedade civil no processo decisório no interior do conselho.

2. Recorte Metodológico

Esta pesquisa configura-se como um estudo de corte transversal (Richardson, 1999), também chamado de interseccional (Babbie, 1999). Esse desenho de pesquisa possibilita capturar e analisar dados de um determinado momento histórico, descrever o objeto de análise e estabelecer correlações entre variáveis.

Originalmente desenhada para ser um censo dos conselheiros municipais de educação da RMR, a pesquisa, devido a problemas no campo, não conseguiu atingir a meta estabelecida. De um total de 81 conselheiros, a pesquisa chegou a entrevistar 70 deles, o que corresponde a 86% do universo.[4]

Como recurso metodológico, a amostra foi segmentada em dois grupos distintos de conselheiros: representantes do governo e da sociedade civil. Essas categorias são centrais na análise desenvolvidas ao longo do texto.

O instrumento utilizado para a coleta de dados foi o questionário. Este era formado por um total de 48 questões, entre fechadas e abertas. Os dados foram coletados entre dezembro de 2003 e março de 2005. Cabe informar que apenas os indivíduos com mais de um ano de mandato foram ouvidos.

A unidade de análise adotada é a Região Metropolitana do Recife (RMR), portanto não se fará nenhuma inferência a respeito de um conselho específico. Desnecessário frisar que os dados aqui apresentados não se prestam à generalização para o conjunto dos Conselhos Municipais de Educação existentes no Estado de Pernambuco, mas unicamente aos CMEs da RMR. Entretanto, apesar das limitações do estudo, ele ajuda a compreender a composição dos Conselhos e a atuação dos conselheiros municipais de Educação.

3. Conselhos municipais, sociedade civil e democratização dos governos locais

A nova tessitura institucional plasmada durante a Constituinte de 1988 traz no seu bojo a descentralização político-administrativa e a noção da participação social na gestão das políticas públicas. O novo federalismo emerso desse processo caracteriza-se pela descentralização das políticas sociais e pelo estabelecimento de mecanismo que possibilite a participação social na gestão municipal.

No processo de redemocratização da sociedade brasileira, uma das críticas ao regime burocrático-militar dirigia-se a seu caráter autoritário e centralizador. O questionamento ao regime de exceção confundiu-se com a crítica à centralização, identificada com a falta de democracia e já no seu estertor com a ineficiência e ineficácia das políticas públicas. Parte significativa dos analistas acadêmicos assumiu como intrínseca a associação entre descentralização e democratização. Com freqüência, descentralizar era adotado quase como um sinônimo de democratizar. Incorria-se naquilo que Melo (2003: 6) classificou de "falácia de proximidade". Santos Junior (2001) argumenta que a relação entre descentralização, democracia e eqüidade não é inequívoca. Portanto, a proximidade física dos cidadãos e cidadãs com o governo municipal não é condição suficiente nem para garantir maior democracia e participação nem elevação da performance da ação estatal.

Processos de construção democrática são multifacetados e assinalados por avanços, estagnações e retrocessos. Portanto, eles são não-lineares, contraditórios, fragmentados e também desiguais quanto ao ritmo nos diferentes espaços estatais e não-estatais (Dagnino, 2002). Destarte, esses processos são dinâmicos e incertos quanto aos seus resultados. Com efeito, a sociedade civil tem um papel relevante na democratização das estruturas estatais. Importante mencionar que não basta apenas apontar para a necessidade de democratização do Estado, mas também da própria sociedade.

O princípio que rege a sociedade civil é o da limitação e regulamentação do mercado e do Estado. Ela reconhece e aceita essas duas esferas como parte do processo de diferenciação social inerente às sociedades modernas ocidentais. A sua ação política é no sentido de interrogar procedimentos e decisões de agentes estatais e econômicos, além de defender direitos coletivos. Segundo Arato e Cohen (1994), somente uma sociedade civil com capacidade de influenciar as esferas estatal e econômica pode auxiliar na manutenção de direitos que é a sua própria razão de ser.

Qual é o lugar dos conselhos gestores nessa nova institucionalidade? Nesse novo arranjo institucional, os conselhos assumem posição de relevo e correspondem a um alargamento da esfera pública. Esta transcende as formas pública e estatal, indicando que a dicotomia estatal-privado está extenuada. Além disso, ela aponta para novas relações entre Estado, mercado e sociedade civil, que se realiza em novas bases políticas e jurídicas. A esfera pública é o lugar onde são travados os debates, as discussões acerca dos assuntos públicos. É o espaço de relações sociopolíticas e culturais e de negociações com o objetivo de planejar, solucionar, decidir, priorizar ações e intervenções do poder público (Gohn, 2004).

A ampliação da esfera pública é um fenômeno decorrente do fortalecimento da sociedade civil, do aumento da participação social nos negócios públicos, associado à crescente publicização das ações do Estado, sendo reflexo da democratização das sociedades ocidentais e de uma nova concepção de cidadania, na qual todos os sujeitos sociais são cidadãos e, portanto, possuem o legítimo direito de interpelar e deliberar sobre a gestão pública. Uma característica fundamental da esfera pública diz respeito ao seu grau de institucionalização. Ela obedece a normas jurídicas que es-

tabelecem as regras de seu funcionamento. Assim, a participação ocorre em um ambiente marcado por constrangimentos jurídicos ao grau de liberdade e autonomia dos atores envolvidos. O maior ou menor grau de liberdade e autonomia dos participantes nesses espaços será dado pelas normas e valores, bem como pelo exercício efetivo de práticas culturais e políticas e, essencialmente, pela natureza das redes na quais estão inseridos (Gohn, 2004 e Melo, 2003).

Os conselhos municipais são um exemplo de ampliação da esfera pública. Instância de interlocução entre Estado, sociedade civil e mercado, sendo, muitas vezes, a um só tempo, fórum de debates, instância consultiva e deliberativa e de gestão, sem olvidar o papel de fiscalização e controle das políticas públicas. Os conselhos são "instituições híbridas", na medida em que são "formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta" (Avritzer, 2000: 18).

É indubitável que os conselhos representam um alargamento da esfera pública. Com a incorporação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, os conselhos engendram, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão municipal. Contudo, muitos conselhos têm um poder bastante limitado, configurando-se em instâncias meramente consultivas, sem nenhum poder deliberativo (Lubambo, 2002). Isso sinaliza que não basta apenas a constituição formal/legal do conselho, é indispensável que a sociedade civil participe do processo da tomada de decisão.

A constituição de conselhos gestores é um passo importante na democratização do processo decisório no interior do aparelho estatal. Contudo pesquisas demonstram ser uma tarefa difícil modificar a sua dinâmica de funcionamento, na medida em que o Estado ainda é o protagonista central na definição da agenda da política social (Tatagiba, 2002).

4. Participação social e governança democrática

A discussão concernente ao encontro entre Estado e sociedade na esfera pública, tendo os conselhos municipais como um dos exemplos desse novo tecido institucional, traz para o centro do debate reflexão em torno das dimensões da participação. O que Gohn (2004) identifica como categorias (participação cidadã e participação social), Jacobi (2002) denomina faces. Em Gohn, a participação cidadã pode ser compreendida como o direito dos cidadãos organizados de participar das discussões e dos processos decisórios nos assuntos de interesse público. De maneira mais direta, Jacobi diz que é aquela que "coloca a sociedade em contato com o Estado". Enfim, ambas referem-se à institucionalização da participação, ou seja, a inclusão da sociedade civil no arcabouço jurídico. A segunda acepção é, para Jacobi, o momento de fortalecimento e busca de um desenvolvimento autônomo; em Gohn seria aquela lastreada no conceito de cultura cívica e capital social. O importante a reter é que essas dimensões conectam-se, interpenetram-se e complementam-se, fornecendo balizas teóricas que permitem um refinamento analítico frente à complexidade do tema.

Assume-se que um parâmetro importante para apreender a dimensão da participação social é fornecido pelo nível de cultura cívica. Esta, por sua vez, pode ser capturada pela existência de associações civis. Putnam (1996: 111) afirma que "a inexistência de associações cívicas e a escassez de meios de comunicação locais (...) significam que os cidadãos raramente se envolvem nos assuntos comunitários". Para esse autor, governos democráticos eficazes prosperam em espaços onde florescem associações cívicas. "Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo" (ibidem: 112). Putnam sugere que existe uma forte correlação entre a exis-

tência de associações cívicas e o desempenho das instituições públicas. De acordo com esse argumento, o desenvolvimento da democracia relaciona-se com a capacidade de uma determinada sociedade de criar e desenvolver relações de confiança e de colaboração que possibilitem solucionar dilemas de ação coletiva. No entendimento de Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), a cultura cívica não se restringe apenas a regras de reciprocidade, incorpora também os sistemas de participação social constituído pelas associações da sociedade civil, configurando uma forma de capital social.

A noção de governança é relevante na análise aqui desenvolvida, pois enseja uma reflexão sobre a complexidade das novas relações entre Estado e sociedade no novo arranjo institucional. Gohn (2001, 2004) argumenta que a idéia modificou o padrão e o modo de conceber a gestão de bens públicos, antes restritos a atores presentes na esfera estatal.

O conceito de governança (governance) tem uma origem conservadora, com base em trabalhos multilaterais, notadamente o Banco Mundial, no início da década de 1990. O termo surge fortemente associado à concepção de bom governo (good government) e capacidade governativa, ou seja, de ser governo[5]. De acordo com essa formulação, a governança seria expressa na capacidade de o Estado executar eficientemente as políticas públicas.

Se, no primeiro momento, o conceito encontra-se restrito a uma noção de desempenho gerencial e administrativo, capacidade de ação do governo (Diniz, 1997, apud Santos Junior, 2001: 58), na medida em que ele passa a fazer parte do debate acadêmico, o conceito sofre transformações no seu conteúdo. Incorpora questões outras, além das relacionadas à boa performance da máquina estatal, como a sociedade civil como ator político.

Ao deslocar a centralidade da análise do *modus operandi* do Estado na implementação de políticas públicas, ou seja, da relação eficiência entre demandas e resultados da ação governamental, para a relação cooperativa e conflituosa dos diversos atores envolvidos na gestão da cidade, o conceito opera uma redefinição. Nessa perspectiva, adota-se a categoria de governança democrática como:

> *"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 amplie a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas" (Santos Junior, Ribeiro e Azevedo, 2004: 19).*

5. História e Natureza dos Conselhos Municipais de Educação

O Município tem novas e diversas atribuições e responsabilidades no tocante à Educação. Ele pode instituir, planejar, organizar e gerir o seu próprio sistema de ensino (CF, Art. 211; LDB, Art. 8). Para tanto, é preciso que crie ou reorganize sua estrutura administrativa objetivando atender essas novas exigências, devendo, no entanto, observar o princípio constitucional da "gestão democrática do ensino público" (Art. 206: VI). A formalização desse princípio no ensino público é, conforme observa Cury (1997), algo inédito; sem presença nas Constituições anteriores ou mesmo nas leis infraconstitucionais. Essa novidade constitucional foi reproduzida nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

No tocante à oferta, o Município deve atender prioritariamente o ensino fundamental e infantil (obrigatoriamente nessa ordem). Cabe destacar que a Constituição Federal não veda a oferta de outros níveis de ensino, desde que ele tenha garantido o atendimento daqueles níveis de ensino.

Cada sistema de ensino tem os seus respectivos órgãos administrativos, pedagógicos, consultivos, normativos e deliberativos. Na esfera federal, tem-se o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE); os Estados têm as suas

CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, vol. 21, nº. 1-2, p. 119-136, jan./dez., 2005

secretarias de Educação e o Conselho Estadual de Educação. Os municípios estão organizados em secretarias municipais de Educação ou, dependendo do tamanho do município e das condições financeiras, um órgão menor para gerir a educação. Alguns municípios têm ainda um Conselho Municipal de Educação (Santos, 1999).

Ao contrário do que muitos autores afirmam, para Gohn (2001 e 2004), Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), Côrtes (2004 e 2005), entre outros, não há obrigatoriedade de criação de Conselho Municipal de Educação (CME), tampouco a sua existência está vinculada ao repasse de recursos do governo federal para o Município. Tanto a Constituição Federal quanto a LDB/96 não fazem nenhuma alusão à figura do CME[6]. A legislação quando trata da organização do sistema municipal de ensino refere-se genericamente a "órgãos municipais de educação" (LDB, Art. 18: III). A LDB concede ao Município ampla liberdade e competência para estabelecer as regras que devem regular o sistema municipal de ensino, definir quais órgãos deverão compô-lo, além de estabelecer os mecanismos que assegurem a gestão democrática. Esta dependerá da correlação de forças existente no município e no interior dos conselhos, bem como do modelo de gestão adotado pela Prefeitura e Secretaria de Educação.[7]

A explicação sugerida para essa liberalidade na organização dos sistemas de ensino reside em dois aspectos: i) o município opta se quer instituir um sistema municipal de ensino ou integrar-se no sistema estadual ou ainda compor com este último um sistema único de educação básica (Santos, 1999); ii) mesmo a existência de um fundo público de financiamento, tal qual nas outras áreas[8], não fomentou uma ação dos movimentos sociais de defesa da educação pública por uma definição explícita da lei de mecanismos de controle social materializado no Conselho Municipal de Educação.

Se, por um lado, não há exigência legal ou vinculação de criação com recebimento de recursos financeiros, por outro também não há impedimentos à constituição de um Conselho Municipal, mesmo naqueles Municípios que não criaram o seu respectivo sistema de ensino (não são poucos os Municípios). Nesses casos, o CME desempenha apenas a função consultiva.

Além da possibilidade de instituir o CME, no setor da Educação há outros tipos de conselhos: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Conselho Escolar. Os dois primeiros decorrem de exigência legal, portanto de caráter obrigatório.

A criação de órgãos municipais com a participação de representantes da sociedade não constitui uma novidade em si na área de educação. Werle (1998) observou a existência de estruturas colegiadas nos Municípios e distritos desde o Segundo Império (1840-89). Registros informam que o primeiro conselho local de educação, no Rio Grande do Sul, data do ano de 1871. Durante o Segundo Império até a Primeira República (1840-1930), a organização do ensino primário e profissionalizante era de responsabilidade das províncias. Conforme a autora, esses colegiados, compostos por representantes da sociedade, desempenhavam funções de controle e coerção. Eles desempenhavam funções de natureza executiva e instrumental. A sua atuação restringia-se à supervisão e inspeção do ensino. Esses conselhos não foram concebidos como espaço de participação social, mas de garantir que a escola chegasse à sociedade. Segundo essa autora, eles funcionavam como órgãos técnicos do Estado, e seus membros eram indicados conforme o jogo e a composição política dominante.

No plano federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE) foi criado em 1931 e funcionou até 1961, desempenhando funções normativas, deliberativas e consultivas. Com a Lei nº 4.024/61 (LDB/61), ele foi extinto,

sendo criado o Conselho Federal de Educação (1962-1994). Em 1995, a antiga denominação (CNE) foi retomada - Lei n. 9.131/95 (Cury, 1997). O atual CNE é um órgão de Estado e parte integrante da estrutura administrativa do MEC com funções de assessoramento do ministro da Educação, ou seja, trata-se de uma instância nitidamente consultiva (Motter e Gomes, 2001). Nos Estados e no Distrito Federal, a LDB/61 criou os conselhos estaduais, órgãos de caráter normativo dos sistemas de ensino. Historicamente, os Conselhos de Educação, no âmbito da União (Conselho Federal/Nacional) e nos Estados, desempenhavam as funções: consultiva; normativa; deliberativa e de assessoramento ao Ministério ou secretarias de Educação (Balzano e Zanchet, 2003).

O Rio Grande do Sul foi pioneiro na criação do CME, no ano de 1958, no município de Novo Hamburgo (Balzano e Zanchet, ibidem: 9). Quatro anos antes, em 1954, nesse mesmo Estado, um decreto estadual determinava a criação de conselhos escolares municipais (Ribeiro, 2004: 49).

Como concretização do princípio constitucional da gestão democrática, o CME incorporou, além das funções tradicionais (normativa, consultiva e deliberativa), as funções propositiva, mobilizadora, de acompanhamento, fiscalização e controle social. Em outros termos, a novidade do texto constitucional de 1988 diz respeito ao formato institucional, que possibilita à sociedade civil participar no acompanhamento e controle da política municipal de educação, com repercussões importantes na própria gestão do setor. Desse modo, há uma mudança na natureza, no papel e nas funções do CME.

Afinal, O CME tem uma natureza específica? Essa questão é um aspecto importante para melhor apreendermos sobre o seu funcionamento. Para Balzano e Zanchet (2003:11), são:

> *"órgãos colegiados autônomos, integrantes da estrutura do poder público, representativos da sociedade local, incumbidos de contribuir para a democratização da gestão educacional no Município e atuar na defesa intransigente do direito de todos à educação de qualidade".*

Um problema enfrentado pelos CMEs é que eles exercem um sem-número de atribuições de natureza técnico-pedagógicas, como, por exemplo: aprovar estatutos e regimentos; promover sindicâncias; credenciar escolas; elaborar normas educacionais complementares; autorizar cursos; séries ou ciclos (Balzano e Zanchet, ibidem). Excetuando as atividades normativas, as demais são de natureza técnico-burocráticas. Enfim, atividades rotineiras e que poderiam ser realizadas pela própria Secretaria Municipal de Educação, que, inclusive, dispõe (ou ao menos deveria dispor) de melhor infra-estrutura e pessoal técnico-administrativo especializado, para atender à rede de escolas do Município. A incumbência dessas atribuições técnico-burocráticas contribui para configurar os CMEs como instâncias cartoriais e burocráticas.

6. Recursos individuais: perfil sociopolítico dos conselheiros

Na construção do perfil sociopolítico dos conselheiros, os dados aferidos referem-se a gênero, escolaridade, profissão, ocupação, principal empregador e qual a principal motivação para participar do CME.[9] No que se refere a gênero, há um nítido predomínio feminino: 58,6%, contra 41,4% de homens. Essa proporção permanece praticamente inalterada quando se analisa a distribuição de gênero por segmento social, governo (59%) e sociedade civil (58%). O setor Educação ainda é um reduto feminino.

Quanto à escolaridade, os dados demonstram que a maioria dos conselheiros possui uma alta escolaridade alta - 78,6% tem formação universitária. Contudo, essa distribuição apresenta uma certa desigualdade. Enquanto 64,7 % dos membros governamentais possuem pós-graduação, entre os representantes da sociedade civil com esse nível de formação reduz-se para 47,6% (Tabela 1). Importante frisar que os

conselheiros com menor escolaridade são os representantes dos pais e, em alguns conselhos, dos próprios alunos (naqueles onde há representantes dos estudantes). Tal fato demonstra a desigualdade de recursos individuais justamente entre aqueles que talvez sejam os mais interessados na melhoria da qualidade da educação pública.

dor, bancário, vigilante, dona de casa, etc.) correspondem a 25,7%.

Verifica-se que o setor público municipal é o principal empregador (Tabela 2). Quase 50% dos conselheiros são servidores públicos municipais. Entre os representantes da sociedade civil, 44,4% tem vínculo empregatício com a Prefeitura.

Tabela 1 Escolaridade dos conselheiros por segmento

Escolaridade	Segmentos	
	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Fundamental incompleto	2,9	5,6
Fundamental completo	2,9	2,8
Médio completo	2,9	16,7
Superior incompleto	5,9	2,8
Superior completo	20,6	27,8
Pós-graduação	64,7	44,4
Total	100,0 (34)	100,0 (36)

Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2005.

Tabela 2 Principal empregador por segmento social

Principal empregador	Segmento social	
	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Setor público municipal	51,5	44,4
Setor público estadual	27,3	8,3
Setor público federal	9,1	2,8
Setor privado	12,1	22,2
Não tem ocupação	-	5,6
Do lar (Dona de Casa)	-	5,6
Aposentado	-	8,3
Autônomo	-	2,8
Total	100,0 (33)	100,0 (36)
Sem resposta	1,0	

Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2005.

A elevada escolaridade é explicada pelo fato de que a maioria dos conselheiros é de professores. O Conselho de Educação é um espaço predominantemente de professores. Eles representam a imensa maioria dos conselheiros (67,1%). Bem atrás aparecem os pedagogos, com 7,1%. As outras profissões e ocupações (agrônomo, sociólogo, conta-

Essa situação nos remete a duas questões. A primeira sugere que o custo da participação é elevado. A segunda diz respeito ao grau de autonomia e liberdade na atuação dos conselheiros. Mesmo considerando a estabilidade do servidor público, em que medida, dada a proximidade com o poder público, esses conselheiros se sentem à

vontade e seguros para questionar a conduta do Executivo municipal?

Os conselheiros informaram que a principal motivação para participar do CME foi a possibilidade de contribuir com a política de educação - 67,6% entre os governamentais e 63,9% entre os membros da sociedade civil. Observa-se um pequeno percentual daqueles em que a motivação é reivindicar direitos. Essa resposta apenas apareceu entre os conselheiros da sociedade (11,1%).

Tabela 3 – Principal motivação para ser conselheiro segundo segmento

Principal motivação	Segmento social	
	Governo	Sociedade Civil
Contribuir para a política de educação	67,6	63,9
Participar e reivindicar direitos	0,0	11,1
Porque já atua na área de educação	20,6	11,1
Para atender a solicitação de quem o indicou	8,8	5,6
Para tentar fortalecer o Conselho	2,9	0,0
Para fiscalizar o funcionamento	0,0	2,8
Não sabem/ Não responderam	0,0	5,6
Total	100,0 (34)	100,0 (36)

Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2005.

6.1 Associativismo e participação política

O percentual de filiação sindical entre os conselheiros é, no geral, 57%. Isso corresponde, em números absolutos, a 40 respondentes da amostra da pesquisa. Quando se desagrega a variável, nota-se uma mudança. Entre os membros do governo a filiação ao sindicato chega a 71%, enquanto para os conselheiros da sociedade é de 44,4% (Gráfico 1).[10] A maior filiação sindical entre os representantes governamentais pode ser explicada pelo fato de que, no setor público, o custo de sindicalização tende a ser muito menor de que na iniciativa privada. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego de abril de 1996, a taxa de sindicalização é 14% na RMR (IBGE, 1996).

Observou-se que, embora uma parcela significativa dos conselheiros estatais seja sindicalizada, a participação ativa no interior dessas organizações é maior entre os membros da sociedade civil, percentualmente falando. Em torno de 44% dos conselheiros da sociedade civil faz parte da diretoria do sindicato. Entre os representantes do governo, 41,7% são filiados, mas não participam das atividades.

A filiação à associação de classe ou associações civis (comunitárias) ente os membros do CME, quando comparada aos dados do IBGE (1996), pode ser considerada alta.

Entre os membros do governo, 20,6% declararam participar de algum tipo de associação. Um percentual levemente maior (25%) dos conselheiros da sociedade civil informou fazer parte de alguma associação.

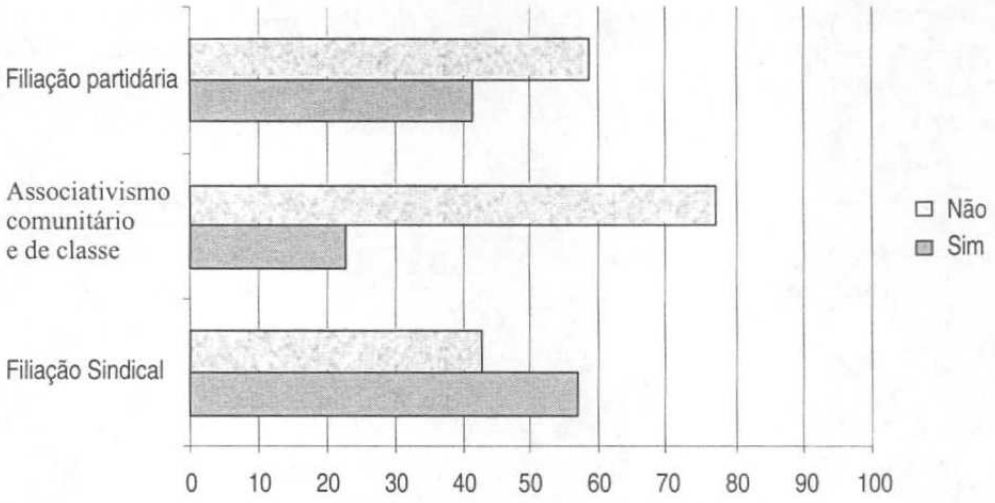
Interessante notar que quase a metade (47%) dos conselheiros governamentais é filiada a algum partido político. Entre os representantes da sociedade civil o percentual fica em 36%. Esses números estão um pouco abaixo dos encontrados em outra pesquisa sobre conselhos municipais na RMR.[11] O importante a reter é que convivem no mesmo conselho segmer tos com práticas associativas lado a lado com outro com pequena ou nenhuma experiência nesse campo.[12]

Quanto ao perfil ideológico, há uma preferência, em ambos os segmentos, por partidos de centro-direita: os representantes do governo, 81%, e os membros da sociedade

civil, 54%. Do ponto de vista político, o perfil dos conselheiros municipais de educação apresentam um viés conservador.[13]

neira democrática (Tabela 4). Um questionamento possível e pertinente é quanto ao grau de subjetivismo envolvido nesse tipo de ava-

Gráfico 1 – Nível de filiação partidária, comunitária e de classe e sindical



Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2005.

6.2 Funcionamento do CME

A percepção dos atores quanto às possibilidades de sucesso ou não de suas ações, em uma determinada arena de decisão é um componente importante que condiciona a continuidade da participação. Em outras palavras, o reconhecimento, por parte dos atores, de que participam efetivamente do processo decisório é um incentivo a continuar participando. De acordo com Avritzer et al (2005:31), "a partir do momento em que os conselheiros reconhecem que estão influenciando nas decisões, parece haver uma motivação a mais para que continuem participando do processo deliberativo". Os conselhos são arenas de embates e disputas, onde, em tese, são produzidas democraticamente decisões políticas e administrativas. Algumas delas com repercussões na política pública que lhe concerne e, também, em alguns casos, no funcionamento de uma parte da burocracia municipal.

A maioria dos conselheiros compartilha a crença que o CME funciona sempre de maliação. Todavia, um dado objetivo da realidade indica que, em todos os conselhos pesquisados, o presidente é eleito pelos pares. Em apenas um conselho, o secretário(a) era o presidente. Acresce que, em quatro deles, o presidente era da sociedade civil. È bem verdade que também, em quatro Municípios, o secretário de Educação não faz parte do conselho (não há coincidência com Municípios onde a presidência é exercida pela sociedade civil). Se, por um lado, a ausência do secretário não cria constrangimentos aos demais conselheiros, por outro pode revelar uma certa desatenção ou mesmo o não-reconhecimento do conselho como arena importante na gestão municipal.

Outro aspecto que de certa maneira contradiz o otimismo dos conselheiros quanto ao funcionamento do conselho e desvela uma parte da desigualdade entre eles refere-se ao fornecimento de informações por parte da Secretaria de Educação. Enquanto mais de 82% dos conselheiros governamentais informaram receber sempre ou com

muita freqüência as informações solicitadas, esse percentual cai para 61% entre os representantes da sociedade civil. Ainda nesse segmento, um terço informou que o fornecimento de informações não ocorre com muita freqüência. Como falar de funcionamento democrático sem acesso a informações que permitam conhecer os temas e assuntos educacionais e auxiliem na tomada de decisão?

nível de influência era alto. Entre os conselheiros da sociedade civil, 45,5% informaram como sendo alto o seu poder de influenciar. Para 39% deles, a sua capacidade de influência era média. Aqueles que acharam que a sua capacidade de influenciar é pequena ou nenhuma foi bastante reduzida, sobretudo entre os conselheiros estatais – dois representantes (6%) contra 5 membros da sociedade civil (15%).

Tabela 4 - Percepção quanto ao funcionamento democrático do CME

Freqüência com que o CME funciona de maneira democrática	Segmento Social	
	Governo (%)	Sociedade Civil (%)
Sempre	76,5	77,8
Freqüentemente	11,8	8,3
Às vezes	8,8	5,6
Raramente	-	2,8
Nunca	-	2,8
Não sabem	2,9	2,8
Total	100,0 (34)	100,0 (36)

Fonte: Pesquisa Conselhos Municipais de Educação: Comunidades em Ação. Fundaj, 2005.

Quanto ao controle social, os dados da pesquisa não nos permitem asseverar se essa função vem sendo exercida pelos CMEs. Apenas 33%, o que corresponde a 23 conselheiros, afirmaram que o conselho faz o acompanhamento da aplicação dos recursos da Secretaria de Educação, 59% afirmaram que não e 8% não souberam responder. As formas de acompanhamento foram basicamente três: I) o orçamento da educação, que é enviado ao conselho (14%); II) análise de balancetes contábeis (13%); III) visita às escolas municipais (3%).

6.3 Capacidade individual e coletiva de influência nas decisões do conselho

O otimismo dos conselheiros permanece alto quando o assunto é a capacidade ou o poder de influenciar as decisões do CME. Os dados sugerem que os conselheiros governamentais são mais comedidos. Mais da metade deles (58%) informou que a sua capacidade de influência era média. Cerca de um terço deles (36%) assumiu que o seu

É preciso olhar com bastante cuidado para esses dados. Os representantes da sociedade civil são aqueles que, no geral, apresentam menos recursos. Qual a explicação para essa situação? Santos Junior (2001) e Fuks (2002) nos fornecem algumas pistas. Para o primeiro, as decisões emanadas do conselho devem ser do próprio interesse da Secretaria. Conforme foi visto, muitas atividades desempenhadas pelo CME poderiam ser repassadas para as secretarias de Educação. A explicação sugerida por Fuks, informa que o segmento com menos recursos tende a ter uma avaliação mais positiva da sua atuação.

Quanto ao grupo com maior poder de influência nas decisões do conselho, há uma inversão nos dados. O governo é indicado por 42% dos conselheiros da sociedade civil; em segundo lugar, aparece o sindicato dos professores. Entre os representantes estatais, mantêm-se a mesma parcimônia apresentada na questão anterior. O sindicato dos professores aparece como um ator mais influente

para 38% dos conselheiros governamentais, enquanto o próprio governo surge em segundo lugar. Na avaliação geral, o governo figura como o mais influente (38,6%), ficando o sindicato dos professores em segundo lugar (30%). Os demais grupos foram lembrados por menos de 5% dos conselheiros. Vale citar que 14% dos conselheiros não responderam a essa questão.

A participação é um processo de aprendizagem que se constrói paulatinamente no exercício cotidiano. Para Pateman (1992) e Jacobi (1992), quanto mais um indivíduo participa, mais apto e hábil ele fica para participar. Acresce a isso que a lógica que preside a esfera pública é a da argumentação discursiva, onde cada uma das partes tenta convencer as demais da justeza das suas idéias e posições. Evidencia-se, assim, o papel da Retórica (sem conotação derrogatória) como instrumento democrático por excelência: atingir objetivos sem o uso da força,mas sim pela argumentação. Os professores representantes do sindicato possuem experiência associativa bem acima da maioria dos conselheiros.

Seria necessário aprofundar o conhecimento sobre o CME por meio de novas pesquisas, empregando metodologia qualitativa, mediante o estudo das atas e entrevistas com os conselheiros, no sentido de melhor aquilatar a real influência que cada grupo exerce nas decisões do CME, além de tentar responder algumas das questões suscitadas pelo texto.

7. Considerações Finais

Este trabalho coloca-se na vertente otimista das análises acerca da participação (cf. Côrtes, 2005). Entretanto, reconhece que o caminho de construção democrática é longo, com progressos, paralisia e até mesmos recuos. Um aspecto fundamental da democracia é o da incerteza quanto aos seus resultados.

O arranjo institucional pós-88 ainda não realizou todas as suas promessas. É imprescindível criar mecanismos institucionais capazes de garantir a inclusão de outros segmentos nesses espaços. No caso dos CMEs, um ponto importante é quebrar o quase monopólio profissional na representação, concentrado na classe dos professores, abrindo espaço para outros segmentos, até como forma de oxigenar e fortalecer o conselho

A particularidade e singularidade do CME se expressam sob três aspectos. Primeiramente, no reduzido conflito no seu interior, dado o fato de que não é nessa arena que ocorre a disputa por recursos. Em segundo lugar, ela se traduz no excessivo caráter normativo das suas funções. Quanto a esse aspecto, Lima (apud Gohn, 2001) adverte que os conselhos na área de educação devem romper com os limites técnico-burocráticos a que estão circunscritos e pensar a educação como um todo, caso contrário ficaram limitados a meros apêndices dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação. Em terceiro, o CME, para desempenhar todas as suas prerrogativas, necessita que o município crie o seu Sistema Municipal de Ensino. Considerando-se a fragilidade institucional, organizacional e financeira dos municípios brasileiros, é fácil supor que poucos são os que instituem seu próprio sistema de ensino. Finalmente, em quarto lugar, os movimentos de defesa da educação pública não conseguem mobilizar outros atores sociais e políticos para participar dessa arena.

Esse último aspecto conectar-se com a questão da representatividade dos representantes. Quanto maior a representatividade dos conselheiros, maiores as chances de negociações bem-sucedidas com o Poder público. Um ponto interessante a ser explorado por outras pesquisas é quanto os conselheiros municipais de educação conseguem mobilizar os segmentos sociais que representam. A nossa hipótese é de que a capacidade é bastante pequena, devido ao descrédito em que se encontra a educação pública brasileira.

Não obstante os conselhos serem espaços inclusivos, essa inclusão é relativa. Notamos que a maioria dos conselheiros da sociedade civil é formada por servidores

públicos. Se, por um lado, a condição de servidor público possibilita uma maior participação nas reuniões do CME – pois a atuação no conselho é considerada uma atividade de relevância social –, isso parece indicar que haveria uma melhor aceitação dessa participação no setor público do que na iniciativa privada. Por outro lado, coloca os representantes da sociedade civil em situações incômodas, gerando "uma tensão permanente entre os interesses do grupo que representa e sua condição de servidor" (Avritzer et al., 2005:20).

Conforme já analisada por Dagnino (2002), a questão da representação da sociedade civil nos conselhos tende a se estabilizar, devido a dificuldades na aquisição das competências exigidas para uma boa performance nessas arenas. O outro lado dessa questão é que isso prejudica a rotatividade da representação e, por conseguinte, da aprendizagem requerida para participar. A representação governamental, ao contrário, tem como característica uma alta rotatividade por conta da instabilidade na máquina administrativa.

Uma das promessas dos conselhos gestores é o da ampliação da participação. Em que medida podemos afiançar o cumprimento dessa promessa? A participação nos conselhos nos remete à questão da representação. Para além de ser uma rima fácil, coloca os limites da participação nesses espaços. Desnecessário mencionar que o ideal grego de democracia direta não é possível nas sociedades contemporâneas. Os conselheiros fazem parte de uma elite, na medida em que são representantes de determinado segmento ou setor social.

Um dos objetivos do texto foi demonstrar que o CME possui algumas características bem peculiares e que precisam ser ressaltados nas análises. É irrefragável que os conselhos ampliam a esfera pública e produzem novos padrões de interações entre Estado e sociedade civil. Os resultados não nos permitem aquilatar o quanto se avançou na área, na direção de uma governança democrática. Contudo, os dados sugerem que o setor incorpora, ainda que de maneira tímida (muitos conselhos são apenas consultivos), mecanismos institucionais que apontam para uma governança democrática das cidades.

O CME precisa operar transformações que o credenciem a tornar-se o protagonista, ao lado da Secretaria de Educação, na gestão da Educação. Essa atitude cabe não apenas aos conselheiros, mas também ao movimento de defesa do ensino público gratuito e de qualidade.

CADERNOS DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, vol. 21, nº. 1-2, p. 119-136, jan./dez., 2005

Notas

[1] O fortalecimento financeiro dos municípios deveu-se sobretudo às transferências constitucionais. No início dos anos 90, os municípios concentravam 18,5% dos recursos financeiros repassados constitucionalmente. Contudo, essa participação reduziu-se a 14,8%, em 2002. União e governos estaduais adotaram alguns mecanismos para reforçar suas respectivas receitas e, por conseguinte, diminuir os repasses para os municípios. Ver Bremaeker (2004) e Souza (2005).

[2] Segundo o levantamento do MEC, 2.425 ou 44% dos municípios brasileiros instituíram Conselhos Municipais de Educação. Todavia, apenas 24,62% estão em pleno funcionamento. Ver: http://portal.mec.gov.br/seb/index.

[3] http://www.inep.gov.br/download/estatisticas/gastos_-educacao/tabelas_xls/GP_PercentPIB_DepAdm_-BR2000_2002.xls.

[4] O tipo recorrente de problema enfrentado foi quanto à mudança de domicílio do conselheiro. Para ter uma noção de problemas enfrentados no trabalho de campo na pesquisa sobre conselhos de educação, interessante ver Tótora e Chaia (2004).

[5] Na concepção do Banco Mundial, governance "is the exercise of authority, control, management, power of government." De maneira mais precisa, "is manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development" (apud Santos, 1996:6).

[6] A legislação educacional faz menção explícita ao CME em apenas duas ocasiões: Lei nº 5.692/71 e Lei nº 9.424/96. O artigo 71 da Lei nº 5.692/71 previa a possibilidade de os Conselhos Estaduais delegarem parte das suas atribuições aos Conselhos de Educação organizados nos Municípios. Cabe destacar que essa delegação era parcial, pois, à época, os municípios integravam os respectivos sistemas estaduais de ensino. Por não haver a possibilidade de o Município instituir o seu próprio sistema de ensino, o CME não poderia exercer a função normativa. A Lei nº 9.424/96,art. 4, § 3º, estabelece que "Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação."

[7] A LDB/96 cita apenas o Conselho Nacional de Educação (Art. 8, § 1º) e os conselhos escolares (Art. 14). Para um aprofundamento sobre a estrutura da Educação brasileira, ver DIAS et al (2004) e BRZEZINSKI, 2003.

[8] A Emenda Constitucional nº. 14 criou no âmbito de cada Estado do Fundo e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A Lei nº 9.424, de dezembro de 1996, que regulamenta o FUNDEF, no seu Art. 4 estabelece a criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em cada uma das esferas governamentais. Não obstante o FUNDEF ser um fundo público, apresenta porém características bem particulares em relação aos da área de Saúde e da Assistência Social. Estes são de caráter permanente e cabe aos conselhos estaduais e municipais participar da sua gestão, não havendo um conselho específico para geri-lo, como é caso do Fundef.

[9] A variável renda não fez parte do questionário por ser um item delicado e que, na maioria das vezes, produz viés.

[10] Conforme o teste do Qui-Quadrado, existe uma relação entre as variáveis, ou seja, há dependência entre ser membro com governo e filiação sindical. O valor de Phi foi de 0264 e p= 0,027. Ver Levin (1987) e Babie (2001).

[11] Cf. Lima e Bitoun (2004), o percentual de filiação de conselheiros da sociedade civil é de 43,8% e do governo, 56,2%. Ver Tb Santos Junior (2001).

[12] Ver Santos (1998) e Santos Junior (2001).

[13] Partidos de Centro–Esquerda: PT, PSB, PDT, PCdoB, PCB PSTU E PSOL. Centro-Direita: PFL, PL, PMDB, PSDB, PPS, PRP. CF. Lima e Bitoun (2004).

Referências Bibliográficas

ARATO, A.; COHEN, J. *Sociedade Civil e teoria social.* In: AVRITZER, Leonardo (Coord). *Sociedade Civil e Democratização.* Belo Horizonte: Del Rei, 1994.

ARRETCHE, M. *Relações federativas nas políticas sociais.* Educ. Soc., Campinas, v.23, n.80, p. 25-48, set. 2002.

_____. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.* Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, nº. 40, vol. 14, jun. 1999.

AVRITZER. L. et al. *Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde.* Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, FAPEMIG 2005. Disponível em http:// www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/ saude_fundep.htm. Acesso em 09/05/05.

BABBIE, E. *Métodos de pesquisa de Survey.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BALZANO, S.; ZANCHET, V. *Organização dos Conselhos Municipais de Educação. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Guia de Consulta.* Ministério da Educação, Brasília, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, 1988.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

BREMAEKER, F. E. J. *O Município como ente governamental autônomo.* IBAM/APMC/NAPI/ IBAMCO, 2004.

BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.* 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CARVALHO, J. et al. *Conselhos Municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local.* Trabalho apresentado no 23º Encontro Nacional da ANPAD. Foz do Iguaçu, PR, 19 a 22 de setembro de 1999. Anais em CD-ROM.

CÔRTES, S. M. V. *Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura.* In: LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. *Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities.* XXV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 2002.

CURY. C. R. J. *O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: Oliveira. D.A. (org.) Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, Rj: Vozes, 1997.*

DIAS, J. A. *Sistema Escolar brasileiro.* In: Vários Autores. *Estrutura e Funcionamento da Educação básica.* São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2. ed. 2004.

DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERNANDES, A. S. A. e BONFIM, W. L. de S. *A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto.* In: LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

FUKS, M. *Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Pararà.* Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da ABCP. 2002. Disponível em http://www.cienciapolítica.org.br. Acesso em 10/08/2004.

GOHN, M. G. *Os conselhos municipais e a gestão urbana.* In: SANTOS JUNIOR, O . A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção questões da nossa época, v. 84).

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: Gestão pública 2001.* Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. *Associativismo, Representação e Intermediação Política.* Pesquisa mensal de emprego (PME), abril de 1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

JACOBI, P. *Políticas sociais locais e os desafios da participação citadina.* Ciências e Saúde Coletiva, vol. 7, n. 3, 2002. p. 443-454.

_____. *Participação e gerência nos serviços de saúde: desafios e limites no município de São Paulo.* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 26(2): 32-43, abr/jun. 1992.

LIMA, M. N. dos S. *Mapeamento dos Conselhos Municipais de Educação.* Trabalhos para Discussão n.º 90/97. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1997.

LIMA, R. M. C.; BITOUN, J. *Os conselhos municipais da Região Metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica.* In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

LUBAMBO, C. W. *Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites.* Trabalhos para Discussão n.º 149/2002. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2002.

LÜCHMANN, L. H. *Política educacional e participação social: uma análise preliminar do Conselho Municipal de Educação.* XIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 1995.

MELO, M. A. *Empowerment e governança no Brasil: questões conceituais e análise de preliminar de experiências selecionadas.* Relatório. Recife, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *MEC – Ministério da Educação. Brasília, 2005.* Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/index>. Acesso em 20/02/2005.

MOTTER, P.; GOMES, C. A. *A Educação brasileira em tempo de mudança.* In: PLANK, David N. *Política Educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública.* Porto Alegre: Artmed, 2001.

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

PRIMIANO, D. M. C. R. *Conselhos Municipais de Educação. Descentralização e gestão da Educação.* Disponível em <http://www.centroreferenciaeducacional.com.br/consmede.htm>. Acesso em 01/12/2005.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RIBEIRO, W. *Municipalização: os conselhos municipais de educação.* Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, C. R. dos. *Educação escolar brasileira: estrutura, administração, legislação.* São Paulo: Pioneira, 1999.

SANTOS, M. H. de C. *Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas.* Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS, W. G. *Razões da Desordem.* Rio de Janeiro: Rocco, 3ed. 1994.

SOUZA, C. *Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade.* In: LUBAMBO, C.; COÊLHO, D. B.; MELO, M. A. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas.* São Paulo: Atlas, 1999.

TATAGIBA, L. *Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.* In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TÓTORA, S.; CHAIA, V. *Conselhos municipais de e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo.* In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

WERLE, F. O. C. *Conselhos Municipais de Educação: Estudo genético-histórico.* Cadernos de Pesquisa. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 103, p.123-135, mar.1998.