

**UENF – Universidade Estadual no Norte Fluminense Darcy Ribeiro**  
**CCH – Centro de Ciências do Homem**  
**PPGPS – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais**

**JULIANO SOARES RANGEL**

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS ATORES SOCIAIS**  
**NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS**  
**GOYTACAZES NOS ANOS 2009 E 2010.**

**Campos dos Goytacazes - RJ**  
**2011**

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS ATORES SOCIAIS  
NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS  
GOYTACAZES NOS ANOS 2009 E 2010.**

**JULIANO SOARES RANGEL**

**Dissertação apresentada ao Centro de  
Ciências do Homem da Universidade  
Estadual do Norte Fluminense Darcy  
Ribeiro, como exigência do Programa  
de Pós-Graduação em Políticas Sociais  
à conclusão do Curso e obtenção do  
título de Mestre em Políticas Sociais.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sonia Martins de Almeida Nogueira**

**Campos dos Goytacazes - RJ**

**2011**

**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DOS ATORES SOCIAIS  
NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPOS DOS  
GOYTACAZES NOS ANOS 2009 E 2010.**

**JULIANO SOARES RANGEL**

**Banca Examinadora:**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sonia Martins de Almeida Nogueira (Orientadora) – UENF  
Doutora em Educação - UFRJ**

---

**Prof. Dr. Otair Fernandes de Oliveira – UFRRJ  
Doutor em Ciências Sociais - UERJ**

---

**Prof. Dr. Carlos Henrique Medeiros de Souza – UENF  
Doutor em Comunicação - UFRJ**

---

**Prof. Dr. Hamilton Garcia de Lima – UENF  
Doutor em História Moderna e Contemporânea - UFF**

**Campos dos Goytacazes - RJ**

**2011**

Aos meus pais, Creuza Soares Rangel e Juarez das Neves Rangel, que me deram a oportunidade do viver e, com fibra, fomentaram o meu acesso à Educação.

À minha avó, Maria da Penha Rangel, que, com suas orações, fortalece a minha alma e energiza as minhas ações.

Ao meu irmão, Wagner Soares Rangel, que, na sua capacidade de negação, me desafia e vibra comigo nas nossas vitórias.

A todos os meus familiares e futura cunhada que, incansáveis, na correria de seus dias, se permitem compartilhar comigo bons e penosos momentos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a **Deus**, em princípio e como deve ser no fim, pela minha existência e à **Santa Rita de Cássia** que, intercessora, não se cansa de interceder por mim no sentido de me fortalecer na fé e conceder a força que preciso para permanecer a caminhar.

Agradeço a meus pais, à minha avó, irmão e familiares, aos quais dedico este trabalho e a orientação para a vida.

Agradeço à **Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sonia Martins de Almeida Nogueira** que, incansável, manteve-se firme no papel de orientadora e, num brilhantismo inigualável, com sutileza foi capaz de quebrar um bocado do meu 'eu', para a construção de um novo. Por sua capacidade, generosidade e companheirismo agradeço a esta que, em pouco tempo, fez com que eu abaixasse a cabeça, voltasse os ouvidos para ouvi-la e, de forma honrosa, lhe pedisse constante orientação e apoio.

Agradeço aos professores doutores **Vera Lúcia Marques da Silva** e **Carlos Henrique Medeiros de Souza** que, tendo participado da banca de qualificação, me apontaram caminhos, observaram detalhes e me propiciaram uma satisfatória e enriquecedora discussão.

A **todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais**, à amiga e secretária do Programa **Ana Paula Caputo**, ao **Prof. Dr. Rogério Dutra** que, no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, me recepcionou como aluno e me possibilitou um olhar distinto da história do Brasil, bem como, agradeço à coordenação deste Programa.

Agradeço aos **alunos do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais** por terem me apontado para representá-los junto à Comissão Coordenadora do Programa, na condição de membro discente.

Aos meus **amigos de turma** pelo companheirismo com que conseguimos conduzir nossos trabalhos e por compartilhar momentos de debates enriquecedores.

À **Faculdade de Direito de Campos**, onde me graduei e foi a primeira instituição a confiar no trabalho que desempenhei junto ao corpo discente; à **Prof.<sup>a</sup> Gláucia Quaresma**, pelo incentivo à pesquisa desde que na graduação

estive e pelas sempre amigas palavras de apoio e aos alunos do Curso de Graduação em Direito das instituições por onde tenho passado, pelo desafio sempre posto à pesquisa.

Aos meus amigos: **Ângela Maria Ferreira da Costa e Débora Abreu Rangel** que, em noites intermináveis, me acompanharam em bons debates, discutiram teorias, agüentaram sarcasmos, gritaram, riram; **Fernanda Losco**, minha comadre e amiga que, com calma e paciência, foi capaz de suportar a minha ausência e me presentear com o apadrinhamento do ‘nosso filho’ Miguel; **Júlia Maria de Assis** que, na sua incredulidade, sempre esteve aberta ao bom debate e disposta a confrontar a ciência e a religião, proporcionando sempre um debate instigante e desafiador aos que praticam a fé; **Rafael Codeço Mamiya** que, em minhas madrugadas de estudo e escrita, mantinha-me acordado e me enviava, via face, vídeos engraçados que me despertavam o sono e aumentavam a disposição para a escrita; **Washington Correa e Izabel Barcellos** que, presenças em muitos dos fins de semana, compartilharam comigo as gargalhadas e boas doses de ‘cachaça’, além de potencializar a minha fé na amizade; **Marina Ambrósio, Liana Bomgosto, Gustavo Gaia e Roseane Cabral** que, incansavelmente, estiveram dispostos para atender a meus clientes quando tive que me ausentar para dar seguimento aos estudos exigidos pelo Curso, e mantiveram viva a chama do exercício da advocacia em mim; **Carla Gisele Motta** que, conhecida no Curso, busquei para a vida pessoal e carregou comigo no peito; **Diogo Meirelles e Alessandra Braga** que, um dia mais próximos, me incentivaram a trilhar o caminho da pesquisa; ao meu primo amigo **Jerônimo Machado Rangel** pela força e ânimo dispensado para me incentivar nas mais árduas batalhas e, por fim, agradeço *in memoriam* às amigas **Elaine Abreu Meirelles e Caroline da Costa Wyszomirska** que, sempre vivas em meu pensamento, expressaram-se como lição do amor, da cordialidade e da resistência.

“[...] mesmo que a opinião a que se impôs silêncio seja um erro, pode conter, e muito comumente contém, uma parte de verdade. E, uma vez que a opinião geral ou dominante sobre um assunto é raramente, ou nunca, a verdade inteira, só pela colisão das opiniões contrárias se faz provável se complete a verdade como a parte ausente.”

*Jonh Stuart Mill*

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I – Democracia: do levantamento e problematização das teorias democráticas clássicas e contemporâneas à análise expositiva dos atributos, fatores e ações de potencialização do processo deliberativo.....</b>	<b>7</b>
1.1 – Das teorias democráticas: da participação e da representação .....	8
1.1.1 – Da participação.....	8
1.1.2 – Da democracia representativa .....	14
1.1.3 – Do novo olhar sobre a democracia deliberativa no Brasil: a dicotomia participação/ representação .....	25
1.2 – Dos atributos, fatores, ações e espaço de potencialização do processo democrático deliberativo representativo. O capital social, a qualificação política e a descentralização administrativa .....	30
<b>Capítulo II – A viabilização da gestão democrática da educação brasileira: o contexto da institucionalização dos CMEs .....</b>	<b>53</b>
2.1 – Fatores externos e internos de impulso à descentralização da política educacional no Brasil.....	64
2.2 – A gestão democrática como princípio constitucional e da legislação do ensino.....	71
<b>Capítulo III – No estudo do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes: a possibilidade da analogia com a ostra perífira.....</b>	<b>78</b>

3.1 – Delimitação.....	78
3.2 – Objetivo Geral.....	80
3.3 – Metodologia.....	80
3.3.1 – Descrição do Método.....	81
3.4 – Breves considerações sobre o CME de Campos dos Goytacazes: legislação, atribuições, periodicidade de reuniões e exercício de mandato.....	83
3.5 – Recursos Individuais .....	90
3.6 – Recursos Coletivos.....	101
3.7 – Da participação e da representação políticas.....	107
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>142</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>147</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>155</b>

## LISTAGEM DE QUADROS ANALÍTICOS

**Quadro 01** – Fatores de maxi/minimização do ideário democrático.

**Quadro 02** – Forças de fragmentação e de unificação da sociedade civil.

**Quadro 03** – Quadro Metodológico.

## **LISTAGEM DE QUADROS SINTÉTICOS**

**Quadro Sintético 01** – Fatores extrínsecos.

**Quadro Sintético 02** – Recursos individuais.

**Quadro Sintético 03** – Recursos coletivos.

**Quadro Sintético 04** – Participação e representação políticas.

**FIGURA**

**Figura 01** – Mapa de localização do município de Campos dos Goytacazes.

## LISTAGEM DE GRÁFICOS

**Gráfico 01** – Período de exercício do mandato.

**Gráfico 02** – Nível de escolaridade.

**Gráfico 03** – Instrumentos utilizados para a formação e atualização do saber.

**Gráfico 04** – Filiação partidária.

**Gráfico 05** – Rendimentos mensais dos conselheiros.

**Gráfico 06** – Espécie de vínculo mantido pelos conselheiros com a Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

**Gráfico 07** – Entendimento da relação entre remuneração pela função de conselheiro e operacionalidade do CME.

**Gráfico 08** – Implicância da remuneração para o cumprimento das ações do CME, segundo os conselheiros.

**Gráfico 09** – Entidades promotoras de ações de capacitação.

**Gráfico 10** – Participação em modalidade de capacitação.

**Gráfico 11** – Avaliação pelos conselheiros das informações prestadas pelo Poder Executivo.

**Gráfico 12** – Exercício do cargo de direção pelo conselheiro na instituição/ entidade que representa no CME de Campos dos Goytacazes.

**Gráfico 13** – Forma de escolha do conselheiro na sua instituição/ entidade.

**Gráfico 14** – Forma com que a instituição/ entidade foi escolhida para integrar o CME de Campos dos Goytacazes.

**Gráfico 15** – Canais utilizados pelas instituições/ entidades para discutir e avaliar a atuação de seus representantes nas ações do CME de Campos dos Goytacazes.

**Gráfico 16** – Nível de representatividade das instituições/ entidades.

**Gráfico 17** – Identificação de grupos de interesses privados.

**Gráfico 18** – Equilíbrio de forças no interior do CME.

**Gráfico 19** – Processo de aprovação das decisões do CME.

**Gráfico 20** – Fatores de bloqueio ao funcionamento do CME.

**Gráfico 21** – Comprometimento do Poder Executivo municipal com as ações desenvolvidas pelo CME de Campos dos Goytacazes.

**Gráfico 22** – Impacto das ações desenvolvidas pelo CME na Secretaria Municipal de Campos dos Goytacazes.

**Gráfico 23** – Resultados sociais e políticos da atuação do CME de Campos dos Goytacazes.

**Gráfico 24** – Recursos utilizados pelos conselheiros para o acompanhamento das ações de gestão desenvolvidas pelo Poder Executivo municipal.

## LISTAGEM TABELAS

**Tabela 01** – Número de intervenções das instituições/ entidades privadas representadas no CME de Campos dos Goytacazes nos anos 2009 e 2010.

**Tabela 02** – Número de intervenções das instituições/ entidades privadas representadas no CME de Campos dos Goytacazes.

**Tabela 03** – Atores que iniciaram o debate, por segmento.

**Tabela 04** – Registro quantitativo dos itens de pauta e de discussões levantadas.

## LISTAGEM DE SIGLAS

- BM** – Banco Mundial
- CAE** – Conselho de Alimentação Escolar
- CME** – Conselho Municipal de Educação
- CONAE** – Conferência Nacional de Educação
- CRFB** – Constituição da República Federativa do Brasil
- FGV** – Fundação Getúlio Vargas
- FIDESC** – Fórum Interinstitucional dos Dirigentes do Ensino Superior de Campos dos Goytacazes
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FUNDEB** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LB DEN** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PME** – Plano Municipal de Educação
- PNE** – Plano Nacional de Educação
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPGPS** – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais
- PTB** – Partido Trabalhista Brasileiro
- PT do B** – Partido Comunista Brasileiro
- SINEPE** – Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino
- SINPRO** – Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos
- SMEC** – Secretaria Municipal de Educação de Campos
- UENF** – Universidade Estadual do Norte Fluminense

## RESUMO

Com a tessitura plasmada pela Constituinte de 1988, abre-se espaço ao estabelecimento de mecanismos que possibilitam a participação social na gestão municipal, em especial com a criação dos Conselhos de Políticas Públicas. Assim, mostra-se de veemente importância desenhar a experiência da gestão colegiada como forma de controle social real ou fictícia sobre a ação do Município, apontar os entraves e possibilitar o redesenho de instrumentos e mecanismos tendentes ao melhor desempenho e funcionalidade dos Conselhos Municipais. Neste viés, o presente estudo é realizado junto ao CME de Campos dos Goytacazes, tendo em foco os anos 2009 e 2010, e tem por fim traçar os recursos individuais e coletivos e a expressão destes no processo de participação e representação dos atores sociais no desempenho de suas funções. Pretende-se, ainda, avaliar a participação e representação política dos conselheiros. O seu marco teórico expõe o estudo ao aparente conflito levantado por Avritzer (2000), Lüchmann (2007), Moura (2009) e Pinto (2003) entre os conceitos de participação e representação. A questão metodológica é prioritariamente qualitativa, recorrendo, no entanto, a dados quantitativos. O estudo aponta real exercício da representatividade dos conselheiros em relação aos seus representados, no entanto, limitado acesso ao espaço participativo deliberativo ante o controle exercido pelo Poder Executivo municipal.

Palavras chave: Conselho Municipal de Educação – Gestão Democrática – Participação e Representação Políticas.

## ABSTRACT

With the context molded by the Constituent Assembly of 1988, there is room to the establishment of mechanisms that enable social participation in municipal management, in particular with the creation of the Councils of Public Policy. Therefore, it is of vehement importance to draw the experience of collegiate management as a form of real or fictitious social control upon the actions of the City, pointing out the obstacles and enabling the redesign of instruments and mechanisms aimed at better performance and functionality of the Municipal Councils. In this direction, the present study brings into focus the CME of Campos dos Goytacazes within the period of 2009 and 2010, and aims to determine the individual and collective resources and the expression of these in the process of participation and representation of social actors in the performance of their functions. It is also intended to evaluate the political participation and representation of the members of the collegiate. Its theoretical point exposes the study to the apparent conflict raised by Avritzer (2000), Lückmann (2007), Moura (2009) and Pinto (2003) between the concepts of participation and representation. The methodological issue is primarily qualitative, using, however, the quantitative data. The study shows real exercise of representation of the members in relation to their constituents, however, limited access to the participatory and decision-making space opposed to the control exercised by the staff members of Municipal Administration.

Keywords: Council of Education – Democratic Management – Participation and Political Representation.

## Introdução

No Brasil, a democracia se reinstaurou efetivamente com a promulgação da Constituição em 1988 e se torna instigante para o pesquisador discutir a forma de expressão da democracia em um Estado declarado republicano, federativo, democrático e de direito em sua Carta Maior, o que ganha relevo quando se considera a existência dos muitos países que vivem, ainda hoje, sob a égide do autoritarismo e da ditadura.

Apontada em estudos de Política como forma de governo quando elaborado o modelo de ordenação jurídico política do Estado Nacional republicano, a democracia se expandiu no século XX e se apresenta no século XXI num cenário de observação e análise em plano mundial, sobretudo quando posto em foco o respeito aos Direitos Humanos, razão pela qual se assiste com atenção particular a luta de povos que vivem sob regimes autocráticos e aspiram a implantação de um regime democrático, a exemplo atual do mundo árabe. Por sua vez, países da América Latina discutem a amplitude e as variáveis de uma democracia consolidada em seu perfil representativo liberal, com real possibilidade teórica<sup>1</sup> de dissociar a representação da participação, quando analisam distintos cenários<sup>2</sup> que se apresentam em um mesmo Estado.

A via de legitimação da democracia como forma de governo no Brasil até o processo de formação dos Conselhos Municipais, instituições de integração com representação da sociedade civil e do Estado, pode ser analisada utilizando-se distintos enfoques. Como enfoque normativo se destaca a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988; como social, a proliferação de manifestações sociais na luta pelo reconhecimento de direitos políticos e sociais; como político, a necessidade aclamada pela população que, mobilizada, exige a sua expressão, o seu voto e a sua participação nos processos executórios de políticas públicas; como histórico e econômico, as pressões sofridas pelo Brasil que, em período de recessão econômica, teve suas ações pautadas pelas recomendações dadas pelo Banco

---

<sup>1</sup> Estudos de Moura (2009), Lüchmann (2005 e 2007) e Pinto (2004) apontam a possibilidade.

<sup>2</sup> Pela utilização da terminologia 'cenários' se deve entender os diferentes espaços em que a democracia pode se consolidar dentro de um mesmo Estado, ou seja, cada qual das instituições, quer sejam conselhos deliberativos, casas legislativas de discussão de um orçamento participativo ou em votação de projetos de lei; ou mesmo, o Estado como um todo em seu processo eleitoral.

Mundial e Fundo Monetário Internacional na execução das políticas públicas e orçamentárias. Ainda se pode apresentar como enfoque: o federalismo cooperativo adotado, com o conseqüente processo de descentralização e atribuição de responsabilidades e colaboração entre os entes federativos; o capitalismo neoliberal; a globalização, geradora da relativização da soberania do Estado nacional frente os demais Estados com a abertura do mercado e a necessidade de romper com padrões culturais arraigados numa sociedade patriarcalista, patrimonialista e clientelística<sup>3</sup>.

Neste cenário, os Conselhos Municipais devem ser vistos à luz de todos os enfoques mencionados e, a seu turno, como tendo sido resultado da convergência e da congruência de todos, sendo as décadas de 1980 e de 1990 as que se apresentam como limite temporal de maior relevância no contexto brasileiro, nesta análise. O referido limite temporal apresentara-se como palco da formulação de grandes debates em torno das políticas públicas num cenário demarcado por forças sociais libertatórias e democráticas, ainda que transacionadas por interesses partidários de uma elite burguesa<sup>4</sup> que, no campo político, não foi capaz de ofuscar ou impedir as transformações sociais que mais tarde adviriam; assim, já em 1989 era possível afirmar:

*É ingênuo imaginar que a transição se limita a uma mera atualização das instituições jurídico-políticas a uma economia modernizada. Longe disto, ela significa o campo da disputa sobre se teremos ou não uma reordenação democrática das relações entre Estado e sociedade civil e a incorporação de novos setores sociais a uma livre e plena cidadania política, econômica e social. (VIANNA, 1989:23)*

O processo de (re) democratização<sup>5</sup> define o período de descentralização das políticas públicas. Torna-se, assim, possível identificar as

---

<sup>3</sup> Acerca do arraigamento das práticas culturais na sociedade brasileira enquanto traços difíceis de se superar para o alcance de um Estado moderno de democracia real, observar MENDONÇA, Erasto Fortes, em artigo Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *In Educação & Sociedade*, 2001: p. 96.

<sup>4</sup> Acerca da existência de uma revolução burguesa no Brasil que termina por desencantar o romântico olhar dado ao período de transição, observar Florestan Fernandes em seu artigo *A revolução burguesa no Brasil*, publicado no Jornal Folha de São Paulo (1976, p.78) e, mais tarde, em coletânea publicada em 1989, denominada *A Constituição Inacabada*, 1989: pp. 376/377. Ainda, sobre o arranjo entre os partidos políticos dominantes no período da chamada "transição", observar OLIVEIRA, Francisco de, em artigo "A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil." *In Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, 2006: pp.270/271.

<sup>5</sup> O termo (re) democratização é utilizado considerando a existência de correntes teóricas que negam o fato de ter se dado, na década de 80, o processo de construção da democracia, uma

décadas de 1980 e 1990 como sendo aquelas em que se recuperaram as bases do Estado federativo no Brasil. Em Estados federativos, estados e municípios assumem funções de gestão de políticas públicas ou por iniciativa própria, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1998).

A partir da década de 1980, uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo passa a ser implementada no Brasil, com destaque ao âmbito de governo local ou municipal. Dá-se, assim, o início à prática de governanças (CAMARGO, 2005) e à implementação dos Conselhos de Políticas Públicas, como espaços que constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. A saber que sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (TATAGIBA, 2005).

É neste contexto que os Conselhos Municipais apresentam-se como canais abertos à participação da sociedade civil. Por sua natureza, ao integrar indivíduos que representam o Estado e a sociedade civil, assegurando a esta uma posição de autonomia e tendo como princípio fundante a participação, os Conselhos possibilitam a mediação entre o governo e a população (GOHN, 2000). Pode-se afirmar ser inegável a força de unificação/ agregação da sociedade civil exercida com a formação destes Conselhos (NOGUEIRA, 2003).

Tendo sido consolidada no Brasil, a democracia em sua forma representativa e, com a descentralização de responsabilidades do Governo Federal para os entes federativos (Estados e Municípios) que compõem a União, surge a necessidade de averiguar de que forma a democracia representativa se apresenta em nível local, onde forças culturais se enlaçam e

---

vez que aludem ter retornado a sociedade brasileira à democracia outrora existente ainda que de forma peculiar. Corroboram Oliveira Viana em obra datada de 1949, publicada pelo Senado Federal em 1999, chamada *Instituições Políticas Brasileiras*; também em análise à política implantada por Campos Sales, ver Renato Lessa in *Da Propaganda à Presidência*, 1998: p. XXXVIII).

fazem perdurar o patriarcalismo, o patrimonialismo e, por vezes, o clientelismo na sua forma mais extrema<sup>6</sup>.

Por esta razão, este estudo escolhe de forma fundamentada um município do Estado do Rio de Janeiro, o de Campos dos Goytacazes – município localizado no Norte do Estado do Rio de Janeiro que se destaca por ser a maior cidade do interior fluminense e a décima maior do interior do Brasil e, também, o município com a maior extensão territorial do Estado, ocupando uma área pouco menor que a do Distrito Federal, que, contudo, preserva a cultura de um município interiorano de forças culturais arraigadas e de políticas públicas não adequadas, ainda que com receita complementada por verbas advindas da exploração de petróleo que, em muito, elevam a receita e a renda *per capita* da cidade.

Voltado este estudo à forma com que se expressa a democracia vivenciada em Conselhos Municipais, busca-se traçar os recursos individuais dos conselheiros e os recursos coletivos do corpo do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes e avaliar a participação política dos conselheiros, o que deve possibilitar o desenho da experiência na gestão colegiada como forma de controle social, real ou fictícia, sobre a ação do Município, dos entraves e o redesenho dos instrumentos e mecanismos para o melhor desempenho e funcionalidade do Conselho alvo.

Ante a relação histórica da teoria democrática, de Rousseau até os nossos dias, com o conceito de deliberação (MANIN, 1987 *apud* AVRITZER, 2000), este trabalho busca analisar, num primeiro momento, de que forma se processa a democracia a partir da noção maior de deliberação, tomada esta última em sua origem etimológica, permitindo, pois, analisá-la em seus dois significados, o de “ponderar, refletir” e o de “decidir, resolver” (HOLANDA, 1975).

O primeiro capítulo aborda, de forma analítica e problematizada, os múltiplos conceitos conferidos ao termo democracia e aponta fatores e ações relevantes à concretude do espírito democrático. Volta-se à apresentação das

---

<sup>6</sup> Em análise da adequação dos termos patrimonialismo e burocracia em sentido Weberiano, Erasto Fortes Mendonça pauta seu olhar sobre a formação da cultura cívica no aparato administrativo brasileiro e identifica fatores de entrave à gestão democrática da educação em nível local em artigo denominado “Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil” *in Educação & Sociedade*, 2001: pp. 96/100.

teorias democráticas, com destaque à democracia em sua forma representativa, o que permite problematizar e apontar as visões maxi e minimalistas de democracia encontradas, respectivamente, em Habermas e Rawls e em Schumpeter e Weber, e os conceitos ação coletiva, empoderamento e qualificação como fatores e ações comportamentais e sociais de potencialização à materialização da democracia.

Prevista pela Constituição Federal de 1988, a gestão democrática da educação é adotada como diretriz de política pública educacional pelo Estado a ser compreendida em sua função estratégica, na medida em que o seu alcance é considerado um mecanismo para o atendimento das demais diretrizes (MENDONÇA, 2001). Essa garantia é inegavelmente forma marcante da materialização na dinâmica social da luta pela democratização da educação no Brasil.

Segundo Ferreira (2000), a gestão democrática é, hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como um recurso de promoção da participação como princípio basilar da democracia e de formação para a cidadania e os Conselhos constituem, nesse sentido, uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo (TATAGIBA, 2005), mostrando-se primeiro espaço de viabilidade à gestão democrática em qualquer instância da administração pública e, como corolário, na ação política no campo da Educação.

Com o fim de alcançar o sentido máximo do que se depreende do termo 'gestão democrática da Educação', o segundo capítulo aponta os fatores internos e externos que tenderam a impulsionar o referido processo de gestão com a descentralização política entre os entes federativos e que inferências foram advindas no campo educacional com tal legitimação dada pelo Estado.

Os conceitos de Estado, de República, de Federação Cooperativa e de Democracia deliberativa participativa são abordados. No campo normativo, busca-se analisar de que forma o Brasil conclamara os atores sociais civis a participar e cooperar com a gestão das suas políticas, que passaram a ser 'nossas'; são levantados, ainda neste capítulo, os fatores internos e externos

que impulsionaram a proposta de gestão democrática de educação perfilada pelo Brasil.

O terceiro capítulo mostra-se o *locus* do empirismo<sup>7</sup>, onde são traçados os recursos individuais dos conselheiros – perfil sócio-econômico e educacional; os recursos coletivos, de natureza organizacional do Conselho – financeiros, materiais e humanos (FUX, 2005); por fim, se avalia a participação dos conselheiros a partir de um critério quantitativo – o peso de participação nos debates e decisões tomadas pelo Conselho. Neste, a metodologia é apontada e o foco é posto na pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes no decorrer dos anos 2009 e 2010.

Em Considerações Finais é que se entrelaçam a teoria e a prática, o que se faz ao correlacionar, ainda que na forma de inferência, as teorias sobre democracia ao estudo realizado junto ao Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes. Se doravante não se mostra pretensão deste trabalho aplicar a teoria de forma exata, ante mesmo o tempo dado ao desenvolvimento desta pesquisa, a inferência mostra-se a tentativa de afirmar a existência das teorias eficazes ou a necessidade de criação de outras que, porventura, expliquem os fenômenos e/ou aloquem os quadros fáticos encontrados nesta pesquisa.

---

<sup>7</sup> O termo empirismo aqui utilizado deve ser entendido conforme o é no campo da ciência e não da filosofia. Trata-se do empirismo utilizado no campo do método científico, defensor de teorias científicas alçadas na observação do mundo, não na intuição ou fé, conforme outrora.

## **I – Democracia: do levantamento e problematização das teorias democráticas clássicas e contemporâneas à análise expositiva dos atributos, fatores e ações de potencialização do processo deliberativo.**

A impossibilidade de pensar em conselhos municipais nos moldes perfilados na década de 90 no Brasil sem que se cogite da democracia como forma de governo propulsora da existência dos mesmos faz com que esta pesquisa traga à baila, em levantamento analítico, as teorias existentes acerca da temática democracia.

Outrossim, este capítulo se volta à abordagem das teorias democráticas com ênfase na democracia representativa, sem se olvidar de, em breve abordagem, buscar as raízes de surgimento da democracia.

No que seja forçoso o reconhecimento de que o alvo da discussão não é a democracia direta, conforme a idealizada no viés rousseauiano, olvidá-la mostra-se ato leviano quando se toma consciência do fato de que as teorias mais complexas e em seu maior grau de evolução advieram de outras que, no percurso da história, ante experimentos e observações sociais, tenderam a se fazer firmar ou, simplesmente, se negar.

Mesmo que negadas as teorias quanto à viabilidade de aplicabilidade – no campo metodológico, diga-se invalidadas ou irreprodutíveis –, negar a importância destas como ponto de partida é desconhecer a importância da valoração do conhecimento enquanto fruto da ação contínua do agir, do pensar, do ser e/ou do fazer ciência.

Por este viés, passa-se à problematização no campo das teorias relativas à temática democracia com a apresentação da democracia direta e de alguns de seus pensadores e idealizadores e da democracia representativa e os adornos que a validam em maior ou menor grau a partir da análise do termo deliberação, possibilitando a maximização ou minimização da expressão democrática representativa em campos estanques a ponto de separar grandes pensadores em campos distintos de análise. Mais, esta pesquisa traz questionamentos acerca dos novos rumos dados à democracia à moda brasileira desde a Constituinte, com o surgimento dos Conselhos e dos

orçamentos participativos, até os dias atuais, quando já se vislumbra o rompimento dos conceitos representação e participação, fazendo-se esvaír o sentido de democracia representativa.

Atributos, fatores, ações e espaços necessários à intensificação da participação pela sociedade civil no processo de democratização constituirão, também, ponto abordado neste capítulo, uma vez que não conhecer os atributos necessários à perfilação de uma democracia participativa em seu sentido real, em seu contexto, tornaria inválido o objetivo desta pesquisa.

## **1.1 – Das teorias democráticas: da participação e da representação.**

### **1.1.1 – Da participação.**

Incontestemente e verossímil reconhecer ter origem na Grécia Antiga, especificamente em Atenas, a valoração do processo participacionista que deu fundamento à democracia como novo sistema político apresentado como alternativa à tirania, o presente trabalho tem como foco a democracia representativa, ou a chamada democracia indireta. Contudo, ao partir da pretensa análise das teorias democráticas, não se pode negar a importância ou deixar de evocar teóricos que nos séculos XVII, XVIII e XIX pensaram a democracia e buscaram fundamentar a razão de sua existência e de seu exercício de maneira correlata à forma assumida pelo Estado, ainda que tão-só quanto à participação por parte sociedade civil, dentre os quais, se pode destacar John Locke, Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville, sem deixar de considerar outros teóricos.

Tomada por grande número de estudiosos acerca da temática democracia como o ponto de partida, a teoria rousseauiana formulada pelo pensador de concepção jusnaturalista ou contratualista, Jean-Jacques Rousseau, no século XVIII, mostra-se como um marco, sobretudo no campo da crítica formulada às teorias liberais. A partir da reflexão teórica rousseauiana, a modernidade política não mais teria como âncora a liberdade privada, mas a igualdade enquanto premissa à convivência democrática; o cenário restou

montado, tendo trazido à baila o debate contemporâneo que toma como eixo dialético as questões liberdade e igualdade, liberalismo e democracia. Razão pela qual, mais tarde – século XIX, Mill debruçar-se-á sobre a aparente controvérsia estabelecida entre a liberdade e a igualdade.

Tendo radicalizado a idéia de participação individual e direta, Rousseau viu na democracia direta a forma ideal de formulação e adequação de vontades. Na concepção dada à chamada vontade geral se pode visualizar, de clara forma, a formulação conceitual dada pelo pensador à teoria da democracia direta; outrossim, a vontade geral plasmada em Rousseau apresenta-se como a capacidade de se harmonizar interesses privados de forma a se assegurar a boa governabilidade pelos fins públicos, o que tão só se assegura ante a participação do cidadão que se ocupa do bem geral e não do particular, embora este último bem – não nega Rousseau – seja resguardado no cumprimento da vontade geral.

Ao distinguir três vontades essencialmente diversas<sup>8</sup>, Rousseau aponta que tão-só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado ante o fim que lhe deve ser inerente, qual seja, o bem comum. A soberania é, em si, o exercício da vontade geral – substrato coletivo das consciências (ROUSSEAU, 1973) –, pois, esta vontade é que gera a sociedade nascida da oposição dos interesses particulares que, necessariamente, tiveram que ser acordados.

A vontade geral – essência da soberania – somente se mostra forte quanto mais for exercitada. Por sua vez, o exercício da mesma deve dar-se através da participação dos cidadãos nas deliberações coletivas e na fiscalização quanto ao cumprimento do deliberado.

O contrato social é o pacto necessário à formação da vontade geral; é o instrumento em que se neutralizam os interesses particulares em prol do bem comum. Destaque há que ser dado ao fato de que, ao estabelecer Rousseau a necessidade da pactuação do Contrato Social, este vê na soberania o exercício da vontade geral; logo, o pensador distancia-se do estado da natureza – espaço onde os homens se guiam apenas pelo amor entre si e respeito,

---

<sup>8</sup> Márcio Morena Pinto em análise à obra *Oeuvres complètes*, 1964, do pensador Jean-Jacques Rousseau, apresenta a distinção entre as três vontades essencialmente diversas: a privada, pessoal ou particular e a comum. Ver em PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. *In Cadernos de Ética e Filosofia Política* 7, 2005: p. 86.

fazendo imperar suas vontades particulares – e credita à égide da vontade geral a forma normativa que deve imperar sobre as ações da sociedade e que passa, a toda regra, a direcionar as ações do indivíduo. Por ora, os indivíduos mostram-se regidos por leis, que seriam os atos da vontade geral.

O instigante em Rousseau é a proposição da formação da chamada vontade geral expressa por interesses particulares neutralizados que atendessem aos interesses da coletividade. O perfil democrático de satisfação do cidadão em deliberar deve ser tão grande que, em Rousseau, o cidadão só se reconhece dentro da lei, caso esta não apareça como limite às suas possibilidades, e sim, como a expressão de sua vontade: a lei seria a materialização da vontade geral (PINTO, 2005).

O referido Contrato Social que, em Rousseau, é fruto da minimização dos direitos do indivíduo e da abstração total do individualismo e individualidade em prol da soberania do Estado, em Locke deveria ter por fim a preservação e garantia dos direitos dos indivíduos – a vida, a liberdade e a propriedade. Assim, se em Rousseau os direitos dos indivíduos deveriam se neutralizar em função de um bem comum, em Locke o bem comum, representado pelo governo, é que deveria ater-se à proteção dos direitos do indivíduo, concebidos estes do direito natural.

Se a vontade geral apresenta-se como mola mestra e regente de uma sociedade no pensar rousseauiano, de diversa maneira, Hobbes propugna pelo exercício de um poder coercitivo como sendo fundamental para a garantia e obediência às leis civis, devendo os indivíduos se submeter a um poder absoluto e centralizado, seja o mesmo exercido por um monarca ou por uma assembléia. Mesmo em Locke, vê-se de forma imprescindível o dever de obediência dos indivíduos às leis por eles instituídas, ao recorrer à regulação e obediência da sociedade a um direito natural que, pré-político, deveria fundamentar os direitos e liberdades individuais. Locke vê nos indivíduos a formação do corpo político soberano, devendo ser regidos estes por suas próprias convicções de forma a obedecer as leis que eles mesmos instituíram pautadas em princípios do direito natural.

Se o constructo ‘vontade geral e contrato social’ em Rousseau foi capaz de despertar no campo teórico críticas diversas<sup>9</sup>, a necessidade de o cidadão ocupar-se pelo bem geral guarda, nos contornos da análise, a função educativa da participação que, desde então, denuncia o necessário perfil do indivíduo que deve tomar para si os interesses coletivos em detrimento dos particulares quando em atuação deliberativa.

Referendado pela teoria democrática como exponencial filósofo e economista a defender a doutrina utilitarista, o pensador inglês John Stuart Mill, no século XIX, contribuiu para a discussão sobre democracia, sobretudo ao defender a liberdade como a preservação da esfera das decisões individuais e não como um direito natural. Corroborando as teorias gregas de democracia, Mill vê na defesa da liberdade do indivíduo e na potencialização deste a real afronta à tirania exercida pelo Estado, o que transpõe a sua argumentação à defesa do liberalismo. Identificado como liberal democrata, Mill vira a democracia como o prosseguimento natural do Estado Liberal.

Como meio de se alcançar a verdade, Mill vê na diferença de opiniões o terreno fértil, o que somente é possível com a garantia ao indivíduo do exercício da liberdade a ele inerente. A liberdade de um indivíduo deve atingir a liberdade coletiva ou individual da liberdade de ação do outro, apenas para que se estabeleça a autoproteção; por sua vez, a liberdade do outro somente pode se ver ameaçada no sentido de impedir que um indivíduo cause a outro qualquer dano. Logo, se visualiza, no pensar milliano, a total proteção que o pensador dispensa à liberdade de ação do indivíduo.

Tendo apresentado as várias formas de manifestações da liberdade<sup>10</sup>, Mill argumenta que:

*[...] nenhuma sociedade é livre, qualquer que seja a sua forma de governo, se nela não se respeitam, em geral, essas liberdades. E nenhuma sociedade é completamente livre se nela essas liberdades não forem absolutas e sem reservas. A única liberdade que merece o nome é a de procurar o próprio bem pelo método próprio, enquanto não tentamos*

---

<sup>9</sup> Ver PINTO, Marcio Morena. “A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau.” *In Cadernos de Ética e Filosofia Política* 7, 2005: pp. 93/94. No estudo da questão vontade geral em termos rousseauianos, o autor aponta as críticas de diversos autores. No mesmo sentido crítico, ver SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, 1996: p. 19.

<sup>10</sup> Ver MILL, John Stuart. *Sobre a Liberdade*. *In Clássicos do Pensamento Político*, 1991: pp. 55/56, em que se aponta que a liberdade humana abrange três domínios: o domínio íntimo da consciência, o da liberdade de gostos e de ocupações; e o da liberdade de cada indivíduo.

*desapossar os outros do que é seu, ou impedir seus esforços para obtê-lo. Cada qual é o guardião conveniente da própria saúde, quer corporal, quer mental e espiritual. Os homens têm mais a ganhar suportando que os outros vivam como bem lhes parece do que os obrigando a viver como bem parece ao resto. (MILL, 1991: p.56)*

Na defesa da liberdade em seu teor total aos indivíduos, o pensamento milliano propugna pela redução da ação e intervenção do Estado sobre as ações dos indivíduos no viés de romper com a tirania dos governantes, o que culmina com a defesa do liberalismo. Para tanto, o pensador, ao não encontrar já no século XIX, precisamente em 1861, quando da publicação da obra *Considerações sobre o governo representativo*, uma forma propícia de governo que pudesse atender tanto aos interesses liberais quanto aos conservadores, parte para a adoção da doutrina do governo representativo, porque não seria totalmente democrática e satisfaria também aos liberais, dada a limitação do poder do rei.

Importante atentar para o fato de que Mill não vê na democracia representativa o exponencial maior de democracia tendente a propiciar ao indivíduo a exploração, em totalidade, dos domínios da liberdade e aponta que esta forma de democracia não é totalmente democrática pela opressão da maioria sobre a minoria, assunto relacionado com o sufrágio universal. Logo, argumenta o autor que,

*[...] os perigos inerentes a uma democracia representativa eram de dois tipos: o perigo de um grau inferior de inteligência no corpo representativo e na opinião pública que o controla; e o perigo da legislação de classe por parte da maioria numérica, sendo estes todos compostos da mesma classe. Temos [...] que considerar até que ponto é possível organizar a democracia, sem interferir consideravelmente com os benefícios característicos do governo democrático, a fim de remover esses dois grandes malefícios, ou, pelo menos reduzi-los ao grau último que o expediente humano possa alcançar. (MILL, 2006: p.111)*

Contemporâneo – nascido em 1805, um ano mais jovem que Mill –, o pensador Alexis de Tocqueville teve o elo teórico da sua teoria com a milliana estabelecido em torno da questão central posta em ambas: a preocupação com os rumos da democracia representativa tiranizada pela expressão da maioria em detrimento do pensar e das liberdades da minoria, além da preocupação com o despotismo do Estado. Para tanto, em sua obra intitulada *A Democracia na América*, publicada em 1835, Tocqueville aponta os dois caminhos necessários à sociedade percorrer no sentido de desviar-se dos dois perigos

apresentados pela democracia representativa, quais sejam: a ação política e a sustentação de instituições políticas. Eis que, se a atividade política dos cidadãos pode impedir a ocorrência da tirania da maioria sobre a minoria, por sua vez, a manutenção de instituições políticas ativas tende a obstaculizar a postura despótica do Estado e a massificação social.

Tocqueville acreditava na incompatibilidade entre o ideal liberal – que defendia a liberdade individual – e o ideal igualitário<sup>11</sup>. Via na democracia a representação do impulso irresistível da igualdade que tenderia a dirimir o problema das desigualdades.

Em seu estudo, Tocqueville não menosprezou a questão da liberdade e, apontou duas contribuições políticas que possibilitaram a salvaguarda da liberdade: as livres associações e a descentralização administrativa. As contribuições oferecidas por Tocqueville mostram-se relevantes ao processo de democratização e, no Brasil, foram úteis ao processo de democratização desde a Primeira República.

Em viés revolucionário, a ruptura com a ordem dominante, a quebra da hegemonia do poder das elites e a confrontação das forças sociopolíticas em processos ofensivos ou defensivos de luta deram ensejo à insurgência da abordagem marxista que, em perspectiva revolucionária, articula o conceito de participação através da análise das categorias luta e movimento social. O limite temporal é o século XIX e a produção científica se acentua, na Europa, a partir do pensamento de Karl Marx que, ante a ruptura apresentada no contexto científico, ganhou adeptos como Manuel Castells (1980), Edward Thompson (1987), Ernesto Laclau (1993), Claus Offe (1989), Eric Hobsbawm (1995), Jean Lojkine (1995) e outros.

A concepção do Estado<sup>12</sup> em Marx e a noção premente de que o poder do Estado é, via de regra, exercido por uma elite burguesa opressora,

---

<sup>11</sup> Ao observar a história e os fatos decorridos ao longo do tempo em países europeus, Tocqueville aponta que, tanto quanto a democracia, a sociedade mundial via a igualdade enquanto desdobramento natural das necessidades humanas a se alcançar. Ver TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*, 2001: p.11.

<sup>12</sup> Em Marx, a concepção do Estado é a de Estado-coisa e não Estado-coação ou representante social. O Estado é visualizado como instrumento, meio de dominação de uma classe social, a burguesa. O Estado não detém poder, mas o exerce sim através de uma classe social – esta sim é a detentora de poder. O Estado liberal é apenas aparelho de repressão e dominação. Conjunto de análise: MARX, Karl. “Introdução a uma Crítica da Filosofia do Direito de Hegel.” *In Temas de Ciências Humanas*, n.2, São Paulo: Grijalbo, 1977. \_\_\_\_\_ . *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*. São Paulo: Cultura Brasileira, 2006.

fundamenta a idéia de que, somente se percebe a participação no momento em que os indivíduos, num processo revolucionário de luta, se unem e fazem ganhar forma o movimento social capaz de deter a força opressora exercida pelo Estado. Para tanto, os seguidores da teoria marxista partem da abordagem dos fatores políticos do ponto de vista de uma cultura política fruto das inovações democráticas relacionadas com experiências nos movimentos sociais que somente se fazem vivos ante a participação dos indivíduos.

Conforme se depreende, a noção de democracia, desde o século XVII, formara-se da aparente oposição entre igualdade e liberdade. Acresça-se que, a forma assumida pelo Estado como meio de estabelecer a sua relação com a sociedade civil na regulação e controle dos direitos dos indivíduos, deve guarnecer a correlação com o processo de participação – tomada esta como fundamental ao processo democrático.

É neste contexto que, desde o século XIX até o atual, a idéia de deliberação passa a ser alvo de controle do processo participacionista, se mostrando a participação o pressuposto do processo democrático. Por esta via analítica tendem a se destacar os contemporâneos Max Weber (1980, 1996, 1999, 2002 e 2003), Joseph Schumpeter (1984), Jürgen Habermas (1982, 1997, e 1992) e John Rawls (2000 e 2002).

### **1.1.2 – Da democracia representativa.**

Na democracia representativa a participação se alberga no aspecto da representação que, por sua vez, se mostra fator responsável pela abertura de discussões no campo teórico acerca da efetividade da participação. Neste sentido é que insta buscar a análise das concepções minimalistas e maximalistas da teoria democrática representativa, que tomam como marco teórico pensadores contemporâneos de relevância no debate que ora se levanta.

Desde o século XIX, com a expansão dos governos democráticos representativos e adoção da democracia representativa como forma de governo ideal, travaram-se no campo teórico análises de embate ao processo

---

democrático e de aversão à democracia que serviram ao direcionamento de tomada de decisões mais tarde repudiadas pelos próprios Estados<sup>13</sup> que adotaram formas governamentais que não as democráticas.

Se a problematização acerca da teoria representativa democrática tendera a versar sobre a idéia de publicidade, de separação ou equilíbrio de poderes, do conceito do legislativo no parlamentarismo, é na seara da discussão pública e da participação que o debate ganha efervescência. E, justamente sobre a temática participação é que o presente trabalho busca abordar, considerando a relevância desta e reconhecendo-a como fator de potencialização do ideário democrático, razão pela qual, analisa-se de forma apartada cada qual das concepções em distintas variantes e contextos analítico-reflexivos, o que se faz ante o levantamento dos conceitos vertebrais dos autores de representação mor das concepções mini e maximalistas.

A concepção minimalista reduz o ideário democrático representativo, ganhando voz a referida concepção nas teorias alçadas por Max Weber e Joseph Schumpeter.

Para que se perfaça o conceito democracia em Weber, essencial é o conhecimento de terminologias fundantes do pensamento weberiano, razão pela qual se mostra de fundamental importância o conhecimento prévio, no campo da teoria social, daquilo que Weber chama política, Estado, dominação, racionalidade e burocracia.

Em especial, nos conceitos de racionalidade e de burocracia é a que se deve voltar com o fim de perfilar o conceito democracia, uma vez que em Weber tais conceituações ganham fundamento na formação do próprio Estado.

No que pese conhecer a formação do Estado em Weber, neste autor a criação do Estado parte dos feudos. A necessidade de monopolização do poder e neutralização da força dos grupos sociais pelo Estado, fez emergir a

---

<sup>13</sup> No Brasil, ver Oliveira Viana. *In Instituições Políticas Brasileiras*, 1999. Na Europa, com especificidade ao Estado da Alemanha, ver Carl Schmitt. *In Sobre el parlamentarismo*, 1996.

necessidade da formação de um quadro administrativo<sup>14</sup> que administrasse os meios materiais de gestão<sup>15</sup>.

O domínio organizado que exige o controle do quadro de pessoal executivo e os implementos materiais da administração apóia-se na formação de um Estado racional e burocrático. Eis que, com a ampliação das responsabilidades e funções assumidas pelo Estado, mesmo o príncipe passara a precisar de funcionários com especialização técnica em três áreas: finanças, guerra e direito. Assim o príncipe teve que ceder parte do exercício de seu poder para os funcionários especializados (burocracia), devendo outra parte do exercício de seu poder ser dividida entre os funcionários políticos. Estes funcionários políticos é que deram ensejo ao surgimento dos políticos profissionais modernos e Weber aponta, de clara forma, o fato de que, dos clérigos, letrados com formação humanística, nobreza da corte, patriciado e juristas é que surgiram os políticos. Com a evolução do Estado Moderno, culminou o Estado na formação interna de partidos políticos e a ética do político mostra-se decorrência.

Se a burocracia promove um modo de vida racionalista (WEBER, 2002), a democracia frente à burocracia mostra-se método de seleção dos que se qualificam, logo não deixa de ser racionalista:

*[...] A 'democracia' também toma uma posição ambivalente frente aos exames especializados, tal como frente a todos os fenômenos da burocracia – embora a democracia, em si, promova tal situação. Exames especiais, por sua vez, significam ou parecem significar uma 'seleção' dos que se qualificam, de todas as camadas sociais, ao invés de um Governo de notáveis. Mas, por outro lado, a democracia teme que o sistema de mérito e títulos resulte numa 'casta' privilegiada. Daí, lutar ela contra o exame de especiais. (...) A 'democracia' reage precisamente contra o inevitável caráter estamental da burocracia. A democracia procura substituir a nomeação de funcionários pela eleição para curtos mandatos; procura substituir um processo regulamentado de disciplina pela substituição de funcionários pela eleição. Assim, a democracia procura substituir a disposição arbitrária do 'senhor' hierarquicamente superior pela autoridade, igualmente arbitrária, dos governados e dos chefes políticos que os dominam. (WEBER, 2002: pp.169/170)*

---

<sup>14</sup> O quadro administrativo, que representa externamente a organização do domínio político, é, certamente, como qualquer outra organização, limitado pela obediência ao detentor do poder e não apenas pelo conceito de legitimidade, havendo dois outros meios atraentes para os interesses pessoais: a recompensa material e a honraria social. Ver WEBER, Max em *Ensaio de Sociologia*, 2002: p. 57.

<sup>15</sup> Devem ser estes entendidos como meios administrativos, aqueles que consistem em dinheiro, edifícios, material bélico, veículos, cavalos e muitas outras coisas. *Ibidem*.

Em *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída* (1918) e *O presidente do Reich* (1919) é que se encontra com melhor precisão a forma com que Weber se expressa acerca da teoria democrática. Se outrora reconhecia no presidencialismo um modo cesarista de seleção<sup>16</sup>, onde o povo escolhia seu líder como se um César fosse, em detrimento do parlamentarismo – reconhecido como melhor forma de governo – ; o autor muda sua posição de parlamentarista para presidencialista, o que foi comentado por Giddens<sup>17</sup>.

Conforme acima exposto, nas alusões teóricas do próprio Weber, a democracia, mesmo como reação à burocratização estatal do Estado, busca nada mais que satisfazer um processo de seleção dos qualificados. Por tal afirmativa, o autor é apontado como sendo parte integrante dos que se inscrevem no teor do elitismo democrático, como fez Held (1987, p. 125) ao chamar a teoria weberiana de “teoria competitiva elitista”.

Não podendo ser negada a visão elitista da democracia em Weber, uma vez que este defendia de antemão que o parlamento seria o meio apropriado à escolha do governante; mesmo quando da aceitação do presidencialismo, não podemos negar, de igual forma, que quer seja pelo parlamentarismo quer seja pelo presidencialismo, o que Weber defendia era uma democracia exercida e controlada pelo uso da violência física do Estado, devendo tal uso ser legítimo, aceito e guardar obediência, e sempre representativa – parlamentar ou presidencialista. Held destaca que:

*[...] Weber se referiu à democracia representativa moderna como uma “democracia de liderança plebiscitária”: “plebiscitária” porque as eleições rotineiras nos países ocidentais (Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos) estavam progressivamente se tornando indistinguíveis de um votação direta ocasional baseada na confiança (ou falta de confiança) governo; “de liderança” porque o que estava em jogo em tais eleições era a popularidade e credibilidade de determinados grupos de líderes, ou seja, elites políticas. (HELD, 1987: pp.144/145).*

<sup>16</sup> Para Weber o presidencialismo mostrava-se como modelo cesarista de seleção. Para ele, “isso é particularmente verídico com respeito à posição do presidente dos Estados Unidos, cuja superioridade sobre o parlamento deriva de sua escolha e eleição ‘formalmente’ democráticas”. Ver WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*, 1980: p. 75.

<sup>17</sup> O sociólogo britânico já observava que, em *A forma futura do Estado alemão*, publicado em fins de 1918, Weber sustentava que o presidente da futura república alemã deveria ter um caráter plebiscitário, eleito pela massa da população e não pelo parlamento – cláusula que finalmente, em parte por sua influência acabou se inscrevendo na Constituição de Weimar. Ver GIDDENS, Anthony. In *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*, 1998: pp. 37/38.

Destarte, há que se destacar o fato de que a teoria weberiana ao vislumbrar a democracia representativa assim o fizera na sua ordem liberal. Contestes a existência de doutrinadores a afirmar que Weber não possa ser considerado um liberal, pelo fato de sua análise acerca da temática ter sido voltada para a reforma do liberalismo enquanto corrente política do mundo moderno e que o fato do autor falar de liberalismo se deveria tão-só ao contexto da Alemanha à época de seus escritos, há que se considerar que Weber não só acreditava nessa corrente política como considerava ser a única possível para o mundo moderno e garantia da liberdade individual<sup>18</sup>. A escolha de lideranças nunca fora abandonada na temática democracia representativa tratada em Weber; no entanto, a democracia tem o seu sentido reduzido:

*[...] A democracia na concepção de Weber tinha caráter processual e minimalista. Para ele só se conceberia a democracia como sendo um mecanismo de escolha individual de líderes e de competição eleitoral pelo voto do cidadão, a democracia como um mercado(...) Weber definiu democracia como sendo um mecanismo institucional de seleção de políticos competentes e capacitados. Para ele a democracia seria uma seleção natural de líderes competentes para a formação do parlamento. O povo ficaria restrito à escolha dos seus representantes retirados de um grupo elitista de políticos profissionais. (NÓBREGA JR., 2004: p.54)*

A abordagem dos conceitos burocracia e racionalidade em Weber, em muito, permite delinear a forma reducionista com que o autor visualizara a democracia.

Sendo a democracia, em Weber, um mecanismo institucional de seleção dos capacitados e competentes políticos para a formação do parlamento, identifica-se na visão schumpeteriana também uma restrita concepção da vida política. Em ambos, não se vislumbrava como possível a existência de um espaço que abrangesse a participação política, sendo a coletividade a expressão de constante ameaça à estrutura burocrática do Estado.

Na década de 40, século XX, é que Schumpeter volta-se ao fortalecimento da visão burocratizada da democracia em Weber e corroborando o ideário de democracia elitista, lança em sua teoria o desprezo quanto à inserção dos cidadãos médios na vida política.

---

<sup>18</sup> Conforme apontam os pesquisadores SILVA, Lílian Leite da. e AMORIM, Wellington Lima. Política, democracia e conceito de “representação política” em Weber. *In Revista Socitec e-prints*, 2006: pp. 3/20.

Crítico da teoria clássica da democracia, Schumpeter nega a existência das definições de bem comum, vontade do povo e vontade geral, o que se verifica em sua obra denominada *Capitalismo, socialismo e democracia* (1984) em que o autor aduz que

*[...] Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou possa aceitar por força de argumentação racional... o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas...mesmo que um bem comum suficientemente definido, como, por exemplo, o máximo da satisfação econômica dos utilitaristas, fosse aceitável por todos, ainda assim não se teriam soluções igualmente definidas para os casos individuais...a saúde pode ser desejada por todos, mas ainda assim haverá divergências quanto à vacinação e à vasectomia, etc...desvanece-se no ar o conceito da vontade do povo ou da vontade gênêrale, abotado pelos utilitaristas, pois esse conceito pressupõe um bem inequivocamente determinado e compreendido por todos...Eles inegavelmente inspiraram-se, para a vontade do povo, na vontade individual. E a menos que haja um centro, o bem comum, para o qual se dirijam, a longo prazo pelo menos, todas as vontades individuais, de maneira alguma encontraremos esse tipo especial de vontade gênêrale. O centro de gravidade utilitarista, por um lado, unifica as vontades individuais e procura fundi-las por meio da discussão racional e transformá-las na vontade do povo e, por outro, confere à última a exclusiva dignidade ética reclamada pelo credo democrático clássico. (SCHUMPETER, 1984: pp. 301/303)*

Tendo pela teoria clássica democrática o fruto do substrato teórico filosófico do século XVIII<sup>19</sup>, Schumpeter credita ao contexto histórico que vivera uma situação privilegiada, qual seja, a possibilidade de analisar o democracia por seu *modus procedendi*, lhe sendo possível verificar de fácil forma a existência ou inexistência da democracia na maioria dos casos o que, de certo, encontrou dificuldade a teoria clássica que ao definir e buscar fundamentar a vontade e o bem do povo possibilitou que, em muitos casos históricos, o que chamaram democracia servira tão bem ou melhor a governos que, em seu contexto, não poderiam ter sido classificados democráticos, de acordo com qualquer acepção tradicional da palavra (SCHUMPETER, 1984).

Espectador do modelo democrático até então implantado já no século XX, não se pode negar o privilégio de Schumpeter ao ter a possibilidade de análise da democracia em Estados que a faziam firmar. Para tanto, quando da análise da vontade do povo e da vontade individual, o autor nega a existência da formação da chamada vontade geral ao observar que muitos dos indivíduos

---

<sup>19</sup> A democracia pensada no século XVIII perfilara-se em seu viés filosófico e deveria ser expressa como “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumpri-lhe a vontade”. Ver em SCHUMPETER, Joseph, in *Capitalismo, socialismo e democracia*, 1984: p. 300.

se isentam de vontades e de participação ou, do contrário, agem impulsionados a pressões propagandísticas, logo, não haveria como tomar o vazio do pensar destes ou o pensar impulsionado e transformar numa vontade geral, o que não impossibilitaria se exprimisse a democracia representativa como forma de governo em que os indivíduos fazem as suas escolhas ou não e, mesmo não os fazendo, em nada fariam perder a democracia o seu caráter real de restrição da participação política à escolha dos representantes. Expõe o autor o seu pensar:

*[...] Mas, embora possa surgir ainda algum tipo de vontade comum ou opinião pública do emaranhado infinitamente complexo de situações, vontades, influências, ações e reações individuais e coletivas do processo democrático, os resultados não apenas carecem de unidade, mas também de sanção racional...Em particular, ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do 'indivíduo' uma independência e uma qualidade racional que são absolutamente irrealistas. Para argumentar que a vontade do cidadão 'per se' é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de 'slogans' e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser complementada pela capacidade de observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os quais não estão. Por último, baseada nessa vontade definida e nesses fatos comprovados, uma conclusão clara e 'imediate' quanto aos fatos particulares teria de ser alcançada de acordo com as regras de inferência lógica e com grau tão grande de eficiência geral, além disso, que a opinião de um homem poderia ser considerada, sem absurdo evidente, aproximadamente tão boa como a de qualquer outro homem...Tudo isso o cidadão teria de fazer sozinho e independentemente da pressão de grupos e da propaganda, pois vontades e inferências impostas ao eleitorado evidentemente não podem ser aceitas como condições últimas do processo democrático. (SCHUMPETER, 1984: p. 304).*

Na democracia representativa pensada por Schumpeter, já sob a ótica da moderna democracia, esta seria tão-só a expressão do povo restrita às suas escolhas. Nesta, a democracia toma como significado o fato de ter o povo a oportunidade de aceitar ou mesmo recusar os homens que os governa. A democracia restringe-se à competição pelos votos e os partidos integrantes do processo democrático, por sua vez, é que devem representar os anseios dos grupos de cidadãos que deveriam se fazer representar por partidos organizados e burocratizados que observantes às regras eleitorais deveriam articular-se no alcance dos melhores resultados expressos pelo maior número de votos obtidos.

Ao observar e apontar a democracia como sinônimo da competição de votos a ser obtidos por partidos políticos representantes e o meio midiático como fator impulsionador da formação do pensar do indivíduo, Schumpeter

*[...] percebia o cidadão como um 'fantoche' nas mãos da opinião pública pré-fabricada pela propaganda. A opinião pública seria manufaturada facilmente pelos veículos midiáticos e por aqueles que estivessem dispostos a persuadir as massas no intuito de fazer prevalecer os seus interesses mais imediatos. As decisões políticas teriam, segundo Schumpeter, de ficar no âmbito do parlamento tal como Weber diagnosticou. A política, no entanto, não seria atividade para pessoas que não os políticos profissionais advindos de elites políticas com alta capacidade técnica e de aparelhos burocratizados que seriam os partidos políticos. (NÓBREGA JR., 2004, p. 84).*

Conforme se depreende, as visões de democracia encontradas em Weber e em Schumpeter traduzem-se na redução do teor democrático que, de clara forma, os possibilita enquadrar entre os teóricos de concepção minimalista da teoria democrática contemporânea e, ainda, adjetivá-los como autores de perfil elitista ante os traçados perfis políticos. Por ora, passa-se ao contraponto, à análise da concepção maximalista orientada por Habermas e Rawls.

Na maximização do ideário democrático, a concepção maximalista ganha voz nas teorias alçadas por Jürgen Habermas e John Rawls.

Apontado como autor da transição entre a concepção decisória de deliberação e a concepção argumentativa, John Rawls é enquadrado entre os fundamentais teóricos da concepção deliberativa de democracia. A democracia é analisada por Rawls de forma mista, ora fazendo valer elementos decisórios ora argumentativos, o que se clarifica quando da leitura da obra *Teoria da Justiça* (1971); entretanto, a publicação da obra de sua autoria intitulada *Liberalismo Político* (1993) é que se viabiliza o enquadramento do autor na concepção deliberativa no instante em que o mesmo reconhece como o maior conflito social não o fundado na divergência de interesses entre cidadãos iguais, mas a diferença de visão entre os cidadãos, o que os possibilita encarar o mundo de acordo com seus valores, concepções morais, filosóficas e religiosas.

Ao conceber o indivíduo como diferenciado e único ante as concepções de mundo obtidas por cada qual e, simultaneamente, buscando resguardar o seu princípio de justiça, Rawls pode ser lido como o autor que se manteve

cambiante entre os elementos decisionísticos e os argumentativos; entretanto, como bem assevera Avritzer, em profunda análise da linha de defesa do pensar rawlsiano argumentativo, ele encaminha uma de suas análises no sentido de que

*[...] Rawls romperia com os pressupostos da concepção decisionística da deliberação na medida em que, ao supor que os indivíduos não tenham uma concepção de preferência pré-estabelecida, ele reconheceria que existem ‘... discordâncias razoáveis entre indivíduos razoáveis’ (Rawls, 1993: 55) e que tais discordâncias cumprem o papel de ‘...balancear os diversos fins...’. Essa segunda concepção, levada ao limite, suporia, como bem apontou Joshua Cohen que ‘...os procedimentos argumentativos devem eles mesmos se tornar o foco de uma sociedade governada por um consenso superposto’ (Cohen, 1993:279). (AVRITZER, 2000: 15)*

No que pese reconhecer a forçosa análise do pensar rawlsiano no sentido de enquadrá-lo na concepção argumentativa, não carece de esforço algum reconhecer em Habermas a nítida defesa da concepção argumentativa ou deliberativa.

Para que se chegue à análise conceitual do termo democracia em Habermas é imprescindível que se conheça, no campo da teoria social, os conceitos de esfera pública, ação comunicativa, Estado e sociedade civil. Inobstante tal afirmativa, conceber no pensar habermasiano a existência de uma esfera pública constituída da sociedade civil, formada essa por uma miríade de atores e associações que têm voz ativa no processo argumentativo do mundo da vida, já possibilita a compreensão do alargamento dado pelo autor ao conceito de democracia, o que somente se viabiliza quando da análise do conceito de racionalidade – conceito conflituoso capaz de intensificar e cristalizar as divergências teóricas entre este autor e Weber.

É na distinção propugnada por Habermas entre o que chama mundo da vida e mundo dos sistemas que o autor traz à baila uma nova concepção de racionalidade. O mundo da vida difere-se em completitude do mundo dos sistemas. No mundo da vida, o defendido na teoria habermasiana, o fórum de debate é o campo dialógico, responsável pela formação de opiniões que supre os interesses econômicos ou mesmo a burocracia. O mundo da vida é o responsável pela formação de uma esfera pública de cunho deliberativo; neste mundo, os modos de produção e reprodução simbólica subjazem aos artificiais. A queda do mundo do sistema faz da democracia mais que um jogo, a transforma num ideal.

O sentido de mundo da vida e a sua diferença simbólica e categorial em relação ao mundo do sistema se perfila na teoria da ação comunicativa. É nesta teoria que Habermas se volta ao propósito de investigar a razão. A racionalidade, no autor, subdivide-se em racionalidade cognitivo-instrumental (o que outrora Weber já desenhara) e a comunicativa (novidade teórica do entender razão que traz como premissa o fato de que as ações do sujeito são relações com os outros sujeitos, visando ao entendimento comunicacional).

Mister salientar o fato de que a concepção do que Habermas chama ação comunicativa perfila, em muito, o sentido com que autor permite traçar o conceito de democracia deliberativa, uma vez que, na ação comunicativa é que o sujeito deve ser considerado em sua inteireza – pelo que fala e pelo que ouve e constrói. Assim,

*[...] El concepto de acción comunicativa fuerza u obliga a considerar también a los actores como hablantes y oyentes que se refieren a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo, y se entablan recíprocamente a este respecto pretensiones de validez que pueden ser aceptadas o ponerse en la tela de juicio. (HABERMAS, 1982: p.15)*

É neste contexto que se passa à análise conceitual do termo democracia. Se outrora, segundo o autor, a burocracia e o poder do capital<sup>20</sup> mostraram-se principais entraves à ação da publicidade crítica e racional desde a origem histórica da esfera pública burguesa, hoje (1981), no contexto da democracia que chama deliberativa, o problema reside no fato de ser o Estado influenciado, de modo indireto (legitimação) pela esfera pública, sendo já, não produtor de opacidade, mas um potencial produtor de transparência. Para tanto, basta que o funcionamento interno do Estado seja regulado por uma lógica procedural, dotada do que chama legitimidade racional-discursiva.

Justamente, a essa forma de racionalização discursiva defendida por Habermas é que se deve toda a problemática dicotômica posta entre este autor e Weber – ponto crivo do debate capaz de trazer a dissonância entre os conceitos de democracia e a inferência desta quanto ao seu produto.

---

<sup>20</sup> Para Habermas, já na sua obra intitulada *Teoria da Ação Comunicativa* (1981: p.335), “a economia de mercado capitalista e a burocracia são portanto formas ‘normais’ da modernidade: só se pode falar de ‘patologia’ quando a racionalidade instrumental transgride as fronteiras dos sistemas e penetra na esfera da reprodução simbólica, isto é, quando o dinheiro e o poder entram nos domínios que implicam a compreensão mútua, ou, em outras palavras, quando os imperativos dos subsistemas autônomos ‘colonizam’ o mundo vivido da comunicação.”

A razão comunicacional – forma de racionalidade não contemplada pela Escola de Frankfurt ou mesmo pela teoria weberiana – mostra-se a inovação teórica em Habermas, ao introduzir um quadro de reflexão dualista em oposição ao monismo weberiano da teoria crítica.

Em Weber, a racionalidade tem aplicabilidade tão-só quanto aos meios para atingir um alvo determinado, e não à determinação desse alvo em si mesmo. Por não compartilhar o que, parte dos doutrinadores chama “racionalismo otimista das Luzes”, ele não acreditava que a racionalidade fosse capaz de pôr um fim aos conflitos de valores na sociedade.

Convencido da racionalidade prática, se pode chegar a um tipo de consenso racional sobre o caráter apropriado e desejável dos princípios e normas orientando a ação através da racionalização no plano do quadro institucional, mediatizado pela linguagem, isto é, uma discussão pública, sem entraves e isenta de dominação (HABERMAS, 1981).

A razão comunicacional, desenhada na teoria habermasiana, permite uma resolução dos conflitos, resolução essa que se vislumbra ancorada na antropologia da necessidade de compreensão mútua entre os sujeitos. A perspectiva utópica de reconciliação e de liberdade está envolvida nas condições de uma socialização comunicacional dos indivíduos, e ela já está edificada dentro do mecanismo lingüístico de reprodução da espécie (HABERMAS, 1981).

A democracia ganha o perfil deliberativo graças ao viés comunicacional, ao poder discursivo e de interação mutuamente compreensivo entre os sujeitos que integram a esfera pública e que interagem com o Estado. É neste sentido que:

*[...] uma prática deliberativa de autolegislação só se pode desenvolver na interação entre, por um lado, a formação da vontade parlamentar institucionalizada nos procedimentos legais e programada para tomar decisões e, por outro, a formação da opinião política através de canais informais de comunicação política. (HABERMAS, 1992: p. 275)*

Logo, de forma conclusiva ao pensar habermasino:

*Democracia deliberativa é um conceito que remete, em Habermas, para uma tensão definidora: uma oposição binária entre o plano formal e institucionalizado da democracia e os domínios informais e anárquicos de formação da opinião [...] Essa noção de política democrática deliberativa assenta na teoria da discussão habermasiana, cujo ideal regulador é um modelo de prática discursiva dialógica, face-a-face e orientada para o*

*entendimento mútuo através exclusivamente da força do melhor argumento. (SILVA, 2001: p. 128)*

A perspectiva democrática deliberativa introduz o valor da argumentação ao processo político e, justamente, desta forma é que Habermas visualiza o processo democrático (NÓBREGA JR., 2004).

A rígida racionalidade com que Weber, engessado pela burocracia de gestão administrativa, perfila a ação do Estado e do indivíduo enquanto ator político racional, não lhe permite visualizar a democracia enquanto decorrente de um processo de deliberação, mas tão-só de decisão. Assim, na perspectiva da escolha racional, a política é visualizada como um jogo em que é possível encontrar a interação estratégica dos indivíduos; a participação política se restringe à escolha dos representantes; a democracia é vista como mecanismo e não como ideal.

Ao contrário, a maleabilidade racional com que Habermas contempla a formação da democracia, a formação da esfera pública e o caráter deliberativo, propicia o campo da democracia deliberativa, como sendo aquela em que se abre o espaço à participação e ao diálogo enquanto meio comunicacional.

### **1.1.3 – Do novo olhar sobre a democracia deliberativa no Brasil: a dicotomia participação/ representação.**

O Brasil, república democrática de federalismo cooperativo, inicia seu processo de perfilação com a promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988, fazendo dos anos de 1990 o palco temporal de experimentos sociais que possibilitara o aprofundamento de estudos acerca do convívio da democracia com a sociedade civil ansiosa por uma ampla participação e implementação de políticas públicas, com o Estado na reformulação de políticas pautadas em ditames de estados e organismos internacionais e com o mercado, que em avanço capitalista, tomava maior espaço em deliberações públicas.

A regulação das políticas públicas pelo mercado, por estados estrangeiros, instituições e organismos internacionais no Brasil acenava para a exclusão da sociedade civil em processos deliberativos de planejamento e execução de políticas públicas e, a teoria neoliberal que fizera imperar a

relativização da soberania nacional em uma esfera ainda mais ilimitada a características geográficas, sociais ou culturais mostraram-se fatores de incentivo às manifestações sociais durante a década de 1980, tendo sido a Constituição Federal considerada instrumento de transição para uma sociedade em que se firmara os princípios democráticos de participação.

A Constituição Federal, ao co-responsabilizar a sociedade civil na gestão das políticas com o Estado, fez inserir a participação como fator necessário ao funcionamento da engrenagem outrora atribuído apenas a si. A participação, por sua vez, positivada pela Constituição Federal, em muito, fora reduzida à noção de gestão,

*[...] em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas (...) estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas. (DAGNINO, 2004: p. 102)*

As inevitáveis exclusão e desigualdades sociais mostraram-se fatores de preocupação por parte de estudiosos e da sociedade civil a partir da década de 1990. A democracia representativa alçada pelo aparato normativo constitucional traz à baila a inquietude sentida na necessária inclusão de cidadãos em processos deliberativos; outrossim, o entendimento passou a ser o de que, quanto maior fosse o campo de atuação da sociedade civil através da participação mais democrática seria a sociedade, não bastando a participação gerencial atribuída pelo Estado brasileiro em sua Carta Maior.

A representação política, por sua vez, passa a ser percebida de forma apartada da participação, como se lados opostos se apresentassem e tentassem um mútuo convívio. Parece haver um consenso de que o sistema representativo não dá conta de, por si só, aprofundar a democracia e, por isso, propugna-se pela necessidade de aumentar a presença da sociedade civil em formas alternativas de representação, principalmente através da criação de espaços em que ela possa se manifestar (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2000; NAVARRO, 2003; COSTA, 1995 *apud* MOURA, 2009). Nesse ínterim é que pode ser citada a criação dos Conselhos e dos Orçamentos Participativos, como sendo fruto da necessidade de abertura de espaços democráticos de

inclusão e sobre estes aparelhos institucionais é que se debruçam esses autores no intuito de entender o convívio da representação com a participação.

Se no modelo democrático representativo é certo o fato de que a participação é viabilizada por meio da representação, esta em sentido minimalista não satisfaz uma sociedade de exclusão e desigualdade sociais conforme a brasileira se mostra no decorrer do século XXI. A necessidade de defender um modelo democrático representativo que incluísse um maior número de cidadãos no processo participacionista, leva alguns autores a buscar, na etimologia, o significado das palavras representação e participação como forma de dinamizar a compreensão da expressão democracia.

Assim, Avritzer (2000) na tentativa de compreender o funcionamento da representação nos novos espaços democráticos instaurados na década de 1990, aponta a necessidade de se buscar a origem etimológica do termo deliberação:

*A teoria democrática, de Rousseau até os nossos dias, tem tido uma relação histórica circular com o conceito de deliberação (Manin, 1987). Alguns autores têm utilizado o termo como o significado de um processo no qual um ou mais agentes avalizam as razões envolvidas em uma determinada questão (Habermas, 1994; Cohen, 1989); outros autores utilizam o termo tendo em vista o momento no qual o processo de tomada de decisão ocorre (Rousseau, 1968; Schumpeter, 1942; Rawls, 1971). Na verdade, Bernard Manin não chega a apontar para o fato de que o termo deliberação, na sua origem etimológica, permite os dois significados: deliberar pode significar “ponderar, refletir” quanto “decidir, resolver” (Hollanda, 1975). (AVRITZER, 2000: p. 2)*

No mesmo sentido, Lüchmann (2007) citando Pitkin (1967), com análise voltada à representação no interior das experiências de participação, aponta a diferença etimológica das terminologias participação e representação e defende o modelo representativo como sendo inerente ao processo eleitoral, distanciando este modelo da participação sentida em espaços deliberativos de tomada de decisões oriundas do debate público:

*Tomando em conta, segundo análise de Pitkin ( s.d [1967]), o sentido básico de participação (auto-apresentação) e de representação (tornar presente algo que está ausente), fica claro o peso diferenciado de cada um destes pólos nos diferentes modelos democráticos. Assim, no modelo representativo, a participação restringe-se ao momento da escolha dos representantes na ocasião do processo eleitoral. Aqui, a legitimidade do sistema democrático é dada pela manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos (Novaro, 1995). Em outras palavras, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral. (...) Já os modelos participativos apresentam, de maneira geral, um critério de legitimidade ancorado na idéia de que as decisões políticas*

*devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidas a elas por meio do debate público. Com efeito, no plano teórico, as diferenças com relação ao modelo da democracia representativa são marcantes, já que incorpora a participação da população no processo de discussão e de tomada de decisões políticas. Tendo em vista a inevitabilidade da representação (na participação), a efetividade destes princípios de controle social vai ocorrer através de diferentes práticas de participação e representação. (LÜCHMANN, 2007: 142)*

Conforme se depreende, o que se propugna é a representação que alcance através da participação a inclusão do maior número de cidadãos nas discussões e tomadas de decisões. Por sua vez, o que inferem os autores contemporâneos é a incapacidade da democracia representativa de cumprir o papel de dinamizar os espaços e incluir cidadãos nos processos deliberativos. Tomando o sentido de representação por sua origem etimológica, os referidos autores buscam redefinir o conceito de representação perfilado na idéia de substituição de vontades e, ampliar o seu conceito para que, dessa forma, seja possível compreender o que se vivencia nos Conselhos e Orçamentos Participativos – novos aparelhos de discussão e deliberação<sup>21</sup>.

Com crítica à visão monista da representação política entendida exclusivamente como participação direta da sociedade, Moura (2009) aduz que os conselhos são criados na prática com novas formas de representação política a que caracteriza como *representação coletiva*, significando esta que os representantes falam em nome de determinados grupos sociais. Apontando Lüchmann, o autor acrescenta que:

*[...] essa representação coletiva está ancorada na legitimidade dessas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Neste sentido, a literatura utilizada (...) indica que a representação nesses espaços deve ser entendida pela forma de atuação dos conselheiros, ou seja, a representação deve ser pensada como um processo relacional e diferenciado, em que o processo de autorização não passa somente pela eleição; mas, na maioria dos casos, os conselheiros são indicados de forma coletiva pelos seus pares ou de forma centralizada por indivíduos [...]. (MOURA, 2009: pp. 180/181)*

Desta forma, o representante não é alguém que se põe em lugar dos representados, mas deve haver uma forma de conexão entre eles que faça com que os representantes se sintam como representados, mesmo que haja um afastamento entre eles; a crise no sistema representativo acontece quando

---

<sup>21</sup> Ver Dagnino (2004); Lüchmann (2007); Moura (2009); Avritzer (2000); Pinto (2004).

a conexão entre representantes e representados é perdida (MOURA, 2009); logo, a potencialização da democracia está, justamente, na existência de uma conexão – quanto mais estreita a conexão entre representante e representado maior se mostra a vivência democrática.

A representação passa a ser redefinida como um processo de relacionamento diferenciado e, atentando às novas demandas sociais, acrescenta:

*Compreender seriamente a natureza descentralizada das democracias de massa em larga escala requer descartar imagens de co-presença dos cidadãos e a idéia de que os representantes devem estar presentes pelos cidadãos. Em vez disso, é preciso conceber a discussão e a deliberação democráticas como processos mediados e dispersos ao longo do espaço e do tempo. A representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante. (YOUNG, 2006: pp. 147/148)*

O objetivo de expor, de maneira sintética, a redefinição dada, por alguns autores, ao termo representação mostra-se meio de elucidar o novo olhar no sentido de buscar compreender a complexidade com que espaços deliberativos tentam se firmar ou se firmam como espaços democráticos. O que se verifica em autores contemporâneos é a tentativa de redefinir a representação como forma de entender a democracia na sociedade atual. Se em Lüchmann (2007), em Avritzer (2000), em Young (2006), em Moura (2009) ou mesmo em Pinto (2004) – para quem o alcance da democracia tem a resposta na capacidade de desenvolver instrumentos de interação entre a sociedade civil e a política institucional – não se pode encontrar uma base sólida e de absoluta verdade à compreensão e definição da democracia participativa à qual devem estar atrelados os Conselhos e Orçamentos Participativos, a razão se dá ante a complexidade do avanço das relações sociais que, por sua vez, exigem permanente observação, análise e estudo.

O campo de análise está aberto às novas contribuições. A tentativa de definir a democracia representativa vivenciada nos Conselhos e Orçamentos Participativos divide estudiosos que, de um lado, optam por separar conceitualmente os termos representação de participação como se distintas fossem e, ao mesmo tempo, inconciliáveis numa democracia representativa de deliberação decisionística, no outro lado, estão os estudiosos que buscam na

redefinição do termo representação abarcar a participação que possibilita a ação no debate, na discussão, além daqueles que buscam a potencialização da democracia na interação entre o representado e o seu representante.

## **1.2 – Dos atributos, fatores, ações e espaço de potencialização do processo democrático deliberativo representativo. O capital social, a qualificação política e a descentralização administrativa.**

Se levantar as teorias que abordam a democracia mostra-se importante para o presente trabalho, não menos importante é, já com olhar voltado à democracia representativa hoje vivenciada, destacar os atributos, fatores e ações que reforçam em significado e substância o ideário democrático.

Em obra intitulada *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, de autoria de Norberto Bobbio (1992), o mesmo suscita uma pergunta feita por um dos discentes em palestra que proferia no sentido de expor o seu pensar acerca do futuro da democracia. Desconsiderando a pergunta ante a impossibilidade inerente a qualquer pesquisador para prover a pronta resposta, na alegação de que o cientista não segue os caminhos da profecia ante o fracasso teórico premente ocasionado pelas constantes modificações sociais, como tentativa de atender à expectativa do discente Bobbio lança-se à busca da análise da democracia, resgata os seus fins e aponta os fatores que a mesma não conseguiu cumprir enquanto ideário, o que, de certo, tenderia a impedir a sua plena concretude. Dos fatores de impedimento é que se pode em contraposição apontar, com inferência no autor, os atributos, fatores e ações que potencializam a democracia sem que, entretanto, sejam olvidadas análises de outros estudiosos.

Dentre as promessas alçadas pelo pensamento liberal e democrático idealizada nos moldes de Locke, Rousseau, Tocqueville, Bentham e de Mill, Bobbio (*idem*) abre parênteses ao nascimento da sociedade pluralista, à revanche de interesses, à persistência das oligarquias, à limitação do espaço, ao poder invisível e ao cidadão não educado. Na busca por apartar os ideais do que denomina matéria bruta, o autor aduz que é exatamente desta “matéria

bruta” e não do que foi concebido como “nobre e elevado” que se deve falar; em outras palavras, deve-se examinar o contraste entre o que foi prometido e o que foi efetivamente realizado (*idem*) como forma de analisar no que fracassa ou ganha êxito o que fora outrora idealizado. É neste instante que a sua teoria reveste-se de um caráter predominantemente procedimental de democracia.

O nascimento da sociedade pluralista é apontado em Bobbio (*idem*) como a primeira das seis promessas que não alçada pelos teóricos seria capaz de impedir o exercício da democracia no perfil por eles idealizado, o que importaria reconhecer que a sociedade atual tem minimizado o ideário democrático. Segundo o autor:

*[...] O modelo ideal da sociedade democrática era aquele de uma sociedade centrípeta. A realidade que temos diante os olhos é a de uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder (a vontade geral de Rousseau) mas muitos, merecendo por isto o nome, sobre o qual concordam os estudiosos da política, de sociedade policêntrica ou poliárquica (ou ainda, com uma expressão mais forte mas não de tudo incorreta, policrática). O modelo do estado democrático fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monística. A sociedade real, sotoposta aos governos democráticos, é pluralista. (BOBBIO, 1992: p. 23)*

Apontada como a segunda promessa não cumprida, fazendo-se, portanto, “matéria bruta”, o autor se reporta à revanche de interesses. Nesta seara, ganha destaque a representação trazida pela democracia moderna que, ao contrário da democracia dos antigos, deveria se caracterizar pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado (*idem*); outrossim, a crítica de Bobbio se perfaz no sentido de que, a sociedade moderna se pauta em mandatos vinculados, sendo a representação política mera representação de interesses dos particulares representados. Tendo visto na referida revanche um caráter permanente e definitivo, o autor identifica que a representação dos interesses sobressai à política na maior parte dos estados democráticos europeus, onde se teria originado o que chama sistema social neocorporativo. Nas palavras do autor:

*Tal sistema é caracterizado por uma relação triangular na qual o governo, idealmente representante dos interesses nacionais, intervém unicamente como mediador entre as partes sociais e, no máximo, como garante (geralmente impotente) do cumprimento do acordo. Aqueles que*

*elaboraram, há cerca de dez anos, este modelo – que hoje ocupa o centro do debate sobre as ‘transformações’ da democracia – definiram a sociedade neocorporativa como uma forma de solução dos conflitos sociais que se vale de um procedimento (o do acordo entre grandes organizações) que nada tem a ver com a representação política e é, ao contrário, uma expressão típica de representação de interesses. (BOBBIO, 1992: p. 25/26)*

A persistência das oligarquias é evidenciada como a terceira promessa que teria a capacidade de impedir o cumprimento do pensar teórico sobre democracia. Em veemente crítica à persistência das oligarquias como fator de minimização do ideário democrático, Bobbio (*idem*) levanta a questão das elites no poder, questão que não vê como obstáculo ao exercício de um regime democrático, esclareça-se.

A persistência das oligarquias é que trava a potencialização do processo democrático à proporção que impede o acesso de novos atores sociais nos espaços deliberativos e decisórios, impedindo a formação e organização de novos círculos sociais. A esse respeito, Bobbio assevera que Joseph Schumpeter acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas delas em concorrência entre si para a conquista do voto popular (*idem*).

A quarta das promessas não alçadas que tende a não dar cumprimento ao pensar dos autores da democracia clássica é a limitação espacial. Aduzindo o fato de que, se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social, o autor tem como foco a questão espacial para o exercício da democracia, razão pela qual afirma que:

*Após o sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, como habitualmente se afirma, quanto na passagem da democracia política para a democracia social – não tanto na resposta à pergunta “Quem vota?”, mas na resposta a esta outra pergunta: “Onde se vota?”. Em outros termos, quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito. (BOBBIO, 1992: p. 28)*

O poder invisível é perceptível aos olhos do autor ao compreender que ao lado de um estado visível existiria sempre um estado invisível. Com especial enfoque dado à Itália, o autor aponta o poder invisível mais que visível ao seu

olhar ante a existência do poder da máfia, da camorra, das lojas maçônicas anômalas, dos serviços secretos incontroláveis e dos acobertadores dos subversivos que deveriam combater (*idem*). A esse poder invisível exercido dentro de uma sociedade é que o autor aponta a existência de mais um fator de minimização da democracia, em especial, ao ater-se à transparência como característica inerente à democracia nascida com o objetivo de eliminar das sociedades humanas o poder invisível.

A sexta e última promessa não alçada pelos teóricos da democracia direta ou representativa potencializada está na incapacidade de fornecer ao cidadão a educação necessária à participação cívica, ponto que será analisado com maior amplitude dentre os fatores de potencialização do ideário democrático.

Das promessas não cumpridas, inegável se mostra o fato de que a existência de uma sociedade pluralista com o fim de atender aos fins democráticos encontrados no pensamento liberal e democrático é inevitável. Ela existe. O centro de poder é variado em seu campo espacial e o seu exercício é, na atualidade, compartilhado de forma múltipla senão pela sociedade civil em sua completude, ao menos, por um mercado regulador que o divide com o Estado desde a expansão do capitalismo, que se volta à redução da postura de cidadão à de consumidor, ou por estados e organismos internacionais que desde a abertura ao processo de globalização fazem relativizar a soberania de estados nacionais pela força de comandos globais ou da tecnocracia<sup>22</sup>.

Das demais promessas não cumpridas, quais sejam, a revanche de interesses, a persistência das oligarquias, a limitação espacial, o poder invisível e o cidadão não educado, se pode depreender, ante estudos teóricos, a possibilidade de se atender aos princípios de potencialização do ideário democrático com a mudança do contexto social o que, certamente, depende de um desarraigamento da cultura clientelística, patrimonialista, patriarcalista e corrupta ainda presente em muitas das sociedades democráticas atuais. O

---

<sup>22</sup> Ver HOBBSAWN, Eric. As perspectivas da democracia. In *Globalização, democracia e terrorismo*. 2007: pp. 97/115 e TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. A expansão da cidadania. In *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 2002: 8-11

reforço do capital social, a qualificação política, o empoderamento mostram-se, a título de exemplos teóricos, fatores que poderiam neutralizar os fatores de minimização da democracia.

O traçado de Bobbio acerca das promessas que se fizeram fixadas no campo do ideal, em contraposição à idéia de “matéria bruta”, possibilita dividir, em síntese, tais promessas em fatores de maxi e minimização do ideário democrático; logo, se pode proceder ao enquadramento teórico conforme se apresenta:

#### **Quadro 01 – Fatores de maxi/minimização do ideário democrático.**

<b>Fatores de maximização do ideário democrático</b>	<b>Fatores de minimização do ideário democrático</b>
Existência de uma sociedade centrípeta – modelo ideal de uma sociedade democrática.	Existência de uma sociedade pluralista ou centrífuga, com mais de um centro de poder.
O exercício de mandatos livres por representantes políticos.	O exercício de mandatos vinculados por representantes de interesses particulares e a existência de um sistema social neocorporativo.
Inexistência de grupos oligárquicos na disputa de poder e espaços deliberativos e decisórios.	A persistência das oligarquias.
A ilimitação espacial ao exercício da manifestação da vontade e liberdade de expressão.	A limitação espacial ao processo de inclusão participacionista.
A inexistência do poder invisível.	A existência e pressão sofridas pela sociedade por parte de poderes invisíveis que atingem a transparência inerente ao processo democrático.
O estímulo e exercício da educação para a cidadania.	O cidadão não educado.

Fonte: Elaboração do autor com supedâneo em BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. 1992.

É importante dar destaque ao fato de que, Bobbio (*idem*) compreende as razões pelas quais as promessas não foram cumpridas pelo pensamento

democrático e liberal, creditando o não cumprimento das mesmas ao fato de que o projeto político democrático houvera sido idealizado para uma sociedade não tão complexa quanto reconhece ser a de hoje. E, dentre os obstáculos ao cumprimento das promessas, enumera três, quais sejam: a passagem das sociedades de uma economia familiar para uma economia de mercado e de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada fazendo aumentar os problemas políticos que passaram a requerer competências técnicas<sup>23</sup>; o aumento do aparato burocrático e o baixo rendimento da sociedade com aumento de demandas dirigidas ao governo.

O empoderamento e a ação do Estado devem, também, ser ilustrados como fatores de potencialização da democracia.

Correlacionada ao desenvolvimento, a noção de empoderamento tem raízes históricas na reforma protestante e aparece como fator opositor frontal à noção de paternalismo. Nos Estados Unidos da América, a referida noção ganhara repercussão em movimentos sociais insurgentes no século XX que conclamavam por cidadania plena.

Podendo ocorrer em níveis individual, organizacional e comunitário, interessa a este trabalho a percepção da noção de empoderamento em nível comunitário, entendido como sendo aquele que capacita os grupos desfavorecidos para a articulação de seus interesses e participação comunitária, visando à conquista plena de direitos de cidadania, a defesa de direitos e influenciar as ações do Estado (BAQUERO, 2005 *apud* PASE, 2007, p. 72).

Entende-se pelo termo empoderamento a noção de um processo dinâmico que se constrói a partir das práticas produzidas pelos sujeitos por meio do contexto em que estão inseridos. Dito de outra forma, empoderar significa mais do que transferir ou tomar posse de elementos que permitam aos sujeitos transitar nos meandros decisórios de sua coletividade, mas sim, fornecer subsídios a estes para que possam ultrapassar os limites da consciência ingênua, tornando-se cidadãos críticos e conscientes de sua

---

<sup>23</sup> [...] *Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo.* Ver BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo.* 1992: p. 34.

posição enquanto indivíduo histórico, situado (MEIRELLES e INGRASSIA, 2006).

A noção de empoderamento na análise de Paulo Freire (1979) agrega a noção de conscientização, entendida como um processo de conhecimento que se constitui na relação dialética entre o homem e o mundo graças ao ato de ação-reflexão. Assim, a contribuição dada por Paulo Freire permite que seja compreendido o empoderamento como

*[...] processo e resultado, pode ser concebido como emergindo de um processo de ação social, no qual os indivíduos tomam posse de suas próprias vidas pela interação com os outros indivíduos, gerando pensamento crítico em relação à realidade, favorecendo a construção da capacidade pessoal e social e possibilitando a transformação de relações sociais de poder. (BAQUERO, 2005 apud PASE, 2007, p. 76)*

A noção de empoderamento é necessária aos indivíduos que integram qualquer grupo que busque pautar suas ações em prol de um bem comum. Especificamente na seara dos Conselhos Municipais de Educação, como espaços coletivos, paritários, deliberativos e decisórios de integração da sociedade civil e município, é necessário que os conselheiros, imbuídos da referida noção, estabeleçam uma relação dialética entre si e se atentem aos fatos sociais em permanente transformação. Por sua vez, devem os conselheiros imbuir-se do espírito representativo daqueles que representam a fim de que procedam a ações coletivas com permanente interação na intenção de transformar as relações de poder estabelecidas. É neste ínterim que a noção de empoderamento é visualizada como fator potencializador da democracia.

O Estado, por fim, não pode ser esquecido como limite espacial de potencialização da democracia. Em verdade, a referência se faz à forma de governo na qual o Estado se reveste; outrossim, não se há que cogitar da possibilidade de existência de democracia em um estado autocrático e centralizador. Logo, na medida com que o Estado se faz declarar republicano federativo, especialmente, cooperativo e democrático, é que se pode vislumbrar a existência de um espaço favorecedor das práticas democráticas de participação, de associativismo e de livre manifestação e expressão.

Em *As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização*, o autor Marco Aurélio Nogueira (2003) aponta as forças fragmentadoras e unificadoras

da sociedade civil, as quais podem ser designados atributos, fatores, ações e espaço de potencialização ou de minimização do ideário democrático, respectivamente. Para tanto, designa:

### Quadro 02 – Forças de fragmentação e de unificação da sociedade civil.

Forças fragmentadoras da sociedade civil	Forças de unificação da sociedade civil
a) a acumulação, o mercado e a concorrência; b) a diferenciação e a mobilidade sociais; c) a individualização; d) a cultura consumista e narcisista; e) o corporativismo e f) a despolitização.	a) o Estado e as instituições políticas; b) o associativismo; c) os partidos políticos; d) a educação para a cidadania e a cultura cívica; e) a democratização e f) a gestão pública democrática.

Fonte: Elaboração do autor com supedâneo em NOGUEIRA, Marco Aurélio. “As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização”. In COUTINHO, C.N. e TEIXEIRA, A. (orgs.) *Ler Gramsci, entender a realidade*. 2003: p. 221.

Em observância ao quadro apresentado, o Estado é visualizado como força de unificação da sociedade civil ou espaço de potencialização do ideário democrático; entretanto, se há que observar que o autor apresenta um conjunto de forças, o que significa dizer que o Estado por si só não é mais ou menos democrático senão quando agregado a um conjunto de forças mútuas. O que significa dizer que se deve observar o perfil do Estado imbricado no perfil da sociedade civil:

*[...] A sociedade civil chamada gramsciana de democrático-radical. Nela, a política comanda; luta social e luta institucional caminham abraçadas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia (...) o Estado que corresponde a esta sociedade civil é um Estado que poderíamos chamar de máximo: um Estado social radicalizado, democrático e participativo, (...) Sociedade civil liberal. Nela, o mercado comanda: a luta social se faz em termos competitivos e radicalmente privados, sem maiores interferências públicas ou estatais, (...) o Estado se mostra como o outro lado tanto do mercado e da sociedade civil quanto de eventuais alianças ou combinações entre o mercado e a sociedade civil. (...) sociedade civil social. Nela, a política está presente e tem lugar de destaque, mas nem sempre comanda: a luta social muitas vezes exclui a*

*luta institucional e com ela se choca, impossibilitando ou dificultando o delineamento e a viabilização de estratégias de poder e hegemonia (...) o Estado que corresponde a esta sociedade civil é um Estado que poderíamos chamar de cosmopolita: um Estado territorialmente desenraizado e categoricamente voltado para a proteção dos direitos da cidadania – concebidos como viabilizados num terreno supranacional – , mas também capacitado para impor limites e restrições ao mercado. (NOGUEIRA, 2003: pp. 223/225)*

Neste viés é que se pode dissecar o fato de que, no Brasil, o constructo teórico e a prática da criação dos Conselhos Municipais de Educação apresentaram-se como fruto da ação normativa imbricada em forças sociais e políticas de uma sociedade agente e mobilizada.

Se não é novidade o fato de que a transição à República Democrática Federativa de Cooperação no Brasil foi ocasionada pela promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988, não se deve deixar de considerar que, a construção dos ideais desse país foi fruto também de forças sociais e políticas que nesta implicaram. Trata-se da noção maior de que os atributos, fatores, ações e espaço de potencialização do ideário democrático devem se operacionalizar em um conjunto de forças, não sendo sensato crer que a norma instituída pela Constituinte tenha sido capaz de, per si, resultar na formulação de um Estado democrático.

A construção da democracia se dá ante a congruência de forças capazes de sensibilizar em prol do bem comum as ações e espírito dos indivíduos; de construir espaços inclusivos à participação pelo reconhecimento ao direito de ter voz; de possibilitar a unificação da sociedade na formação de movimentos sociais na luta pelo reconhecimento dos seus direitos e, ainda, por forças capazes de educar civicamente o indivíduo para o embate às ações de mercado que tende, cada vez mais, a travar lutas à redução da postura de cidadão a de consumidor.

Por derradeiro, na crença de que o individual deve ser tomado pelo conjunto captado pela aprendizagem e pela relação de confiança, este trabalho se dedica especialmente à análise de dois dos fatores potencializadores do ideário democrático que, por depender da internalização do ser e da interrelação subjetiva entre o seu e o mundo do outro indivíduo, são apontados como mais difíceis de alcançar, conquanto mais eficazes à democracia na proporção com que são alcançados: o capital social e a qualificação política. Por sua vez, a análise do local como nível privilegiado ao exercício da

democracia ganha também tratamento especial no intuito de possibilitar uma maior compreensão da ação dos Conselhos em nível municipal.

Apontado como fator de potencialização ao funcionamento da democracia, o capital social – apresentado como dilema da ação coletiva – subjaz como elemento do pensar em Putnam (1996) e, ganha destaque especial, assim como a qualificação política, na defesa do funcionamento pleno da democracia.

Não é objetivo descartar o pensamento dado por Mancur Olson (1999) acerca do pensar capital social; no entanto, a crítica se redonda à falta de contextualização temporal e espacial dada pelo autor quando da formulação de sua análise. Se certo é o fato de que o autor apresenta como finalidade básica da maioria das organizações a promoção dos interesses de seus membros que tendem a se aproximar ante as similitudes de interesses que pretendem compartilhar – o que deveras, em muitos dos casos não se mostra afirmação equivocada –, o autor problematiza as relações entre tamanho, coerência, eficácia e atratividade dos grupos sem se atentar à questão da contextualização.

Aportar a análise dos dados em viés exclusivamente culturalista pode, de antemão, fornecer a pronta resposta a esta pesquisa no sentido de que os conselheiros agem da forma que agem ante características sociais locais, de uma cidade originariamente latifundiária e escravocrata, conforme se mostra o município de Campos dos Goytacazes. Por esta razão, a pesquisa lança-se à análise da teoria propugnada por Putnam (*idem*), com a crença de que, é imprescindível que se analise o contexto temporal e espacial em que os atores sociais se articulam, no sentido de prover o bem comum.

Em análise voltada ao comportamento grupal e individual, Putnam (*idem*) credita a constituição do capital social ao investimento em aceitação e reconhecimento mútuo entre os indivíduos, possibilitada a referida constituição ante a solidariedade e a reprodução de grupo.

O olhar acerca do capital social que tende a fundamentar o pleno funcionamento da democracia não se dá em nível individual, mas sim grupal, cujas temáticas tratam de:

[...] 1) como certos grupos desenvolvem e mantêm mais ou menos capital social como um bem coletivo e 2) como tal bem coletivo melhora as

*chances de vida dos membros do grupo (...). Seja o capital social visto no nível societal-grupal, seja no relacional, todos os acadêmicos permanecem comprometidos com a perspectiva de que são os membros que interagem os que permitem a manutenção e reprodução desse bem social possível". (LIN e BURT, 2001 apud BONFIM e DA SILVA, 2003: p. 116)*

A abordagem do capital no viés grupal, este como um bem coletivo, possibilita analisar a participação coletivamente alçada como forma de potencialização da democracia. A esse respeito:

*Uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado. Por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam. (PUTNAM, 1996: p. 180)*

Mas, o que seria ou o que fundamentaria a formação do capital social? O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (PUTNAM, *idem*). Desta conceituação, se pode apreender que, não se há que cogitar da existência de organização social e ações coordenadas senão no campo de atuação societal, grupal ou relacional e, é neste sentido que o autor analisa os fatores de fortalecimento e funcionamento da democracia.

Propugna Putnam (*idem*) a formação do capital social pela participação dos indivíduos que, em associações estabelecidas preferencialmente em relações horizontais, instituem e fortaleçam os valores democráticos e desde que essas associações desenvolvam nos cidadãos hábitos cívicos e confiança, que fortaleçam as práticas de cooperação e promovam a difusão de tais valores (BONFIM e DA SILVA, 2003, p. 32).

Sendo a confiança o componente básico do capital social, o autor observa o fato de que em contextos modernos e complexos, a confiança social pode emanar de duas fontes conexas: as regras da reciprocidade e os sistemas de participação cívica (PUTNAM, *idem*).

Em análise às regras de reciprocidade, o autor aponta que a reciprocidade deve ser pautada na confiança mútua entre os indivíduos que, ante a existência desta, deve em conjunto instituir “regras incutidas e sustentadas tanto por meio de condicionamento e socialização (por exemplo, educação cívica) quanto por meio de sanções” (PUTNAM, *idem*). No entanto,

se traz à luz a observação de que, ainda que as regras ou normas instituídas não se revistam de caráter ou força legal, estas não deixam de produzir os efeitos sociais necessários à boa convivência e respeitabilidade.

Para tanto, dois tipos de reciprocidade são apontadas: a balanceada ou específica e a generalizada ou difusa<sup>24</sup>, tendo visualizado o autor no segundo tipo o componente gerador de alta produtividade do capital social em razão do poder de coibição do oportunismo e capacidade de solução dos problemas da ação coletiva.

Se decerto a reciprocidade generalizada é apontada como exponencial componente de formação do capital social, o questionamento que paira é acerca da observância, no campo pragmático, da existência da reciprocidade e controle de confiabilidade, não tendo fugido Putnam (*idem*) à explicação e, em caráter procedural, ao apontar como soluções, respectivamente, a maximização do sistema de intercâmbio social e a interação pessoal.

*[...] A boa regra de reciprocidade generalizada em geral está associada a um amplo sistema de intercâmbio social. Nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída, sem que dela venham a abusar, existe maior probabilidade de haver intercâmbio. (...) A interação social é o meio econômico e seguro de obter informações acerca da confiabilidade dos demais atores. Como nos lembra o teorema popular da teoria dos jogos, as relações sociais existentes fomentam a confiança. (...) Pela ótica da inserção, a combinação de ordem e desordem, de cooperação e oportunismo numa sociedade irá depender dos intercâmbios sociais preexistentes. (PUTNAM, 1996: p. 182)*

Detectado o fato de que toda sociedade – qualquer forma de governo tenha sido nela instituída – seja caracterizada por sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais, tanto formais quanto informais, Putnam (*idem*) passa à defesa do segundo dilema encontrado na ação coletiva, qual seja, o sistema de participação cívica – elemento de formação do capital social. Para o autor,

---

<sup>24</sup> “[...] Existem dois tipos de reciprocidade, por vezes chamados de reciprocidade ‘balanceada’ (ou ‘específica’) e reciprocidade ‘balanceada’ (ou ‘difusa’). A primeira diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor; por exemplo, quando colegas de trabalho trocam seus dias de folga ou quando políticos combinam apoiar-se mutuamente. A reciprocidade generalizada diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro. A amizade, por exemplo, quase sempre implica reciprocidade generalizada. Cícero (natural, aliás, da Itália central) formulou com admirável clareza a regra da reciprocidade generalizada: ‘Nenhum dever é tão indispensável quanto o de retribuir um favor. Todos desconfiam de quem se esquece de um benefício prestado’. Ver PUTNAM, Robert David. *In Comunidade de Democracia: a experiência da Itália moderna*. 1996: p. 181.

*[...] os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. (PUTNAM, 1996: p. 183)*

É neste diapasão que ganham análise as associações comunitárias, as cooperativas, clubes desportivos, partidos de massa e demais organizações sociais como elementos ou mecanismos de fortalecimento societário; no entanto, para Putnam (*idem*), tais sistemas de participação cívica deveriam se pautar numa organização horizontal e não vertical:

*[...] Um sistema vertical, por mais ramificado e por mais importante que seja para seus membros, é incapaz de sustentar a confiança e a cooperação sociais. Os fluxos de informação verticais costumam ser menos confiáveis que os fluxos horizontais, em parte porque o subalterno controla a informação para precaver-se contra a exploração. E o que é mais importante, as sanções que resguardam as regras de reciprocidade da ameaça do oportunismo dificilmente são impostas de baixo para cima e, ainda que o sejam, dificilmente são acatadas. Somente um subalterno ousado ou imprudente, sem vínculos de solidariedade com seus iguais, tentaria punir um superior (...). Se os sistemas horizontais de participação cívica ajudam os participantes a solucionar os dilemas da ação coletiva, então, quanto mais horizontalizada for a estrutura de uma organização, mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral. (PUTNAM, 1996: pp. 184/185)*

Por ora, na abstração acerca da temática verticalidade ou horizontalidade dos sistemas de participação cívica, o que importa dar destaque é ao fato de que esta, assim como a confiança e a reciprocidade, há muito fora visualizada, no campo teórico e mesmo no campo prático, enquanto fator de potencialização ao ideário democrático. Assim, Putnam (*idem*) no embate com Mancur Olson e Joel Migdali aduz que, ao contrário do sentido dado na teoria destes autores de que grupos mais numerosos e mais fortes significam um governo fraco,

*Nosso estudo contradiz ambas as teses tanto em termos empíricos quanto teóricos. Ao longo da história (...) as normas e os sistemas de participação cívica promoveram o crescimento econômico, em vez de inibi-lo. Tal efeito persiste até hoje. Nas duas décadas transcorridas desde a criação desde a criação dos governos regionais, as regiões cívicas cresceram mais rápido do que as regiões onde há menos associações e mais hierarquia, omitindo seu nível de desenvolvimento em 1970. (...) A teoria formulada (...) ajuda a explicar por que o capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte. (PUTNAM, 1996: p. 186)*

Anterior a Putnam (*idem*), o que em muito reforça a sua análise, Aléxis de Tocqueville (2001) já houvera, em estudo de campo realizado nos Estados Unidos da América, atentado para a importância das relações sociais e práticas associativas ao desenvolvimento do hábito de mútua e voluntária ajuda entre os indivíduos, o que tenderia a reforçar o ideário democrático americano, não tendo se olvidado de ressaltar a dificuldade do associativismo numa sociedade que clamava pela igualdade na mesma proporção em que buscava vivê-la.

Criar capital social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar (PUTNAM, *idem*). Somente se trava ou se inicia o combate às práticas patriarcalistas, às excessivamente burocratizadas, às corruptíveis e às clientelísticas com a formação do capital social pautado na reciprocidade generalizada; por sua vez, é cada vez mais difícil a formação deste numa sociedade acometida destas características. Logo, a lógica comportamental exige mudança de posturas para a concretização e funcionamento de uma democracia não excludente.

Outro fator potencializador do ideário democrático, a qualificação política é apontada como a capacidade intelectual do indivíduo para a inclusão no processo deliberativo. A democracia exige a congruência do conhecimento adquirido com o do conhecimento de mundo articulado às informações recebidas de forma qualitativa e formadora, seja pelo conhecimento teoricamente construído pelo acesso à educação, ou pela articulação de ambos.

A qualificação política deve ser aqui compreendida como um conjunto de atributos personalíssimos: conhecimentos inatos e adquiridos, que venham a favorecer a prática democrática na sociedade através do exercício da cidadania. A esta também se pode chamar educação para a cidadania.

A educação é apontada há muito como divisor social para fins de funcionamento da engrenagem 'democracia'. Em *Considerações sobre o Governo Representativo*, John Stuart Mill (2006) já atenta para o quadro social instaurado pelo acesso ou não à educação e classifica os cidadãos como sendo ativos ou passivos, fazendo destacar que

*[...] qual dos dois tipos comuns de caráter, para o bem geral da humanidade, deveria predominar – o tipo ativo ou passivo; aquele que luta*

*contra os males ou aqueles que os suporta; aquele que se submete às circunstâncias ou aquele que se empenha em dobrar tais circunstâncias. Os lugares-comuns de moralistas e as simpatias gerais da humanidade são em favor do tipo passivo. O caráter enérgico pode ser admirado, mas a maioria dos homens prefere pessoalmente o caráter submisso e resignado. [...] O caráter passivo, caso não precisemos de sua atividade, parece ser uma obstrução a menos em nosso caminho. Entretanto, nada é mais certo do que dizer que o desenvolvimento dos negócios humanos é exclusivamente um trabalho de pessoas com caráter descontente; e, além disso, é muito mais fácil para um espírito ativo adquirir as virtudes da paciência do que um espírito passivo adotar as da energia. Das três variedades de excelência mental, a intelectual, a prática e a moral, nunca poderia haver qualquer dúvida em relação às duas primeiras quanto ao lado que é mais vantajoso. Toda superioridade intelectual é fruto de esforço ativo. (MILL, 2006: p. 58)*

Tendo desde então observado a preferência dos passivos como massa de manobra dos irresponsáveis governantes para fins de articulação política, Mill (2006) acrescenta que:

*Agora, não pode haver nenhuma dúvida de que o tipo passivo de caráter é favorecido pelo governo de um ou de poucos, enquanto o tipo ativo, com iniciativa própria, é favorecido pelo governo de muitos. Governantes irresponsáveis precisam de tranqüilidade dos governados, mais do que qualquer atividade exceto aquela que eles podem compelir. A submissão aos preceitos dos homens como necessidades da natureza é a lição inculcada por todos os governos sobre aqueles que não participam dele. É preciso ceder passivamente à vontade dos superiores e à lei como vontade destes. Mas, os homens não são simples instrumentos ou materiais nas mãos dos governantes se tiverem vontade, coragem ou uma mola de atividade interna em seu comportamento; e, qualquer manifestação destas qualidades, ao invés de ser encorajada pelos déspotas, tem que se fazer esquecida por eles. (MILL, 2006: p. 62)*

Apontada a educação para a cidadania como uma das promessas não cumpridas pelos defensores da democracia, Bobbio (1992) destaca, já no século XX, que esta nos últimos dois séculos jamais esteve ausente nos debates sobre a democracia:

*[...] Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *activae civitatis*; com isso, a educação para a cidadania surgiria no próprio exercício da prática democrática. [...] para o bom democrata, o reino da virtude (que para Montesquieu constituía o princípio da democracia contraposto ao medo, princípio do despotismo) é a própria democracia, que, entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e a reforça. (BOBBIO, 1992: p. 31)*

O que se pode inferir é que a educação guarda íntima correlação com a formação da cidadania, o que significa dizer que, o indivíduo transforma-se em

cidadão ou potencializa-se em cidadania à proporção com que tem acesso à educação. Para tanto, cumpre observar que Marshall, ao analisar o cenário inglês durante o processo de garantia dos direitos civis, políticos e sociais, já reconhecia a potencialização da cidadania, tendo identificado a educação como fator que assim transformaria os indivíduos em lordes<sup>25</sup>.

É neste íterim que o exercício da democracia, enquanto expressão do reconhecimento de direitos civis e políticos numa sociedade, somente se processa ante a transformação de indivíduos passivos em ativos, em lordes, em cidadãos. Sem o exercício da cidadania, não se há que cogitar da possibilidade do exercício de uma democracia forte. Do contrário, ter-se-á uma sociedade jugulada pelas forças opressoras do mercado direcionadas à redução do caráter de cidadão ao de consumidor; jugulada pelas ações do Estado e os espaços abertos à participação tenderão a ser reduzidos a meros espaços de representação sem ação, sem voz, não inclusivos.

Vale destacar o fato de que o espaço neste trabalho não é aberto à defesa de uma democracia exercida apenas pelos intelectuais; do contrário, estar-se-ia propugnando por uma democracia elitizada e exclusivista. A defesa é posta no sentido de ampliar a participação do indivíduo sem qualquer exclusão sem que, para tal, seja deixada de lado a proposta do exercício de uma democracia qualitativa que busque alçar o indivíduo à condição de cidadão pelo acesso irrestrito à educação. Neste sentido, Mill (2006), ao tratar da extensão do sufrágio, já reconhecia como necessária a participação de todos – dos indivíduos ativos e passivos –, tendo afirmado que:

*[...] A pluralidade de votos não deve, por motivo algum, ser levada tão longe que aqueles privilegiados por ela, ou a classe (se houver) a qual eles principalmente pertencem, adquiram maior importância através de tal pluralidade que todo o resto da comunidade. A distinção a favor da educação, justa por si mesma, é fortemente recomendada por preservar os educados da legislação de classe dos não educados; mas, não deve permitir que eles sejam capazes de praticar a legislação de classe por conta própria. Deixe-me adicionar que considero uma parte absolutamente necessária do esquema de pluralidade que este seja oferecido ao indivíduo mais pobre da comunidade para que este reivindique os privilégios se ele puder provar que, apesar de todas as dificuldades e obstáculos, ele tem o direito de recebê-los no que diz respeito à inteligência. (MILL, 2006: p. 145)*

---

<sup>25</sup> Os lordes seriam os cavaleiros, em Marshall – expressões substituídas por T.H.Marshall pelo termo ‘civilizados’. A democracia é condicionada ao fato de que as pessoas se lapidem politicamente, e a lapidação do indivíduo somente se promove pelo acesso à educação que, por sua vez, autonomiza o indivíduo e faz deste um lorde. Marshall apud Marshall, T.H. *In Cidadania, Classe Social e Status*. 1967, p. 59/63.

Na tratativa do exercício da democracia nos Conselhos Municipais, a qualificação política ganha relevante peso na medida em que, reconhecidos como espaços abertos à participação, a ação dos conselheiros deve se pautar nos valores e elementos inerentes à sua formação individual com o fim de fazer valer o direito à voz, na esperada condição destes virem a se revelar como agentes transformadores.

Criados os Conselhos como espaço de ampliação do processo participacionista, estes não podem ter por fim excluir do processo qualquer indivíduo, mas sim, dentro das possíveis condições, buscar qualificar os conselheiros para fazer funcionar, no espaço criado, a democracia. A qualificação do conselheiro mostrar-se-á, dessa forma, o fator potencializador de um processo que deve ser operacionalizado de forma dinâmica, através de discussões, debates, deliberações e ações voltadas à promoção do bem comum. Por sua vez, o espaço em que se deve instaurar referidas dinâmicas, no âmbito dos CMEs, está delineado em nível local, devendo ser entendido o local como referência clara ao limite geográfico do município.

O local passa a ser observado, para fins de análise, desde a adoção do federalismo como sistema político de organização do Estado brasileiro. Destarte, se em muito a Constituição Federal de 1988 apresentou inovações, quanto à definição e prática do sistema político federativo o mesmo não se deu. É necessário se perceba o federalismo como sistema político defendido e implantado desde o final do século XIX no Brasil; destarte, a forma cooperativa foi assumida quando da promulgação e publicação da Constituição Federal no que se apresentou como inovadora do sistema político adotado.

Em diversos autores, o local passa a ser estudado como decorrência do processo de descentralização administrativa ou da forma federativa assumida pelo Brasil numa intrínseca relação com as práticas culturais locais – o patrimonialismo, o coronelismo, o assistencialismo ou o clientelismo, todas estas variantes de nomenclatura de significado não distinto: o uso da máquina pública para a barganha do voto ou para a manutenção ou distribuição de cargos e favores externos à prática gerencial legal e legítima da Administração Pública.

Na intrínseca relação apontada, pode-se inferir de forma enunciativa que a consolidação do coronelismo e de seu poder se deu com a política dos estados implantada por Campos Salles em 1898<sup>26</sup>, ante o federalismo adotado pelo Brasil – razão pela qual, a análise deste trabalho parte do coronelismo.

No campo econômico, Cardoso (1975) analisa a gestão Campos Sales e o saneamento das finanças ao detectar que, nesta fase governamental,

*[...] havia um princípio, consagrado pela Constituição, que coincidia com os interesses e o perfil das realidades imposta pelos vencedores de 89: o federalismo. A prática da autonomia dos Estados não se fez esperar em matéria extremamente delicada: a contratação de empréstimos externos.*(CARDOSO, 1975: pp. 23)

Se no campo econômico o federalismo proporcionou aos estados a realização de empréstimos<sup>27</sup>, no campo cultural e social permitiu a ação direta dos governadores e possibilitou a ação direta dos coronéis sobre seus subordinados e, como negociação, o processo de troca se processava no âmbito de um coronelismo ferrenho.

A forma partidária de organização da democracia adotada pelo Brasil é alvo de grande crítica por parte de pensadores, razão pela qual Viana (1999) denunciou como inadequada a adoção do partidarismo e do federalismo pelo Brasil e cita como paradigma o modelo suíço ao argumentar que

*Na Suíça – não obstante as suas tradições tão genuinamente democráticas – o Presidente, desde que é eleito e empossado, para logo se libertar dos vínculos do partidarismo e das suas obrigações partidárias – e passa a ser o “Presidente dos suíços” ou “da Suíça”, isto é, da nação suíça na sua totalidade. Não divide a Nação em dois grupos – em amigos do governo e inimigos do governo, como aqui. O tipo do “Presidente-soldado de partido” não digo que seja criação nossa; mas, é próprio dos povos, como o nosso, dominados pela “política alimentar” e pela “política de clã”, em que o Estado ou a Administração é o meio de vida a serviço dos amigos [...] esta despartidarização aqui, deveria ser, não apenas do Governo Federal, mas também dos governos dos Estados.*(VIANA, 1999: pp. 476)

Não se pode dar outro significado ao termo “política alimentar” ou “política de clã” senão o que o autor deu ao significá-los como política em que o Estado ou a Administração é o meio de vida a serviço dos amigos. Se neste diapasão ele reconhece a ação direta dos estados no favorecimento e cálculo

<sup>26</sup> Ver CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *In Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 02, 1997, p. 3.

<sup>27</sup> Os estados de São Paulo e Minas Gerais se destacam como tendo sido os responsáveis por alocação de grande parte de recursos financeiros oriundos de empréstimos econômicos. Ver CARDOSO, Fernando H.. *Dos Governos Militares a Prudente – Campos Sales: a implantação do sistema oligárquico.* *In FAUSTO, Boris (org.). Brasil Republicano III.* v. I, 1975, p. 24.

de interesses, em 1949 o mesmo autor observou que a justiça brasileira, na fase coronelista, caracterizava-se pelas figuras do “juiz nosso”, do “delegado nosso”, isto é, era uma justiça posta a serviço dos que detinham o poder de mando.

Se críticas em excesso sobraram a Campos Sales, a virtude do estadista é apontada por Lessa (1998) como tendo se materializado na mescla entre realismo e invenção institucional. O realismo, na concepção do autor, consistiria no reconhecimento do estado natural da distribuição do poder no Brasil e a invenção institucional seria o reconhecimento institucional do federalismo implantado que permitira a configuração de um extenso condomínio oligárquico.

A terminologia *coronelismo*, por sua vez, tem reflexos em um contexto próprio. O coronelismo teve seu momento histórico delineado de 1889 a 1930. O seu marco inicial fora a Primeira República e teve a sua simbólica morte em 1930 em razão da prisão dos coronéis baianos. Alguns historiadores, por sua vez, delimitam a sua morte definitiva em 1937, datada da implantação do Estado Novo e a derrubada do caudilho gaúcho Flores da Cunha.

Com o Estado Novo, as ações desenvolvimentistas e a posterior abertura do mercado nacional ao investimento estrangeiro fazem imperar no Brasil a abertura ao sistema capitalista global que, no todo, tende a diminuir a ação direta do próprio Estado (estrangulado por dívida externa) que, sente a necessidade de prestar atendimento à sociedade através de práticas assistencialistas<sup>28</sup> e dá início a estas como formas de redução da desigualdade social.

No momento em que o Estado se insere (décadas de 1970 e 1980), de forma inevitável, num mercado global em que forças externas ditam as regras do jogo político às nações menos desenvolvidas através do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, em que as políticas sociais passam a ser reguladas e direcionadas por forças superiores que em muito fazem relativizar a soberania do Estado Nação, em que a esfera pública passa a ser extensão dos interesses privados e o indivíduo é reduzido de sua postura de cidadão a

---

<sup>28</sup> Ver Sposati, Bonetti, Yasker e Falcão (1989). Nestes, “...o assistencialismo consiste numa atividade que recebeu diferentes nuances históricas e que não se constitui numa excrescência particular do Serviço Social, mas sim uma parte da lógica capitalista. O assistencial torna-se a única face possível do capitalismo a justificar as desigualdades sociais”.

de mero consumidor, passa-se a firmar a terminologia e prática clientelística (a existência da figura do cliente).

Faleiros (1985) esclarece melhor a terminologia clientelismo, ao detectar e apontar que a clientela não é considerada com os foros da cidadania e sim como mera clientela. Na visão deste autor, há uma diferença entre o cidadão e o cliente. O cidadão tem direitos; o cliente, favores<sup>29</sup>. Reconhece-se, por sua vez, o clientelismo como instituição informal existente até os dias atuais; instituição essa que sobressai aos olhos da sociedade, sobretudo no instante da decisão, momento em que se processa a compra do voto como meio de, em expressão numérica não qualitativa, fazer perdurar no poder os políticos ou, ainda, sobressai no instante de decisões políticas conflituosas a ser tomadas de forma a beneficiar a alguém ou a determinado grupo social.

Por ora, o que se deve esclarecer é que, embora as terminologias utilizadas pelos pensadores para discutir o poder local no Brasil-Colônia (mandonismo), Império (patrimonialismo/ feudalismo), Primeira República (coronelismo), Estado Novo (patrimonialismo/ assistencialismo), Regime Militar (assistencialismo) e pós (clientelismo) sejam diversas, todas refletem em seu fio condutor a postura de práticas de captação do voto de barganha em pleitos eleitorais e/ ou a utilização da máquina pública por governantes para fins privatísticos que lhes guarneçam a manutenção de poder em âmbito local, dada a proximidade entre os atores sociais e a concretude de tais práticas.

A questão para análise posta é: De que maneira tais práticas locais conseguiram se manter num mesmo espaço em um limite temporal tão longo?

A proposição desta temática parte da inferência propugnada por Veloso (2006) em tese intitulada *Clientelismo – uma Instituição Política Brasileira* ao apontar que:

*Muito desta perplexidade encerra-se nesta pergunta formulada por Lawrence Harrinson (2002): “por que, depois de mais de 150 anos de independência, a América Latina, uma extensão do Ocidente, não conseguiu consolidar as*

---

<sup>29</sup> “[...] há quem diga que nos países latino-americanos não há cidadãos, mas súditos. O próprio processo de desenvolvimento da cidadania está vinculado às formas em que o Estado se manifesta na América Latina. Algumas burocracias consideram suas instituições como verdadeiros feudos, em uma relação patrimonial com a clientela e não em uma relação funcional. Elas se crêem donas das instituições, donas dos favores. Os direitos à cidadania são vistos como verdadeiros favores que se dão aos indivíduos solicitantes dessas instituições”. Ver FALEIROS, Vicente de Paula. *In Saber Profissional e Poder Institucional*. 1985, p. 68.

*instituições democráticas?” A resposta dada pelo autor gira em torno da seguinte questão: a cultura importa como um fator explicativo do por que alguns países conseguiram alcançar melhores resultados de desenvolvimento econômico e de consolidação de instituições democráticas dos que outros – como sugere o título de seu livro mais famoso publicado em 1985, *Underdevelopment Is a State of Mind – The Latin American Case (O Subdesenvolvimento É um Estado de Espírito – O Caso Latino-americano)*. (VELOSO, 2006: pp. 37)*

Assim, embora se reconheça que o arraigamento das práticas clientelísticas parta da forma burocrática e patrimonialista de agir do Estado e de seus governantes e da própria forma sistêmica de produção capitalista, há que se ressaltar que a cultura advém de todo o agir, uma vez que, maneja a política, a administração, a economia e os homens, o que mesmo Weber (1999) reconhece ao perceber que o desempenho institucional não está inexoravelmente associado à graduação do envolvimento econômico, mas também aos valores culturais.

Na perspectiva weberiana de que a cultura direciona aos agentes significativa importância que lhes condiciona o modo de agir é que Putnam<sup>30</sup> (2002) mantém firme a idéia de que a eficiência de um governo está relacionada com o capital social por ele desenvolvido e a de que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições.

Mas o que seria essa cultura? Arenas e Obediente (1993) buscando identificar a história, a identidade e o poder dos partidos políticos na Venezuela respondem a este questionamento na reprodução e análise do ideário de ‘*herencia histórica*’ em Marx e Engels (1982), tecendo a resposta no sentido de que:

*Marx y Engels decían que en el proceso histórico, toda sociedad transfiere a otra un comportamiento históricamente creado, y que en la transferencia, una generación le da a la que le sigue – como fuerzas productivas – capitales y circunstancias los cuales, aunque modificados por la nueva generación, le dictan a ésta sus propias condiciones de existencia, las líneas de su desarrollo y un carácter especial (1982:39). (ARENAS e OBEDIENTE, 1993: pp. 27)*

É dado seguimento ao pensamento dos autores que, citando os pensadores marxistas, destacam alguns aspectos:

---

<sup>30</sup> Para Putnam (2002) as instituições moldam a política, na medida em que “as instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos autores”. Logo, o clientelismo, enquanto instituição informal estaria sobre o sistema e agiria sobre este de forma a moldá-lo em identidade, poder e estratégia do agente político (o que barganha o voto; o que se utiliza da máquina pública para fins privatísticos) e do cliente/ ator político passivo (o que vende o voto; o que da máquina aproveita de forma indireta para atendimento de interesses particulares).

[...] a) ninguna sociedad actúa en un vacío, siempre recibe como herencia los contenidos sociales y culturales que caracterizaron a la otra que la antecede;  
 b) tal herencia se compone tanto de capitales como de circunstancias que le confieren a la heredera un carácter especial; y  
 c) el legado no se mantiene estático, está en constante proceso de transformación.  
 (ARENAS e OBEDIENTE, 1993: pp. 27)

Se a sociedade transfere a outra um comportamento historicamente criado, não restam dúvidas de que o clientelismo se apresenta como esse comportamento, como o capital e circunstâncias nas quais, ainda que modificados por novas gerações, dita a existência e as linhas do desenvolvimento em um caráter especial. Assim o é que, conforme demonstrado, as práticas de barganha do voto e utilização da máquina pública para fins privatísticos perpassam ao longo dos anos no Brasil, embora se intitulem de forma diversa e adéquem a cada fase características que lhes fazem peculiares pelo contexto histórico, político, social e cultural – o conteúdo em si é o mesmo.

O que se tem hoje por clientelismo nada mais é que fruto hereditário de conteúdos sociais e culturais que caracterizaram fases antecessoras da história brasileira; conteúdos que ganham o caráter de capital social e que se transformam no que tange à postura dos atores políticos (ora colonizadores, ora coronéis e Estado-mercado). Toda essa força que faz perenes as práticas clientelísticas no Brasil deve ser chamada cultura, que enquanto formada por um coletivo social híbrido<sup>31</sup>, faz ganhar o caráter público.

O local que é percebido como nível privilegiado de efetivação da prática democrática assim o é sem tomar em conta a existência das práticas clientelísticas culturais locais.

Supõe-se que a democracia exercida em escala menor – nas localidades – facilite a superação dos problemas postos pelos diferentes níveis de burocracia, bem como pela complexa questão da representação; desta forma, nas cidades as condições para o desenvolvimento de experiências alternativas e o exercício de práticas democráticas seriam maiores, estariam

---

<sup>31</sup> Termo preferencialmente utilizado por Canclini (2008), uma vez que o autor condena a utilização do termo “hibridismo”, ante a alegação de que a este parece que hibridismo, como todos os “ismos”, alude a certa absolutização daquilo que se nomeia, podendo implicar certo dogmatismo ou uma intenção de impor esta concepção a outros processos que não sejam aplicáveis. CANCLINI, Néstor García. *In Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade*. 2003, p. 38.

delimitadas territorialmente, se beneficiariam da proximidade do poder e seriam baseadas na criatividade dos atores locais (MARTINS, 2004) – idéia que encontra respaldo nas teorias contra-hegemônicas de democracia que também defendem uma convivência e uma complementaridade entre níveis de escala dentro do regime democrático (SANTOS, AVRITZER, 2004). No entanto, tal suposição somente se faz afirmativa quando da análise de cada contexto local.

Assim, o local pode se apresentar como nível privilegiado ou não à concretude dos ideais democráticos. A este respeito, Jacobi (2008) aponta que:

*A participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal, forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e método de governo centrado na institucionalização das relações entre o estado e a sociedade civil. As experiências explicitam a existência e/ou inexistência de um potencial de ruptura em torno da distância quase sempre presente entre o poder centralizado e as realidades sociais mutantes e heterogêneas. Isto põe em evidência os limites dos mecanismos existentes formais, verticais, corporativos e clientelistas, construídos para permitir e/ou impedir a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Estes limites foram mantidos em alguns casos, e em outros foram superados pelas administrações municipais. As administrações com caráter mais aberto à participação da população assumiram o risco calculado de abrir canais de interação com os movimentos sociais organizados e os novos atores políticos que questionam práticas tuteladas. Assim, buscam consolidar de forma partilhada novas formas de representação, organização e cooperação. Nesse sentido, e face à extrema urgência no atendimento às múltiplas demandas sociais dos setores mais excluídos, a participação se fortalece por meio do estímulo às práticas dialógicas permanentes baseadas em regras de reciprocidade e de transformação sociocultural na dinâmica assimétrica que caracteriza as relações entre estado e sociedade. (JACOBI, 2008: pp. 122/123)*

Identificar o clientelismo como instituição informal local perene na sociedade brasileira é despertar a pesquisa para a análise de aspectos nem sempre percebidos a olho nu, entretanto, apontar de forma generalizada o local como nível privilegiado ou não de exercício da participação mostra-se grande equívoco. Afirmativas neste sentido devem se pautar em profunda análise contextual local e, ante os distintos contextos de cada localidade, qualquer afirmativa somente se faz verdadeira quando devidamente alocada.

Instigar o questionamento acerca do local é importante na proporção em que o estudo realizado é feito sobre um município e, como local, deve ser percebido em sua inteireza contextual sem que sejam excluídos os aspectos culturais de sua sociedade e a influência destes sobre os conselheiros que compõem o Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.

## **II – A viabilização da gestão democrática da educação brasileira: o contexto da institucionalização dos CMEs.**

Em abordagem histórica, este capítulo traça a marcha do federalismo como sistema político adotado no Brasil, perpassando a Constituinte de 1988 até os dias atuais como meio de buscar entender a estrutura moldada no campo político à regulação das relações entre o Estado e a sociedade civil. Ainda, abre espaço à análise dos fatores que serviram de impulso à descentralização da política educacional rumo à democratização de sua gestão.

Ao partir da assertiva de que a criação dos Conselhos Municipais de Educação apresenta-se como fruto do processo de descentralização administrativa e política no Brasil, se deve acrescer o fato de que a criação dos mesmos é, ainda, fruto das concepções dadas ao federalismo.

Redundar a descentralização e as variadas concepções de federalismo como fatores exclusivos de incentivo à criação dos Conselhos Municipais de Educação, contudo, mostra-se precipitado quando não tomados em consideração os fatores externos à implementação das políticas educacionais no Brasil ditadas durante décadas pelo governo militar e, ainda hoje, embora em menor potencial, por Estados e organismos internacionais, sobretudo ante a fragilidade econômica que se fez perdurar e a relativização da soberania do Estado-nação no processo de globalização.

Assim, a primeira parte deste capítulo traça o processo histórico brasileiro de formação da cidadania sob o prisma do federalismo tomando como limites temporais as décadas compreendidas entre os anos de 1898 até 1988 com o fim de abordar a criação dos CMEs como espaços de ampliação do processo participacionista e, de forma imbricada, aponta, na segunda parte, os fatores externos e internos à descentralização da política educacional no Brasil, momento em que se verifica a importância da insurgência dos movimentos sociais na década de 1980, da promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988, da adoção constitucional do princípio da

indissolubilidade e da colaboração recíproca e do princípio da gestão democrática da educação.

Tomando como inequívoco o fato de que a criação dos CMEs é fruto da descentralização política e administrativa por parte da União em relação aos entes federados, cabe trazer à baila o esclarecimento do que significa a descentralização para que, dessa forma, se possa analisar a forma federativa propulsora da formação destes espaços. Assim, cabe ser ciente de que:

*Descentralização é um termo usado para descrever formas organizativas, processos ou circunstâncias muito diferentes. E, antes de tudo, é preciso compreender, seguindo a exposição de Roversi-Monaco (1990), que, enquanto diretivas de organização, existe uma contínua troca entre centralização e descentralização, o que assume características diversas conforme os ambientes sociais e a época histórica em que os processos atuam. Assim sendo, uma e outra não podem ser encontradas em Estado puro, a representação é um contínuum, podendo-se falar em centralização quando os poderes das entidades locais são reduzidos “[...] ao mínimo indispensável, a fim de possam ser consideradas entidades subjetivas de administração” (ROVERSI-MONACO, 1990, p. 330). Já a descentralização está presente “[...] quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades” (ROVERSI-MONACO, 1990, p. 330). (LUCE e FARENZENA, 2008: p. 79).*

Voltado à descentralização da política educacional, enquanto reconhecidos os CMEs como espaços privilegiados de discussão e formulação de políticas de gerenciamento democrático da Educação pelos representantes do Poder Executivo municipal e representantes da sociedade civil, o presente trabalho lança-se à perfilação das práticas assumidas pelo Estado brasileiro desde a adoção do federalismo.

O federalismo implantado em fins do Brasil-Império (1898) e reforçado na chamada Primeira ou Velha República (1898 – 1930/1937) por Campos Sales foi reconhecido por sua forma limitada de descentralização de ações da União para os Estados federados, sem a ação participativa dos Municípios em gestão política. Trata-se do chamado federalismo centrífugo em que a descentralização restrita das ações da União ocorreu em relação direta com os Estados, que tão-só se viram na possibilidade de recorrer a empréstimos para alocação de recursos sem a interveniência direta do poder central e com relação à representação política que, neste sentido, passou a contar com a participação local. Destarte, os municípios mantiveram-se na condição de dependentes, senão diretamente da União, por ora, dos Estados e as políticas

nestes desenvolvidas que, por sua vez, se faziam através de trocas – período de forte ação do coronelismo. Renato Lessa (1998), não tendo tomado postura unilateral no tocante à análise da gestão Campos Sales, abre espaço às palavras do irmão do presidente, Alberto Sales, que afirmara o fato de que, neste período:

*[...] a política divorciou-se inteiramente da moral. Governadores e Congressos firmaram entre si pactos reprováveis, esquecidos e desprezados os deveres constitucionais, para se entregarem à gatunagem e à licença, enchendo as algibeiras com o produto do imposto e afugentando os honestos com a perseguição política [...] Se nos Estados não há honestidade nem civismo, se aí dobram todos ao menor aceno que possa vir do alto. (SALES apud LESSA, 1998: p. XXXIX)*

O relato do irmão do Presidente Campos Sales evidencia o que representou a fase coronelista no Brasil: uma política divorciada da moral. Por sua vez, se deva atentar para o fato de que no campo da representação política, a Primeira República produziu mudanças (se reconheça, não extraordinárias) pela reconfiguração política traçada nos moldes da norte-americana. Nesse sentido, Carvalho (2008) destaca que

*Do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos [...] A descentralização tinha efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição de presidentes de estado e prefeitos. Mas a aproximação se deu sobretudo com as elites locais. A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais [...] A Primeira República ficou conhecida como “república dos coronéis”. Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município. Já no Império ele exercia grande influência política [...] O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes de estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer. Elas foram aperfeiçoadas. Nenhum coronel aceitava perder as eleições. Os eleitores continuaram a ser coagidos, comprados, enganados, ou simplesmente excluídos. (CARVALHO, 2008: p. 41)*

Ao fim da intitulada fase “coronelista”, a barganha e o processo de troca de interesses passou a se dar por razões de cargos públicos, como Carvalho (1997) aduz ser:

*[...] a perda de poder econômico que leva o coronel a necessitar do apoio do governo para manter sua posição de classe dominante. Mas é verdade que a teoria é formulada apenas em termos de compromisso político: os coronéis apóiam o governador, que lhes dá carta branca em seus domínios; os governadores apóiam o presidente da República, este reconhece a soberania deles nos estados. [...] No coronelismo, [...], o controle do cargo público é mais importante como instrumento de dominação do que de empreguismo. O emprego público adquire importância em*

*si, como fonte de renda, exatamente quando o clientelismo cresce e decresce o coronelismo. (CARVALHO, 1997, p. 35)*

No quadro político do Brasil traçado durante a Primeira República percebe-se o descaso com a execução de políticas sociais pela União e Estados federados e, ainda, a mitigação da execução destas pelos municípios que, para tê-las, deveriam servir todo um aparato político de equilíbrio e entrega de votos aos governadores<sup>32</sup>. Assim, a tratativa deste período é compreensível contanto que não se olvide a importância de neste ter sido lançada a semente de um novo sistema político: o federativo.

A partir do federalismo centrípeto, datado de 1930/1937 à década de 1980, é que se pode cogitar da existência de uma preocupação maior do Estado brasileiro com a execução de políticas sociais, em especial, educacionais. Embora seja reconhecido, neste período, o exercício centralizador do poder pela União no direcionamento de suas ações políticas, é a partir daí que se percebe, também, maior preocupação do Estado com as questões sociais. Assim, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934 confere autonomia aos municípios (art. 7º, I, d), e faz a União assumir a responsabilidade de traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, XIV). Esta mesma Constituição dedica um capítulo inteiro para dispor da Educação e da Cultura, no que faz determinar no Capítulo II, em seu art. 149, que:

*Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1934, art. 149)*

---

<sup>32</sup> “Em obra publicada pela primeira vez em 1949, Victor Nunes Leal (1997) descreve uma configuração política das primeiras décadas da República, aparentemente paradoxal: ‘restrita autonomia legal’ dos municípios e ‘ampla autonomia extralegal’ dos chefes municipais governistas. Nesta configuração, segundo o autor, operava uma inversão no exercício da autonomia local. A autonomia do município seria naturalmente exercida pelo regime representativo caso fosse [...] garantida juridicamente contra as intromissões do poder estatal e assentada em sólida base financeira[...]’ (LEAL, 1997, p. 171); todavia, o exercício de uma autonomia extralegal dependia das concessões do governo estadual e, portanto, [...] não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dívida do poder. E uma doação ou delegação dessa ordem beneficiará necessariamente aos amigos do situacionismo estadual’ (LEAL, 1997, p. 72). Aponta, a propósito, o autor, que o poder extralegal dos chefes políticos locais incluía atos de corrupção, aos quais os governos estaduais, podendo legalmente intervir, de fato faziam ‘vista grossa’ a fim de obter apoios eleitorais[...]”.(LUCE e FARENZENA, 2008: p. 79).

No entanto, no mesmo capítulo, no art. 150, a União ratifica como sua a competência privativa para fixar o plano nacional de educação para todos os graus e ramos de ensino, inclusive, para organizar e manter os sistemas educativos. Destaque-se o fato de que, mesmo o acesso à educação mostrara-se restrito, o que ratifica o mesmo artigo em sua alínea e e o parágrafo único:

*Art. 150 - Compete à União:*

*a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;*

*b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;*

*c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;*

*d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;*

*e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.*

*Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:*

*[...]*

*e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; [...]. (BRASIL, 1934, art. 150)*

Logo, inevitável é a afirmativa de que, a norma do art. 149 restaria enquadrada, no campo jurídico como sendo programática. Ainda, o restritivo acesso à educação apontado no art. 150, alínea e e em seu parágrafo único, não condiz com o reconhecimento da educação como direito de todos, conforme preceitua o aludido art. 149, o que se aponta como aparente conflito normativo entre as normas instituídas pela mesma Constituição. No mais, a ação supletiva reconhecida como de competência da União, no art. 150, alínea e, mostrara-se letra morta na Constituição ante as necessidades de um país que

sequer conseguia manter suas despesas com as receitas orçadas no âmbito federal.

Inobstante as falhas apresentadas pela Constituição de 1934, não se pode negar a importância da previsão da educação enquanto direito de todos desta extraída, o que se mostra como sendo primeiro passo ao reconhecimento da educação como direito social.

Três anos mais tarde adveio a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil outorgada em 1937, que, ratificando o reconhecimento da educação como direito de todos, suprimia os partidos políticos e introduzia reformas econômicas e sociais, no que fazia reconhecer como dever da Nação, dos estados e municípios a oferta do ensino primário e gratuito para as chamadas classes menos favorecidas. Assim, nos art. 129 e 130, em espaço dedicado à normatização das políticas de Educação e Cultura, a Constituição de 1937 declarava:

*Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.*

*O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.*

*É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.*

*Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937, arts. 129 e 130)*

Já em 1946, a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil em seu art. 1º, de antemão, definiu o país como submetido ao regime democrático, representativo, federativo e republicano. No campo da política educacional manteve o reconhecimento da Educação como direito de todos

(art.166). Instituiu como princípios a reger a legislação do ensino o da obrigação de oferta do ensino primário em língua nacional e o da obrigação da oferta deste de forma gratuita a todos, ressalvado o caso do ensino em fase ulterior em que o cidadão deveria comprovar a falta ou insuficiência de recursos (art. 168, I e II). No campo do gerenciamento dos recursos à Educação, definiu-se a receita a ser aplicada pela União, estimada em não menos que dez por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em não menos que vinte por cento da renda resultante dos impostos (art. 169) e, quanto à organização do sistema de ensino. Manteve-se a União na postura de centralizadora no que tange à determinação das diretrizes educacionais tendo, no que se apresenta como inovador neste instante, facultado aos estados e ao Distrito Federal a organização dos seus sistemas de ensino:

*Art. 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.*

*Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.(BRASIL, 1946, art. 171)*

Como se pode observar, o Estado brasileiro, na figura da União, inicia o processo de delegação de competências aos entes federados (Estados e Distrito Federal), tendo os municípios, aos poucos, aumentado a sua capacidade organizativa com o fim precípua de fortalecer as bases ao fornecimento dos serviços educacionais. Neste sentido, a descentralização política e administrativa reforça-se como caminho inevitável a ser trilhado pelo Brasil.

*Não se pode conceber de outra forma a organização administrativa brasileira, em que a partilha das atribuições administrativas entre a União, os estados e os municípios justifica-se por várias razões, entre elas: a estrutura do Estado e a forma de governo adotada no país; a vastidão de nosso território; as inúmeras peculiaridades locais da realidade brasileira; a complexidade dos problemas educacionais; a crescente demanda por educação escolar; a necessidade de se acelerar o processo de participação das populações. Não é por acaso que os próprios textos legais determinam a descentralização, a qual vem paulatinamente se processando em vários planos e em vários sentidos. (VALLE, 2008: p. 54/55).*

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, outorgada sob o regime militar, não apresentou inovações substanciais com relação à Constituição de 1946. Por sua vez, a outorgada em 1969, chamada Emenda

Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, mostrou-se instrumento de potencialização à descentralização política e administrativa em âmbito municipal, na medida em que previu em seu art. 177:

*Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. (EC n.º 01/1969)*

Em complementação, o conteúdo previsto no art.15, II, *b* é que possibilitara a extensão da descentralização em âmbito municipal:

*Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:[...]*

*II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:[...]*

*b) à organização dos serviços públicos locais.(BRASIL, 1969, art. 15 )*

Em relação aos Conselhos de Educação, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 1934 já os houvera instituído em seu art. 152, parágrafo único ao determinar que:

*Art. 152. [...]*

*Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino. (BRASIL, 1934, art. 152, parágrafo único)*

Ressalta Valle (2008) que, embora muitos fizessem restrições a sua atuação e até mesmo a sua instituição, tal reconhecimento constitucional representou um avanço dos princípios descentralizadores, uma vez que estes órgãos passaram a ter como papel atuar em relação aos problemas locais, adequando os preceitos legais às peculiaridades de cada região. É necessário atentar-se para o fato de que o primeiro passo descentralizador caminhou em sentido regional e não local.

Denota-se que a instituição dos Conselhos de Educação data do período militar no Brasil, razão pela qual, quando criados não se mostravam espaços favoráveis ao exercício da democracia, tendo sido estes tomados por técnicos, em geral, representantes do Poder Executivo local. Sendo este um período em

que se define o federalismo na sua forma centrípeta, convém atentar-se para o fato de que:

*No Brasil, o regime militar interveio nos mecanismos de representação política, de controle dos sistemas de segurança regionais, de centralização fiscal e de proliferação de agências federais nos Estados, que deram novo formato à federação, limitando a autonomia dos Estados, que até então constitucionalmente faziam frente à União (SALLUM JÚNIOR, 1996: p. 45).*

Os CMEs, por sua vez, tiveram a possibilidade de instituírem-se tão-só quando da publicação da Lei n.º 5.692/1971, momento em que a União ao determinar as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus (hoje, ensinos fundamental e médio, respectivamente), estendeu a atuação dos Conselhos ao âmbito municipal, o que o fez ao instituir no art. 71 que: “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (BRASIL, 1971: art. 71).

Se no plano normativo, com a publicação da Lei n.º 5.692/1971, a década de 1970 aponta-se como marco temporal à criação e institucionalização dos CMEs, estes ganham especial destaque com a Constituinte de 1988, tendo sido traduzida a década de 1990 como limite temporal político em que se inicia o processo de proliferação dos CMEs. Outrossim, é nesta década que se pode visualizar também os Conselhos como objeto de estudos por parte de teóricos preocupados em entender a dinâmica participativa instaurada com a criação destes em nível local.

A década de 1980 é apontada como tendo sido o palco político-temporal da mobilização da sociedade civil em torno de objetivos comuns, objetivos coletivos que almejam à reafirmação da obrigação do Estado para com as políticas sociais, num quase retorno à proposta do *Welfare State*, bem como palco supremo de atuação da sociedade civil na cobrança por seu espaço no campo da política. Esse período foi marcado por traços de organização e resistência, resgate e respeito aos direitos humanos e preocupação com o meio ambiente e a qualidade de vida por parte da sociedade civil organizada (SANDER, 2005: p.101).

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, o Estado, sob a pressão da sociedade, organizou-se de forma diversa: o federalismo que anteriormente se manifestara em seus tipos centrífugo (Velha República,

entre 1898-1930) e centrípeto (1930-1980), ganha o caráter de cooperação. Neste sentido, esclareça-se que:

*[...] o federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição de múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual Constituição (CURY, 2006: p. 115).*

O tipo de federalismo por cooperação *per si* indica a adoção pela Lei-Mor do princípio da colaboração recíproca entre os entes federativos e, de certo, como se levanta a temática colaboração, torna-se fácil deduzir a descentralização de competências por parte do Estado. Convém acentuar que o artigo 18 da CRFB/88, que se refere à organização político administrativa, confere autonomia a todos os entes federativos.

As competências são distribuídas em consonância com o artigo 23 da CRFB/88, que estabelece a competência comum, na qual se reconhece a necessidade da cooperação e colaboração entre os entes federativos e a sociedade civil para o progresso da nação e que se determina que as responsabilidades sejam assumidas de forma conjunta. Assim, o Estado brasileiro adota a prática de descentralização das políticas e reforça a necessidade de uma ação gerencial político-administrativa conjunta. Assiste-se, na década de 1980 à reconstituição ou restabelecimento do federalismo real e, neste sentido, se pode aduzir que:

*A reconstituição ou restabelecimento do federalismo como condição de democratização, tornou-se uma causa clamada por diferentes segmentos da sociedade brasileira no período de abertura política e transição democrática. Na década de 1980, as bases do federalismo brasileiro foram sendo recuperadas e fortalecidas, destacando-se a descentralização fiscal, passando pela Emenda Passos Porto, de 1983, o retorno das eleições diretas para governador, para prefeitos das capitais e de áreas de “segurança nacional” e para todos os membros do Senado, culminando com a Constituição Federal de 1988 (CF 88).*

*A federação que emerge da CF 88 e das relações políticas até meados dos anos 1990 caracteriza-se pela não centralização do poder políticos, pelo reconhecimento dos municípios como componentes federados, pelo fortalecimento do poder dos estados e pela descentralização fiscal, esta última favorecendo, em especial, os municípios. (LUCÉ e FARENZENA, 2008, página 77)*

No campo da política educacional o caráter da descentralização ficara evidenciado não apenas com a disposição constitucional em caráter obrigatório de investimento dos entes federados na Educação, mas ainda com a disposição constitucional do art. 206, inciso VI, que passa a prever como princípio a gestão democrática do ensino público. Esse artigo expressa a responsabilidade e a necessidade da cooperação por parte da sociedade civil na gestão escolar. Valha-se que o art. 205 da referida Lei institui a educação como um direito de todos, sendo dever do Estado e da família promovê-la e incentivá-la com a colaboração da sociedade; percebe-se, desde então, a busca pela legitimação de uma sociedade civil comprometida, que deve posicionar-se necessariamente de “mãos dadas” com o Estado para assegurar o exercício desse direito.

Na autonomia conferida pela CRFB/88 aos Municípios se visualiza a observância e respeito da União às diferenças e práticas locais como fatores autonomizadores de uma sociedade atrofada em adversidades econômicas, sociais e políticas; na descentralização das competências instituídas é que a União assume a necessidade de diligenciar tarefas e é na instituição do princípio da gestão democrática da educação, da cooperação e colaboração recíproca e na conclamação à responsabilidade conjunta à promoção da Educação (dever do Estado, da família e de todos), que o Estado brasileiro reveste-se em um novo caráter: o federalismo cooperativo democrático. E, justamente, neste sentido é que ganha fundamentação a instituição dos CMEs como colegiados paritariamente formados por representantes do Estado e da sociedade civil na ação democrático-gerencial da Educação.

Embora a constituição dos CMEs não seja expressamente exigida pela legislação nacional aos municípios, já estão consubstanciadas importantes iniciativas para sua formalização como os órgãos normativos dos sistemas municipais de ensino. O MEC, por iniciativa de sua Secretaria de Educação Básica (SEB), tem a intenção de propor emenda à LDB no sentido de que seja impositiva a presença de um conselho estadual de Educação nos estados e no Distrito Federal e de um conselho municipal de Educação nos municípios, todos com funções deliberativas, normativas e de supervisão e atividade permanente, criados por lei, à semelhança do disposto à União relativamente ao CNE (LUCE e FARENZENA, 2008: p. 90). Logo se percebe que, já nas

primeiras décadas do século XXI, a importância da instituição dos CMEs em todos os municípios do Estado brasileiro passa a ser percebida como necessária ao controle e regulação por parte da sociedade civil.

## **2.1 – Fatores externos e internos de impulso à descentralização da política educacional no Brasil.**

A mundialização<sup>33</sup>, ditada em recomendações pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial aos países, estimulou a política econômica a se concentrar no crescimento das exportações, na redução da demanda interna, em certo número de restrições orçamentárias e em algumas privatizações (CARNOY, 1999).

Na década de 1970, a política americana, o endividamento dos países em desenvolvimento e a ineficácia do serviço público deram ênfase a uma visão de dominação sobre a maneira de como as economias em crise deveriam se reorganizar para recuperarem o caminho do crescimento. Por sua vez, a aplicação das políticas traçadas culminou com o aumento efetivo das disparidades econômicas e da situação de miséria, o declínio do papel do Estado no crescimento econômico e a redução do financiamento dos serviços públicos, principalmente, na Educação.

Com o traçado dos ditames da mundialização passou a ser considerado necessário o entendimento pelos responsáveis por políticas, em especial educativas, no Brasil e demais países em desenvolvimento, de que o Estado encontrava-se num momento de dificuldade financeira profunda, razão pela qual o orçamento deveria ser restrito e o investimento privado no campo educacional mostrava-se como sendo o melhor a se proceder.

No que se refere ao aparato estatal atual, Therborn (2001) destaca o neoliberalismo como sendo uma vanguarda da modernidade no que se refere à organização do Estado, uma vez que traços nítidos de tal sistema predominam nas nações nele imersas com traçados de prevalência pelo processo de mercantilização do Estado, de desburocratização e de destecnocratização que

---

<sup>33</sup> Termo empregado por Martin Carnoy, similar ao termo globalização. Ver CARNOY, Martin. *In Mondialisation et réforme de l'éducation.*, 1999, trad., p. 69-85.

deixam lugar a novos mecanismos de gerência derivados de dinâmicas de mercado. Por sua vez, na impossibilidade do Estado de privatizar políticas, o que se tinha a fazer é descentralizá-las entre os entes federativos como forma de não se comprometer a receita com elevadas despesas.

Sendo recomendação do FMI e do Banco Mundial restrições orçamentárias, mais a ênfase dada na década de 1970 em torno da redução dos serviços públicos, em especial, da Educação, a descentralização de competência por parte da União ganhou apoio internacional, bem como foi recomendada e catalogada como uma reforma que aumentaria a produtividade da Educação.

No mundo, as instituições que se especializaram no atendimento às concepções éticas, em redistribuir renda, em fomentar solidariedade e atender necessidades e necessitados perderam importância e legitimidade desde 1980. Passou-se a cotejar instituições que incentivam competências ou méritos que possam ser realizadas no mercado. Assim, os modelos e instrumentos de políticas sociais deslocaram-se e hoje apontam enfaticamente em direção à responsabilidade própria do indivíduo e do seu posicionamento no mercado (SOBOTTKA, 2006).

O que se vivencia é o modelo sistêmico neoliberal-capitalista em que os Estados mostram-se atrelados às políticas de mercado, em atendimento globalizado, de controle perdido<sup>34</sup>. Ressalta-se que não se trata da negação da existência do Estado, mas de sua redução a mero manipulador de recursos e de gerenciamento de políticas, em que o Estado-nação tem relativizada a sua soberania face às forças erosivas transnacionais<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Em poucas palavras Bauman resume o controle no processo de globalização ao destacar que “[...] ninguém parece estar no controle agora. Pior ainda – não está claro o que seria, nas circunstâncias atuais, ‘ter o controle’”. Ver BAUMAN, Zygmunt. Depois da Nação-estado, o que? *In Globalização – as consequências humanas*. 1999, p. 64.

<sup>35</sup> Termo empregado por G.H. von Wright ao analisar que no processo de globalização o capital não tem domicílio fixo e os fluxos financeiros estão bem além do controle dos governos nacionais, onde muitas das alavancas da política econômica não mais funcionam. Assim aponta o fato de que “a nação-estado parece que está se desgastando ou talvez ‘definindo’...As forças erosivas são transnacionais. Uma vez que as nações-estados continuam sendo as únicas estruturas para um balanço e as únicas fontes de iniciativa política efetiva, a ‘transnacionalidade’ das forças erosivas coloca-as fora do reino da ação deliberada, proposital e potencialmente racional. Como tudo o que elide essa ação, tais forças, suas formas e ações são ofuscadas na névoa do mistério; são objetos de adivinhação e não de análise confiável...” *apud* BAUMAN, Zygmunt. *op. cit.*, p. 64.

Nesse contexto, em Sander (2005), a descentralização mostra-se como sendo decorrente de um sistema maior em que estão inseridas as nações – uma aldeia global balizada pelo sistema neoliberal-capitalista.

E, no campo educacional são sentidos, de forma tortuosa, todos os efeitos maléficos da mundialização, o que conduz Carnoy (1999) ao pensamento de que a mundialização entra no setor da educação montada em um ‘cavalo’ ideológico e suas repercussões sobre o ensino e a produção de conhecimento são amplamente o fruto do liberalismo motivado pelo dinheiro e não por uma visão clara em relação ao aprimoramento da Educação.

Já em início dos anos de 1990, em Jomtien, na Tailândia, na esfera educacional, fora desenvolvida a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Plano de Ação para Satisfazer as necessidades Básicas da Aprendizagem* – documento movido pelas grandes transformações em curso e orientado pelas mudanças sociais e culturais em países industrializados ou em desenvolvimento.

Podendo ser apontado como um dos últimos documentos de recomendações no campo da política educacional das nações desenvolvidas às menos desenvolvidas ou em processo de industrialização tardio, o documento é objeto de análise por Silva Jr. (2004) que analisa o fato de que este trouxera em seu bojo recomendações aos países para a aplicabilidade no campo educacional que os conduzira ao processo de descentralização do ensino. E, no diapasão descentralização é que se intensificam as forças condutoras à criação de espaços participativos à promoção de ações conjuntas em favor da Educação, no que ganha destaque a implementação dos CMEs.

Se os fatores externos apontados serviram de impulso ao processo de descentralização da política educacional, há se que destacar, em âmbito nacional, os fatores internos como tendo sido: a década de 1980 e a promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988; a adoção da Carta Magna do princípio da indissolubilidade e da colaboração recíproca e, sobretudo, do princípio da gestão democrática que, ante a importância, ganha especial destaque.

No Brasil, a partir da década de 1980, a questão educacional, antes de ser uma proposição ligada ao crescimento econômico, passa a ser uma questão política no momento em que as instituições autoritárias, que

atravessaram a sociedade, foram sendo denunciadas e uma concepção de direitos de cidadania passa a colocar em questão a atuação do Estado (BRITO, 2003).

A década de 1980 foi o período em que se redefiniram as relações entre Estado e sociedade civil dada a pressão dos movimentos sociais por projetos 'inovadores' em que o Estado assumisse, tomasse para si a responsabilidade quanto às políticas sociais, numa tentativa de reafirmação do *Welfare State*.

A pressão do Banco Mundial, de um lado, as populares por educação fundamental e média, de outro, vão clamar por mudanças na administração e no financiamento (BRITO, 2003).

Assim, a década de 1980 mostra-se como tendo sido no Brasil o palco político-temporal das inovações, o momento em que a sociedade civil se organiza e clama a postura de um Estado presente e operante; o momento em que a sociedade evoca a postura de um Estado democrático e legítimo e a participação no contexto político. Neste instante,

*A alternativa da participação deve ser vista pela ótica dos níveis de concessão dos espaços de poder e, portanto, pela sua maior ou menor ruptura com estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias. Isto configura a possibilidade dos cidadãos assumirem papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como reforçar o exercício de um controle mais permanente e consistente dos usuários na gestão da coisa pública, sustentado no acesso à informação a todos os grupos sociais sobre o funcionamento do governo da cidade. (JACOBI, 2008: pp. 122-123.*

No contexto apontado, a Constituição Federal de 1988 optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos (CURY, 2006), valendo-se do fato de que a descentralização estabelecida na Carta Magna nada mais expressara do que a necessidade da União de compartilhar responsabilidades e, simultaneamente, comprometer em menor proporção sua receita com a política educacional. Esse fora, ainda, o momento em que o Estado aproveitara da oportunidade para compartilhar suas responsabilidades também com a sociedade civil, legitimando assim a participação social e cidadã<sup>36</sup>, o que o fez ao estabelecer a Educação como

---

<sup>36</sup> Em Gohn (2004), 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; a participação seria aquela lastreada no conceito de cultura cívica e capital

direito de todos e dever do Estado e da família e, colaborativo da sociedade em seu incentivo e promoção, em seu art. 205 e, ao estabelecer como princípio a reger o ensino o da gestão democrática do ensino público, em seu art. 206, inciso VI.

Cabe, por oportuno, uma digressão que situe a Constituição como lei fundamental da nação, constituindo uma força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes (LASALLE, 1985). Logo, não se há que desprezar a importância da Constituição em seu campo normativo ao considerar que esta se mostra diretriz de normas que porventura venham a ser elaboradas, razão pela qual, normas a ela anteriores devem ser submetidas ao processo de recepção ou de não recepção; por sua vez, as posteriores devem ser submetidas às declarações de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade. Ela é regente e a sua força reduz a ação e criação de normas que venham a surgir em cenário nacional e mesmo internacional quando da ratificação de tratados pelo Estado brasileiro.

Os princípios da indissolubilidade e da colaboração recíproca devem, todavia, ser analisados conjuntamente como fatores internos que, adotados pela Carta Magna, contribuíram sobremaneira à descentralização da política e administrativa no Brasil.

A Constituinte reconhece na Carta Magna de 1988 o Brasil como República Federativa formada pela união indissolúvel da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ademais reconhece o princípio da cooperação recíproca, o que se percebe da análise dos arts. 1º, 18, 23 e 60, §4º, I.

De pronto se denota que a União estabeleceu um sistema de repartição de competências entre os entes federativos que, por conseguinte, evidencia a adoção ao processo de descentralização de políticas.

A Constituição faz a escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social

---

social. Em Jacobi (2002), a participação social é o momento do fortalecimento e busca de um desenvolvimento autônomo; é aquela que coloca a sociedade em contato com o Estado. Ambas se referem à institucionalização da participação; essas dimensões conectam-se, interpenetram-se e complementam-se. GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna. *Participação Sociopolítica e Governança Democrática: O Papel dos Conselhos Municipais de Educação na Gestão e Implementação da Política Educacional*. FUNDAJ – GT: Estado e Política Educacional/ n.º 05, 2006, p. 03.

com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão (CURY, 2006). E, da mesma forma que a Lei-Mor institui e reparte competências entre os entes federativos, faz imperar sobre os mesmos o regime da colaboração mútua/ recíproca.

Importante frisar que a necessidade descentralizadora do Estado, bem como da unidade nacional são evidenciados por juristas pátrios como princípios norteadores existentes desde a constituição republicana de 1891, conforme aduz Moraes (2007):

*“O princípio da indissolubilidade em nosso Estado Federal foi consagrado em nossas constituições republicanas desde 1891 (art. 1º) e tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora. O art. 1º da Constituição Federal afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; sendo completado pelo art. 18, que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos e possuidores da tríplice necessidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto-administração”. (MORAES, 2007: p.255)*

No campo da política educacional, a descentralização restara prevista com a previsão na CRFB/ 88, em seus arts. 211 e 212 ao adotar, em relação aos entes federativos, o regime de colaboração e ao repartir as competências de investimento em Educação, respectivamente.

Ao adotar a CRFB/88 em seu art. 211 o regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino entre os entes federativos, esta determina, em caráter de competência, como sendo dever dos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; dos estados e Distrito Federal atuar prioritariamente nos ensino fundamental e médio e, da União o dever de organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino pública federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, com o fim de garantir a equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade do ensino através de assistência técnica e financeira aos demais entes federados. O que se pode aduzir dentre as competências estabelecidas é que essa colaboração abrange diversos

âmbitos, dentre os quais se destaca a oferta de educação, o financiamento, o planejamento e a normatização<sup>37</sup>.

As funções redistributiva e supletiva assumidas pela União em relação aos entes federativos denunciam o regime de colaboração na gestão da política educacional. Importante, no entanto, é observar que

*[...] Nos últimos anos, os municípios têm assumido responsabilidades cada vez maiores na aplicação, gestão e controle do uso dos recursos financeiros, seja com a expansão da oferta da educação infantil e do ensino fundamental nas redes municipais, seja com a oferta dos programas suplementares nas escolas estaduais, como é o caso dos convênios de municipalização da merenda escolar ou do transporte escolar (LUCE e FARENZENA, 2008: p. 85).*

Fato que deve ser acrescido à compreensão do aumento das responsabilidades assumidas pelos municípios é o processo de municipalização gerencial dos níveis de ensino fundamental e da educação infantil a partir dos anos de 1990. Considerando que, parte considerável dos Estados brasileiros era responsável pela prestação dos serviços educacionais nos referidos níveis educacionais para a totalidade de municípios por eles abrangida, a repartição de competência entre os entes federativos desencadeou processo desenfreado de descentralização gestora, levando os municípios a assumir responsabilidades até então não a eles delegadas. Assim, a municipalização da merenda e/ ou do transporte escolar apontadas por Luce e Farenzena (2008) não só se mostraram motivo de aumento de responsabilidades por parte dos municípios, mas também a municipalização gestora total de níveis de ensino. De certo, todas as circunstâncias apontadas fazem voltar os olhos à necessidade real de efetivo controle social a ser exercido pela sociedade, no que ganha relevância o papel a ser exercido pelos CMEs.

Não se podendo esquivar da força normativa da CRFB/88, importante é observar que, no campo de análise da efetividade, ainda que a referida Lei tenha tomado como diretriz o princípio da colaboração recíproca, esta não se mostra efetivada pelo simples traçado normativo. O regime de colaboração se mostra um processo moroso, em especial no que tange ao federalismo

---

<sup>37</sup> Ver Luce e Farenzena (2008). Conselhos municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. *In Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008, pp. 75-96.

alcançado no Brasil que, segundo Cury (2006) sofre ante a omissão de parlamentares a despeito do que estabelece a CRFB/88 em seu art. 23, parágrafo único, ante o federalismo competitivo – guerra fiscal entre Estados e Municípios e Distrito Federal, ante a representação política reduzida a número de eleitores e ante a desigualdade social de que está acometida a nação. De forma não menos distinta é analisada a efetividade da colaboração recíproca no campo da política educacional:

*A atuação dos governos em regimes de colaboração na área da Educação é ainda um objetivo a ser perseguido. O fato de a legislação determinar uma atuação compartilhada em vários âmbitos não garante que isso se concretize. A prática das relações intergovernamentais é que vai marcar ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas. Assim como argumenta Souza (2005), referindo-se genericamente à problemática das relações intergovernamentais, a prática das relações entre as esferas de governo é, marcadamente, de cunho político, é mais informal e não obedece à lógica formal da legislação. Permanece, assim, para os sujeitos envolvidos nas negociações e acordos de colaboração a tarefa de construção de políticas articuladas, as quais, sem eliminar conflitos e oposições, podem possibilitar práticas administrativas que viabilizem a democratização da educação em geral e não apenas a manutenção e o desenvolvimento desta ou daquela rede de ensino. (LUCE e FARENZENA, 2008: p.86)*

Em suma, a articulação do local com os demais entes federativos é que possibilitará ou não a atuação em colaboração à concretude da gestão democrática tendente ao fornecimento da prestação qualitativa dos serviços educacionais.

Deve ficar claro, por ora, que são os princípios da indissolubilidade e da colaboração recíproca os responsáveis pela definição do Brasil como sendo um Estado Federativo de Cooperação. Em âmbito municipal, a criação dos CMEs deve favorecer a aplicabilidade de tais princípios que devem ser, por sua vez, potencializados pelas ações de seus conselheiros que, irramente, devem coadunar esforços coletivos à efetividade da gestão democrática.

## **2.2 – A gestão democrática como princípio constitucional e da legislação do ensino.**

Embora se reconheça tenha sido lançada a semente da luta por uma educação como fundamento de um projeto nacional democrático nos anos de 1920 por Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Almeida

Júnior, Roquete Pinto, Pascoal Leme, entre outros educadores que inspiraram o movimento dos Pioneiros da Educação Nova, e se reconheça também que o manifesto de 1932 tenha mobilizado a sociedade e garantido a presença de fundamentos democratizantes na Constituinte de 1934 (BORDIGNON, 2005), destaca-se que a semente só viria a germinar com a promulgação e publicação da Constituição Federal de 1988 com a adoção do princípio da gestão democrática do ensino público, instituído em seu art. 206, inciso VI. Por sua vez, a adoção do regime da colaboração recíproca pela Carta Magna, em seu art. 211, veio a corroborar o propósito de uma nova organização social para a educação pautada nos ditames da cooperação entre os entes federativos, escola e sociedade civil. No mais, a possibilidade da organização dos sistemas de ensino por cada qual dos entes federativos garantiu-lhes a autonomia de uma gestão democrática quanto ao modelo, conquanto respeitada a forma federativa assumida pelo Estado.

A legitimação da participação social na Constituição Federal ganha por parte dos autores o rótulo de ‘princípio da responsabilidade coletiva’ – princípio assim designado ante a função dada à sociedade civil pelo Estado com a Constituição. O ideal democrático proposto pela Constituição é de cidadãos voltados para a evolução da coisa pública (dos bens, dos deveres e garantias fundamentais), informados dos acontecimentos sócio-político-econômicos, dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

Prevista pela Constituição Federal de 1988, a gestão democrática da educação é adotada como diretriz de política pública educacional pelo Estado a ser compreendida em sua função estratégica, na medida em que o seu alcance é considerado um mecanismo para o atendimento das demais diretrizes (MENDONÇA, 2004). Essa garantia foi inegavelmente marcante forma da materialização na dinâmica social na luta pela democratização da educação no Brasil.

Ao instituir a gestão democrática do ensino público, a Constituição Federal de 1988 promoveu a inserção da sociedade civil no cenário da educação, dessa vez, não mais como coadjuvante do processo de formação histórico-política do país, mas como protagonista.

Acerca da noção do termo gestão, Cury (2005) aduz que *ger* é a raiz etimológica do termo que, por sua vez, significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Buscando o sentido etimológico do substantivo *gestus* (em português: gesto) como sendo significado de um feito, uma execução e justificando que quando usado no plural latino (*gesta*) significa feitos ilustres, notáveis, nobres e corajosos, insta trazer a compreensão de que:

*A gestão implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação, segundo a justiça. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos. [...]*

*A gestão, dentro de tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática, já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo. (CURY, 2005: p. 14).*

Em continuidade argumentativa e em contrariedade à idéia da simples e caricata idéia do gerente de comando frio, paternalista e autoritário, Cury (*idem*) sustenta ser a noção da gestão democrática sob os direitos políticos uma conquista da modernidade, tendo se tornado mais plena de significado no Brasil. Para tanto, no viés argumentativo de que o golpe de 1964, no Brasil, houvera trazido consigo a interrupção do desenvolvimento de muitas promessas de democratização social e política em gestação, inclusive da educação escolar e popular no Brasil ante autoritários comandos do regime militar calcados em maior proporção no direito da força do que na força do direito, o autor reconhece na década de 1980 o limite temporal de expressão popular de ampla contestação ao regime militar, tendo sido a derrubada do regime ocasionada em razão da ampla participação popular que, por sua vez, foi responsável pela criação de um ordenamento jurídico nacional em bases democráticas.

A previsão constitucional do princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei, enquanto princípio basilar no qual o ensino deve ser ministrado, na forma da CRFB/88, art. 206, inciso VI, deve ter interpretação abrangente, permitindo considerar não estabelecer esse princípio uma diretriz apenas do ensino público entendido como aquele ofertado por instituições públicas, mas sim, como diretriz de toda a educação escolar. Numa

interpretação axiológica, o seu caráter publicista tende a repudiar todas as formas de autoritarismo. A este respeito:

*Este princípio, ainda que abrangendo tão só os sistemas de ensino propriamente públicos, se justifica como tal, com maior razão, porque a educação escolar é um direito próprio de um serviço público por excelência. Mesmo que legalmente não atinja o setor privado, o caráter ético e axiológico da democracia paira sobre todas as instituições escolares.*

*Daí a educação escolar se tornar pública como função do Estado e, mais explicitamente, como dever do Estado, a fim de que cada indivíduo possa se autogovernar como ente dotado de liberdade e ser capaz de participar como cidadão consciente e crítico de uma sociedade de pessoas livres e iguais. (CURY, 2005: pp. 16/17).*

Em legislação infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em seu art. 3.º, inciso VIII, reconhece o princípio da gestão democrática do ensino público como diretriz do ensino a ser ministrado no Brasil, vindo a ratificar o disposto em ordem constitucional. Da mesma forma, a referida legislação dispõe em seu art. 14 que:

*Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:*

*I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;*

*II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, Lei n.º 9.394/96).*

Conforme se observa, a legislação infraconstitucional, como meio de garantir a efetividade do princípio do regime de colaboração recíproca instituído também na Carta Magna, em seu art. 211, previu normativamente a referida gestão, buscando delinear a forma de agir federativa e democraticamente. Não obstante, necessário se faz observar que, conforme aduz Cury (2005), é preciso considerar, como sendo pertencentes à gestão democrática, os artigos 12, 13 e 15 da Lei n.º 9.394/ 96 que implicam um trabalho em equipe de toda a comunidade escolar. Assim, cumpre destacá-los:

*Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:*

*I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;*

*II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;*

*III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;*

*IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;*

*V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;*

*VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;*

*VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;*

*VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.*

*Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:*

*I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;*

*II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;*

*III - zelar pela aprendizagem dos alunos;*

*IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;*

*V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;*

*VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (...)*

*Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL, Lei n.º 9.394/96)*

Cumpra observar que a organização dos sistemas de ensino prevista na LDBEN mostra-se o meio de garantia de uma real e efetiva gestão democrática, razão pela qual a legislação infraconstitucional preocupou-se em ditar caminhos, diretrizes a ações que tendem a perfilar a ação democrática no campo da política Educacional. Neste viés,

*É importante observar que a organização dos sistemas de ensino constitui um âmbito fundamental da prática de gestão democrática. Ou seja, a gestão democrática como princípio não se restringe à gestão das escolas. A construção da gestão democrática do sistema de ensino inclui: as relações entre ministério ou secretarias de educação e os respectivos conselhos de educação; as relações entre conselhos, ministérios ou secretarias e a sociedade; as relações entre ministério ou secretarias ou*

*outros órgãos de governo; a relação entre os órgãos da organização nacional da educação – Ministério da Educação (MEC) e Conselho Nacional de Educação (CNE) – e órgãos ou instâncias representativas estaduais e municipais. (LUCE e FARENZENA, 2008: p. 86).*

A Lei nº 10.127/01, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), dedicou atenção especial à gestão democrática e à necessidade de promoção do que chama autêntico federalismo na órbita educacional. Ao prever a divisão de responsabilidades e a necessária cooperação dos entes federativos com as responsabilidades concorrentes, o PNE fornece subsídios ao exercício da gestão compartilhada e propugna pelo aprimoramento do regime de colaboração como meio eficaz de proceder uma gestão democrática, em que os entes federativos devem agir de forma conjunta e de coresponsabilidade. Noutro viés, ao clamar pelo cumprimento do autêntico federalismo, o PNE fez reconhecer no sistema político adotado pelo Estado o caminho a ser trilhado como forma de alcançar efetivamente a gestão democrática do sistema de ensino.

Os Conselhos de Educação, por sua vez, são apontados no PNE como meio de fortalecer a gestão democrática:

*[...] Num terceiro momento é que se põe diretamente a gestão democrática, recomendando Conselhos de Educação revestidos de competência técnica e representatividade, conselhos escolares e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (CURY, 2005: 17/18).*

Mas, como atingir a gestão democrática? Realmente, não se mostra tarefa fácil. E a dificuldade é traçada por Ferreira e Aguiar *apud* Cury (2006) ao apontar que a gestão democrática somente o é mediante uma prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sociopolítico. Em Monlevade (2005), a gestão democrática supõe ruptura com práticas autoritárias, hierárquicas e clientelísticas; se faz pela participação dos atores em decisões e na avaliação; supõe representação legítima dos segmentos; na escola, ela se baliza pelo projeto político-pedagógico e se articula com administração democrática do sistema de ensino.

O que deve por ora ser bem definido é o fato de que com o advento da Constituição Federal de 1988, a educação se torna política pública do Estado

voltada para a efetivação da autonomia do indivíduo e necessita da colaboração da sociedade na sua promoção e incentivo, do mesmo modo que a sociedade requer um sistema educacional orientado para a formação do cidadão. Assim, a Educação deve pautar-se nos princípios da igualdade de oferta de oportunidades e de equidade, que se traduzem no quantitativo de matrículas ofertadas e na qualidade, como compromisso para promover a construção da cidadania.

A participação no processo educacional deve prevalecer como confirmação da aplicabilidade do princípio da gestão democrática; outrossim, sem que se instaure, no campo educacional, o processo participacionista, é impossível creditar ao princípio da gestão democrática da educação à produção dos seus efeitos no campo social, devendo o referido princípio ser catalogado letra morta, sem que se revele eficaz à regulação da sociedade.

### **III – No estudo do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, a possibilidade da analogia com a ostra perlífera.**

O empirismo ganha lugar no desenvolvimento deste capítulo. Toda a análise teórica mostra-se ponto de partida. Por sua vez, na teoria tem-se também o ponto de chegada, justamente na tentativa da alocação teórica do que foi absorvido em estudos de campo. Outrossim, o desenvolver da pesquisa buscou nos capítulos 1 e 2 abordar temáticas centrais à melhor compreensão do que é, por ora, analisado. No que pese reconhecer a árdua tarefa de iniciar e de desenvolver o estudo, sobra a satisfação da chegada.

O desenvolver da pesquisa, desde o traçado do projeto, buscou enquadrar-se rigorosamente no cronograma estipulado. No entanto, as surpresas advindas do campo e as alterações circunstanciais tornaram indispensável um pequeno alargamento do prazo para a escrita e conclusão.

A maior lição extraída no desenvolver da pesquisa é o dado corroborado de que lidar com seres humanos exige flexibilidade de ações, compreensão e inserção do seu 'eu' no coletivo estudado, sem que, contudo, se permita o pesquisador tramitar da necessária 'neutralidade' à subjetividade comprometedora e capaz de per si fazer imergir o trabalho na capacidade de não reprodutibilidade e validade.

#### **3.1 – Delimitação.**

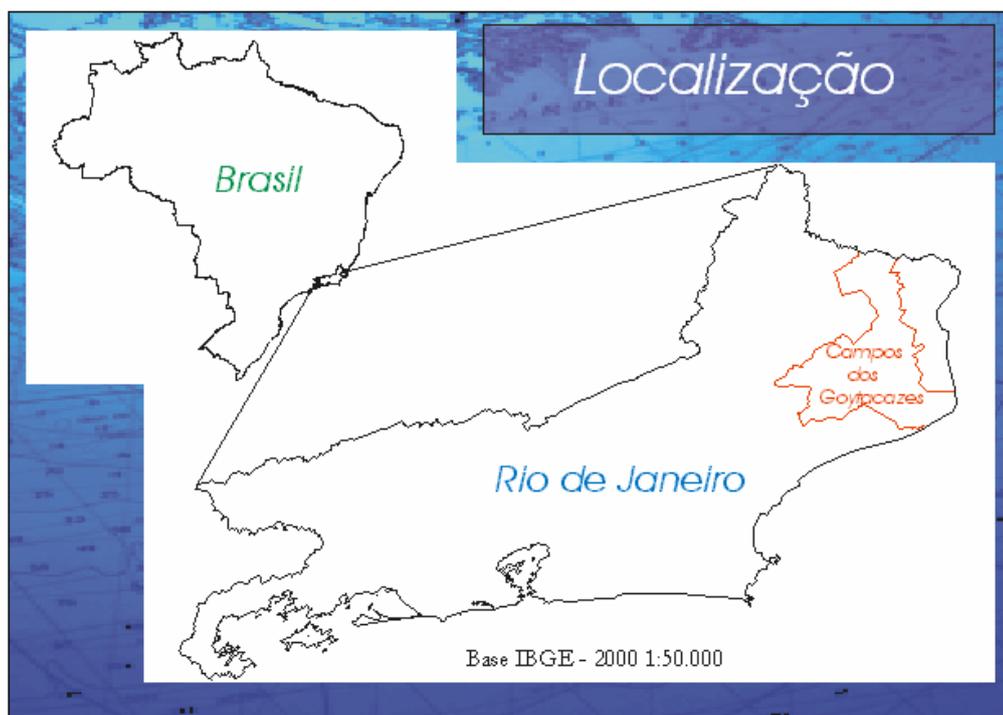
A pesquisa toma como delimitação espacial o município de Campos dos Goytacazes que, localizado no Norte do Estado do Rio de Janeiro (Figura 1), é a maior cidade do interior fluminense (4.026, 712 km<sup>2</sup>) e a décima maior do interior do Brasil, sendo também o município com a maior extensão territorial do Estado.

Campos dos Goytacazes destacou-se no século XIX por sua poderosa aristocracia agrária surgida da atividade açucareira, que, em muito, influenciou no campo político e de poder do Brasil-Império. Elevada à categoria de cidade em 1835, expandiu a indústria açucareira e a cultura do café.

Em 1974, foi descoberto amplo lençol petrolífero no campo da Garoupa, na plataforma continental da Bacia de Campos, o que contribuiu, significativamente, com pagamento de royalties na receita municipal (IBGE, 2009).

Segundo dados oficiais do IBGE, hoje, o município de Campos dos Goytacazes conta com população estimada em 463.731 habitantes. Com grande capacidade econômica graças à receita de royalties oriunda da extração de petróleo, é responsável por contribuir em grande proporção com índice do PIB nacional. Ainda que gigante no que tange à formação de sua receita, o município vive o contraste em qualidade de vida. Segundo dados oficiais do IBGE, Campos dos Goytacazes, em 2003, contava com índice de pobreza estimado em 33,26% de seu contingente populacional; em estudos do PNUD, o município aparece em 54º lugar no ranking IDH dos municípios que integram o Estado do Rio de Janeiro. No mais, segundo dados oficiais do INEP, o município amarga o último lugar do Estado do Rio de Janeiro no IDEB (2010).

**Figura 01 – Mapa de localização do município de Campos dos Goytacazes.**



**Fonte:** <http://marte.dpi.inpe.br/col/ltid.inpe.br/sbsr/2004/11.20.17.48/doc/3731.pdf>

Como limite temporal, a pesquisa toma como lapso de análise os anos de 2009 e 2010, delimitando-se pelos dois primeiros anos do mandato do cargo eletivo de prefeito, na gestão 2009/2012. Tem em conta, ainda, a existência de estudos desenvolvidos desde 2002 pelo Diretório de Pesquisa CNPq “Política e Gestão Educacional”, que se integra ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, do Centro de Ciências do Homem da UENF.

A delimitação temporal atenta para o pressuposto de que a ruptura na gestão governamental em muito representa a alteração do quadro de conselheiros indicados pelo Poder Executivo, sobretudo fundamentado na experiência de cassações recentes no quadro político do município.

### **3.2 – Objetivo Geral.**

Numa análise voltada para o Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, este trabalho teve por fim traçar os recursos individuais dos conselheiros e coletivos do corpo do CME de Campos dos Goytacazes e avaliar a participação e representação políticas dos conselheiros. Por sua vez, são objetivos específicos avaliar a participação e a representação política dos conselheiros a partir de critério quantitativo e qualitativo, e analisar o colegiado como corpo social, em relação às práticas desenvolvidas em seu âmbito.

### **3.3 – Metodologia.**

A questão metodológica é prioritariamente qualitativa, recorrendo, no entanto, a dados quantitativos. O estudo triparte-se em: a) o traçado dos recursos individuais dos conselheiros (perfil sócio-econômico e educacional), sendo utilizado como procedimento metodológico questionário do tipo *survey* com questões abertas, semi-abertas e fechadas; b) o traçado dos recursos coletivos, de natureza organizacional do Conselho (financeiros, materiais e humanos), sendo utilizado como procedimento metodológico a aplicação de questionário do tipo *survey* com questões abertas, semi-abertas e fechadas e observação; c) análise da participação política dos conselheiros a partir de um

critério quantitativo: o peso de participação nos debates e decisões tomadas pelo Conselho. É um estudo de caso que busca seus dados em: aplicação de questionário aos atores sociais que atuam no CME; análise documental (Regimento Interno e livro-ata) e observação.

Para melhor elucidar as etapas de desenvolvimento desta pesquisa, expõe-se o quadro em que se encontram não apenas as etapas, mas também os procedimentos metodológicos utilizados e a descrição do método.

**Quadro 03 – Quadro Metodológico.**

<b>Etapas</b>	<b>Descrição da Etapa</b>	<b>Procedimentos Metodológicos</b>
<b>Primeira</b>	Traçar os recursos individuais dos conselheiros – perfil sócio-econômico e educacional.	Questionário do tipo <i>survey</i> com questões abertas, semi-abertas e fechadas.
<b>Segunda</b>	Traçar os recursos coletivos, de natureza organizacional do Conselho – financeiros, materiais e humanos.	Questionário do tipo <i>survey</i> com questões abertas, semi-abertas e fechadas e observação.
<b>Terceira</b>	Avaliar a participação política dos conselheiros a partir de um critério quantitativo – o peso de participação nos debates e decisões tomadas pelo Conselho.	Questionário do tipo <i>survey</i> com questões abertas, semi-abertas e fechadas; análise documental e observação.

Fonte: Elaboração do autor.

### **3.3.1 – Descrição do Método.**

Para a consecução do objetivo traçado como primeira etapa da pesquisa, utilizou-se da aplicação de questionário do tipo *survey* com questões abertas, semi-abertas e fechadas. Através da aplicação de questões fechadas

em questionário previamente elaborado e testado, se buscou conhecer o quantitativo em número de dados necessários ao desenvolvimento da pesquisa. Por sua vez, as questões abertas e semi-abertas imprimiram à pesquisa o caráter de análise não-probabilística.

Com o levantamento e traçado dos recursos individuais dos atores sociais foi possível apresentar em dados numéricos o quantitativo das características desses atores inseridos no Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes/ RJ e as questões abertas e semi-abertas visaram abrir margem às respostas não elucidadas, mas de relevância no campo qualitativo da pesquisa.

Para a consecução do objetivo traçado como segunda etapa da pesquisa, a descrição do método verificou-se conforme o apontado em análise à primeira etapa da pesquisa. A esta etapa, foi acrescido como procedimento metodológico a observação. Uma vez que, para que fossem traçados os recursos coletivos, de natureza organizacional do Conselho – financeiros, materiais e humanos, muitos dos dados são possíveis de ser mensurados e verificados ante a observância pelo pesquisador das condições em que o Conselho atenta para os recursos externos – entendidos os não subjetivos, ou seja, aqueles em que ao terceiro cabe a observação sem que haja a possibilidade de se ver comprometidas a validade e reprodutibilidade da pesquisa.

Através da aplicação de questionário do tipo *survey* com questões fechadas, foi possível avaliar de que forma os conselheiros visualizam o processo participacionista e o caráter de representação que a função lhes atribui, o que resta demonstrado numericamente. Para tanto, cumpre observar que dos 14 (quatorze) conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes, 10 (dez) deles responderam ao questionário aplicado, tendo 04 (quatro) deles deixado de responder por razões não conhecidas.

Por sua vez, através de análise do Livro-Ata, foi possível avaliar a participação política dos conselheiros a partir de um critério de cunho quantitativo, em que se avaliou a participação nos debates e as decisões tomadas pelo Conselho em referência.

Já numa análise de caráter não-probabilístico, a aplicação de questionários do tipo *survey* com questões abertas e semi-abertas direcionado

aos conselheiros possibilitou uma análise pormenorizada do processo participacionista.

Por fim, a observação nas reuniões do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes propiciou, em termos metodológicos, a produção de um sistema de interações simbólicas e, simultaneamente, um trabalho de análise de maior profundidade ao qual a aplicação de questionário apenas não foram capazes de conferir.

Nesse sentido, aduz Cicourel (1975) *apud* Biklen e Bogdan, 1994, p.21, que:

*É condição básica do pesquisador descobrir as regras de evidência do ator, os seus significados ou as suas construções, não é possível avaliar os dados conseguidos através de questionários, entrevistas estruturadas ou não, sem que os conheça, afinal de contas, aquilo que o pesquisador considera como “dados” depende de se conhecê-los e saber usá-los para estabelecer algum tipo de comunidade entre pesquisador e sujeito e criar relações sociais entre eles.*

Ao estar inserida no campo de análise, a observação voltou-se à análise da aplicabilidade do termo cultura, no sentido antropológico, como compreensão de novas formas, atos e comportamentos pertinentes aos atores sociais investigados.

### **3.4 – Breves considerações sobre o CME de Campos dos Goytacazes: legislação, atribuições, periodicidade de reuniões e exercício de mandato.**

Antes de adentrar no levantamento dos recursos individuais dos atores sociais que compõem o CME de Campos dos Goytacazes, dos recursos coletivos do corpo institucional e da participação e representação, insta traçar dados legais de criação e a forma com que se compõe o referido Conselho.

Em funcionamento desde o ano de 1997, o CME de Campos dos Goytacazes foi legalmente instituído no ano de 2007, com a aprovação e publicação da Lei Municipal n.º 7.947 de 17 de outubro de 2007 que foi responsável pela revogação das anteriores Leis n.º 6.347/97, 6.422/97, 6.507/97 e 7.066/01 que o houveram instituído. Esta legislação foi responsável

ainda por instituir o Sistema Municipal de Ensino de Campos dos Goytacazes e criar o Conselho do FUNDEB.

As funções atribuídas ao CME de Campos dos Goytacazes são elencadas no art. 10, §1º da Lei n.º 7.947/07, assim determinadas:

*Lei n.º 7.947/07. Art. 10. (...)*

*§1º-O Conselho Municipal de Educação garantirá o permanente direito de todos à educação, na área de competência do Município de Campos dos Goytacazes, ao exercer as funções normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizadora, propositiva, avaliativa e de assessoramento.*

Ao elencar as atribuições conferidas ao CME de Campos dos Goytacazes, a legislação municipal determinou o campo de atuação do referido Conselho que, conforme se pode verificar, mostra-se abrangente em suas condições de dinâmica de funcionalidade. A abrangência da atuação do Conselho quanto às funções a este atribuídas tende, no que resta claro, possibilitar o entendimento de que a atuação firma-se num vasto campo de autonomia e independência. No entanto, cabe melhor análise da legislação como forma de buscar compreender de que forma o Conselho se configura em sua composição e independência.

A primeira análise que instiga o levantamento da legislação que institui o CME de Campos dos Goytacazes concerne à forma de composição deste. De forma pouco inclusiva se pode perceber que o caráter paritário sempre inerente aos espaços deliberativos resta ofuscado quando da análise do art. 11 da Lei n.º 7.947/07:

*Lei n.º 7.947/07. Art. 11-O conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes compõe-se de 14 (quatorze) membros titulares e igual número de suplentes, sendo:*

*I – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes;*

*II – 01 (um) representante da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes;*

*III – 01 (um) representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino – SINEPE;*

*IV – 01 (um) representante da Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima – FCJOL;*

*V – 01 (um) representante da Fundação Municipal da Infância e Juventude – FMIJ;*

*VI – 01 (um) representante do Sindicato dos Professores das Escolas Particulares de Campos – SINPRO;*

*VII – 01 (um) representante dos Diretores de Escolas Públicas Municipais que contemplem: Educação Infantil, Ensino Fundamental 1º e 2º segmentos (Regular e Educação de Jovens e Adultos – EJA);*

*VIII – 01 (um) representante do Fórum Interinstitucional dos Dirigentes do Ensino Superior de Campos dos Goytacazes – FIDESC;*

*IX – 01 (um) representante da Associação de pais e alunos de Escolas Municipais;*  
*X – 01 (um) representante da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos – FAMAC;*  
*XI – 01 (um) representante do Sindicato dos Profissionais Servidores Públicos Municipais – SIPROSEP;*  
*XII – 01 (um) representante do Sindicato Estadual dos Profissionais na Educação – SEPE;*  
*XIII – 01 (um) Pedagogo, exercendo a função de Orientador Pedagógico na rede Municipal de ensino;*  
*XIV – 01 (um) representante do Conselho Municipal de alimentação Escolar – CAE.*

Cumprido esclarecer que embora seja o CME de Campos dos Goytacazes composto por 14 (quatorze) conselheiros, o Regimento Interno aprovado em 25 de outubro de 2007 apresenta de forma pormenorizada a estrutura básica do CME como sendo:

*TÍTULO II*

*DA ESTRUTURA BÁSICA*

*Art. 10. A estrutura básica do Conselho Municipal de Educação compõe-se de:*

*I – Presidência;*

*II – Vice-Presidência;*

*III – Secretaria Executiva:*

*a) Setor de Arquivo e Protocolo;*

*IV – Assessoria Técnica;*

*V – Conselho Pleno;*

*VI – Câmaras:*

*a) Câmara de Educação Infantil;*

*b) Câmara de Ensino Fundamental (1º e 2º segmentos Regular e Educação de Jovens e Adultos – EJA) e Médio;*

*c) Câmara de Legislação, Planejamento e Normas.*

De antemão, é importante esclarecer que a composição a que se refere o art. 11 da Lei 7.947/07 é relativa à formação do Conselho Pleno e que apenas o referido Conselho é que tem direito a voz e a voto no processo deliberativo, devendo ser entendidas a Secretaria Executiva e a Assessoria Técnica como instrumentos técnicos de amparo e direcionamento do CME na tomada de decisões.

No campo analítico, cumpre esclarecer que o art. 11 da Lei 7.947/07, que assim determina a composição do Conselho Pleno, revela a existência de um Conselho não propício à participação no que concerne à abertura de espaço para que se proceda a deliberação. Como se pode verificar, a lei responsável pela instituição do Conselho reveste-se em espírito menos democrático na proporção com que limita a participação a atores sociais

específicos da sociedade civil. Assim sendo, não basta que qualquer instituição, ainda que vinculada aos anseios e promoção de uma educação de qualidade, tenha interesse em participar para que efetivamente participe, pois, não sendo elencada pela legislação que institui o CME, é impossível qualquer inclusão ao quadro de conselheiros senão pela revogação da lei atual e aprovação de um novo projeto de lei, o que se sabe não ser fácil ainda pela suposição de que a inserção ao espaço pode estar vinculada a interesses não explicitados.

Embora a legislação municipal que instituiu o CME de Campos dos Goytacazes relacione entre os conselheiros que deverão compor o quadro parte considerável de atores que garante ou deveria garantir de responsabilidade com o ensino e a promoção à educação, se há que considerar que a referida legislação corrobora a limitação do acesso ao deliberativo espaço, ao instituir no art. 12, da Lei 7.947/07, em seu § 2º:

*Lei n.º 7.947/07. Art. 12- (...)*

*§2º - Os Conselheiros referidos nos incisos I, VII, XIII e XIV do art. anterior, serão indicados pela Secretaria Municipal de Educação.*

Como se pode observar, a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes assume relevante papel na indicação de conselheiros à composição do quadro, uma vez que, é a responsável por indicar o representante da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, o representante dos Diretores de Escolas Públicas Municipais que contemplem: Educação Infantil, Ensino Fundamental 1º e 2º segmentos (Regular e Educação de Jovens e Adultos – EJA), o pedagogo e o representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE. O dispositivo legal revela que o caráter paritário do CME fica velado pela ação gerencial direta do Poder Executivo municipal na indicação de conselheiros à formação do CME. No mais, percebe-se o fato de que o Poder Executivo assume para si a responsabilidade de indicar justamente aqueles que conhecem a realidade da rede municipal de ensino em profundidade, o que, possivelmente de maneira proposital, pode levar em consideração para a escolha sujeitos que coadunam posições semelhantes às do Executivo e que, sem a possibilidade de opor-se em argumentação, tendem a fazer diminuir o potencial democrático.

O art.12, §2º, por sua vez, disciplina que os demais conselheiros que não os indicados pela Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes deverão ser indicados pelas suas respectivas instituições/ entidades. Pode-se inferir da leitura deste dispositivo legal a forma com que se processa a escolha entre os atores, tendo ficado claro que a escolha não se dá de forma livre e direta, mas sim de forma vinculada e indireta, não podendo ser conselheiro qualquer cidadão ou entidade que não se enquadre no rol *numerus clausus* do art. 11 e que, ainda que enquadrado, a participação é regulada pela ação gerencial e indicativa da entidade.

O processo de escolha dos conselheiros aponta o CME como sendo um espaço limitado ao processo de inclusão participacionista, o que permite alocar a prática à teoria alçada por Bobbio (1992) e configurar, na análise da respectiva variável, o CME como tendo presente em sua formação três dos fatores de minimização do ideário democrático: a limitação do espaço para o exercício da democracia, o exercício de mandatos vinculados por representantes de instituições particulares e a existência de um sistema neocorporativo.

Outro fator já há muito questionado por estudiosos da temática CMEs reside na questão de ser a função de presidente exercida pelo secretário de educação do município. Entendimento pacífico reside no sentido claro e óbvio de que é impossível ao CME articular-se com os recursos e atribuições que lhes são atribuídas por força de lei quando o gestor educacional maior a quem são direcionadas as decisões tomadas pelo CME é ele mesmo o fiscalizador de suas ações. Para tanto, a Lei 7.947/07, em seu art. 11, parágrafo único, determina que:

*Lei n.º 7.947/07. Art. 11- (...)*

*Parágrafo único - A presidência do Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes será exercida pelo titular do órgão municipal responsável pela política educacional.*

Não bastando a posição conferida ao secretário municipal de educação na composição do CME, a legislação municipal confere a este, ainda, o que denomina 'voto de qualidade', conhecido 'voto de minerva':

*Lei n.º 7.947/07. Art. 15- (...)*

*Parágrafo único - As decisões serão tomadas pela maioria dos membros presentes, cabendo ao presidente o voto de qualidade, nos casos em que o julgamento depender de desempate.*

Na impossibilidade de, exemplificativamente, no campo das atribuições conferidas ao CME, o secretário municipal de educação, enquanto gestor educacional, fiscalizar os atos por ele praticados é que reside a dicotomia funcional. No mais, a possibilidade conferida por lei de ser este gestor o responsável por proferir o chamado 'voto de qualidade' mostra-se a maneira artilosa do Estado (neste caso, município) ter as suas vontades sobrepostas às vontades conflitantes. Acresça-se que, a necessidade de se proferir o chamado 'voto de qualidade' aponta para uma dinâmica menos deliberativa e consensual de agir democraticamente, em que a lei não visualiza uma democracia ampla em que os atores sociais chegam a decisões calcadas no conflito de idéias transformado em um consenso. A visão conferida por lei de democracia a aloca em um campo minimalista de concepção, quando se busca, justamente nestes espaços, dar aplicabilidade à democracia entendida em sua concepção maximalista.

Quanto à periodicidade de reunião do CME de Campos dos Goytacazes, a Lei n.º 7.947/07 determina:

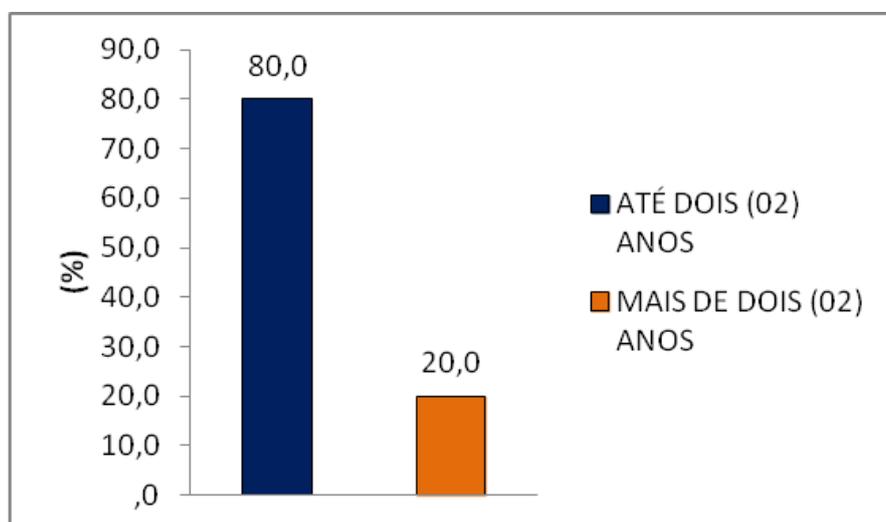
*Lei n.º 7.947/07. Art. 15 – As reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Educação serão realizadas mensalmente, de fevereiro a dezembro, com a presença da maioria de seus membros, e, extraordinariamente, quando convocados pelo presidente.*

No que pese a tratativa positivista da lei ao traçar a periodicidade com que o CME de Campos dos Goytacazes deve se reunir, o estudo de campo e levantamento de atas através de pesquisa em livro próprio, aponta a não efetividade da norma. Outrossim, o Conselho, costumeiramente, deixa de se reunir no mês de julho e, em alguns meses também não o faz por razões externas. Para tal, pode-se ressaltar que, no ano de 2009, a prefeita então eleita para o mandato 2009/2012, Rosinha Matheus Garotinho, teve sobre si a condenação que culminou em sua cassação por cometimento de crimes políticos que deu ensejo à posse do então Presidente da Câmara, Nelson Nahin, no cargo de prefeito. O referido fato foi responsável por causar a suspensão dos trabalhos do CME durante meses e foi também responsável pela substituição de conselheiros nomeados para a composição do CME.

É neste íterim que se deve também observar que a formação do CME, conforme se pode verificar no caso narrado de cassação, fica vulnerável às

constantes trocas de agentes políticos, em especial quando da troca do cargo de prefeito, dado ao fato de que, sendo parte do CME composto por conselheiros indicados pelo Poder Executivo, as indicações tendem a se coadunar com os interesses e o fator confiança estabelecido entre os indicados e o Executivo (representado pelo gestor). Para tanto, a presente pesquisa buscou levantar (através da aplicação de questionários), de imediato, o tempo de exercício do mandato dos conselheiros no CME de Campos dos Goytacazes nos anos de 2009 e 2010.

**Gráfico 01 – Período de exercício do mandato.**



Fonte: Elaboração do autor.

Sendo omissa a Lei municipal n.º 7.947/97 quanto ao período de mandato dos conselheiros, tal lacuna legal é suprida pelo Regimento Interno do CME que determina em seu art. 35 ser de 04 (quatro) anos o mandato de cada conselheiro e suplente; no entanto, o mandato dos conselheiros não é obedecido na forma com que determina o Regimento.

Conforme se pode inferir da leitura do gráfico de número 01 (um), dos 14 (quatorze) conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes, tendo 10 (dez) deles respondido ao questionário aplicado, 02 (dois) compõem o CME há mais de dois anos e 08 (oito) têm mandato não superior a dois anos, o que evidencia que há uma constante troca de representantes das instituições/ entidades sem que, necessariamente, haja alteração quanto aos atores sociais

na composição do CME. Para tanto, cumpre observar que 04 (quatro) dos conselheiros deixaram de responder por razões não conhecidas.

Se a constante mutação na composição do quadro de conselheiros poderia evidenciar a oxigenação do quadro de conselheiros, que assim possibilitaria inferir ser o CME de Campos dos Goytacazes um espaço de constante renovação e de uma real ação democrática no que tange ao acesso, a hipótese, de certo, mostra-se invalidada, bastando, para tanto, reavivar o fato de que, institucionalmente, a composição do CME se dá em caráter permanente por força de lei (o que já foi apontado).

### **3.5 – Recursos Individuais.**

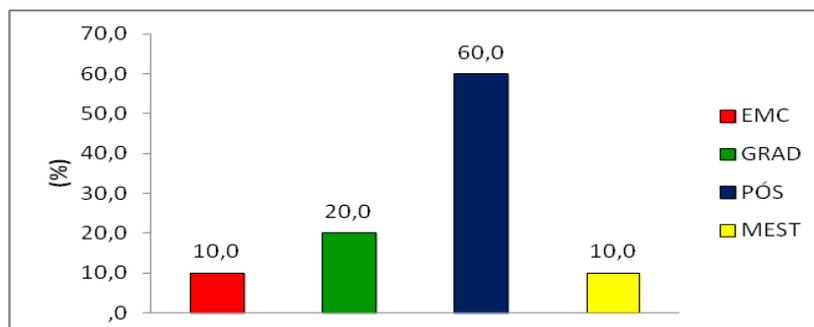
Etapa voltada ao levantamento dos recursos individuais, contou com a aplicação de questionários do tipo *survey* com questões abertas, semi-abertas e fechadas.

De antemão, cumpre esclarecer que, por recursos individuais se deve entender aqueles inerentes à condição humana de formação do próprio indivíduo ou que inerentes a este ante suas condições próprias de vida em sociedade tendem a favorecer ou não o processo de dinamização da participação e da representação. Tais recursos devem ser grafados como sinônimos das condições sociais, econômicas e educacionais do indivíduo (FUCKS, 2005).

O primeiro recurso individual levantado é relativo ao nível de escolaridade dos conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes. Apontado ao longo desta pesquisa, a qualificação política mostra-se fator de potencialização do ideário de democracia, conforme aduz Bobbio (1992) entendendo-a como o estímulo e exercício da educação para cidadania: Nogueira (2003) ao ver a educação para a cidadania e a cultura cívica como força de unificação da sociedade civil; Mill (2006) ao apontar a importância do indivíduo do tipo ativo ou, mesmo, Marshall (1967) que já reconhecia a educação como instrumento de autonomia do indivíduo para a cidadania e transformação dos indivíduos em lordes.

No levantamento realizado, pode-se detectar que dos 10 (dez) conselheiros que responderam ao questionário, 01 (um) possui formação em Ensino Médio, 02 (dois) possuem curso de graduação em Administração, 06 (seis) possuem curso de pós-graduação *lato sensu* e 01 (um) possui o curso de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado), conforme gráfico:

**Gráfico 02 – Nível de escolaridade.**



Fonte: Elaboração do autor

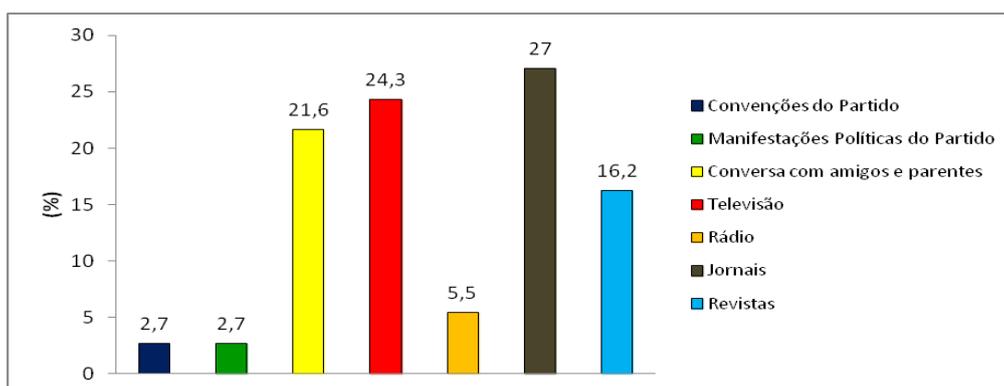
O que se depreende das respostas fornecidas pelos conselheiros é que parte considerável dos atores sociais que compõem o CME Campos dos Goytacazes tem o ensino médio como nível mínimo de escolaridade, outrossim, não se pode negar que o referido espaço, no que tange à análise desta variável, se apresenta como espaço propício ao debate e discussão ante o nível de escolaridade dos atores.

Cumprindo observar que, tendo sido a questão formulada como semi-aberta, se detectou ainda que o CME de Campos dos Goytacazes tem seu quadro de conselheiros formado em sua maioria por profissionais da área da Educação. Dos integrantes, 02 (dois) possuem graduação na área de Administração e 01 (um) na área de Serviço Social, com especialização em Educação. Destarte, tal fato potencializa o ideário de democracia na medida em que se institucionaliza um espaço aberto a uma discussão interdisciplinar o que, de certo, propicia a formação de saberes através da troca dos conhecimentos adquiridos por cada qual dos atores sociais.

Assim como a educação adquirida por intermédio dos espaços institucionalizados de promoção da Educação (escolas e universidades), importante também é verificar a forma com que os conselheiros mantêm-se

atualizados em relação aos fatos ocorridos no mundo. De certo, a existência de um espaço deliberativo plural exige a constante renovação de saberes e atualização acerca dos inúmeros fatos ocorridos na extremada velocidade da informação do mundo moderno eis que, apenas dessa forma, é possível se cogitar a troca de experiências e saberes com o fim maior de tomada de decisões qualitativas. E justamente neste íterim é que a pesquisa se preocupou em levantar quais são os instrumentos utilizados para os conselheiros se informarem sobre os acontecimentos políticos em geral. As respostas levantadas podem ser conferidas na análise do gráfico 03:

**Gráfico 03 – Instrumentos utilizados para a formação e atualização do saber.**



Fonte: Elaboração do autor.

Conforme se depreende da análise do gráfico de número 03 (três), parte considerável dos conselheiros busca informações junto aos meios de comunicação como forma de se manter atualizada: 27% utiliza-se dos jornais; 24,3% utiliza-se da televisão; 21,6% utiliza-se da conversa com amigos e parentes; 16,2% utiliza-se de revistas; 5,5% utiliza-se de rádio e 2,7%, em igual proporção, utiliza-se das convenções e manifestações políticas de partido.

No que pese a falibilidade com que as informações possam ser transmitidas pelos instrumentos e meios de comunicação utilizados pelos conselheiros, de certo, a simples busca mostra-se fator relevante à qualificação política quando somada à instrução educacional obtida de forma

institucionalizada. Logo, potencializa-se no ideário democrático o CME de Campos dos Goytacazes quando da análise da presente variável.

A filiação partidária é analisada pela presente pesquisa como forma de buscar compreender o associativismo dos atores sociais que compõem o CME com as causas políticas comuns à sociedade.

Apontado por Nogueira (2003) como força de unificação da sociedade civil, o associativismo ganha importância no sentido de possibilitar seja neutralizada a ação individual e venha a se imbuir o indivíduo da ação comum. Putnam (1996) já vislumbrava o sistema de participação cívica como elemento de formação do capital social e creditava aos partidos de massa mecanismo de fortalecimento societário quando organizados em horizontalidade; no mesmo sentido, Tocqueville (2001), já no século XIX, se atentara para a importância das relações sociais e práticas associativas para o desenvolvimento de mútua e voluntária ajuda entre os indivíduos.

No que pese reconhecer a importância do associativismo como fator de potencialização do ideário de democracia, buscar a análise do associativismo a partir do levantamento da filiação dos conselheiros a partidos políticos é fato que pode conduzir a pesquisa a equívocos. Para tanto, basta evocar contribuição dada por Michels (2001) que, ao analisar a formação dos partidos políticos já apontava que:

*[...] a forma democrática extrema da base da vida político-partidária facilmente impede o observador superficial de ver a tendência para a aristocracia ou, melhor dizendo, para a 'oligarquia' que subjaz a todas as organizações partidárias. [...] Nos partidos conservadores, exceptuando o que se passa nos períodos eleitorais, as tendências para a oligarquia surgem com aquela naturalidade que obviamente corresponde ao carácter principalmente oligárquico de tais partidos. Ora, os partidos subversivos promovem o mesmo tipo de fenómeno num grau não menor. [...] o facto de tais tendências surgirem também no seio dos partidos revolucionários torna-se um indício particularmente plausível da existência de 'traços oligárquicos iminentes a todas as organizações humanas orientadas para uma certa finalidade'. (MICHELS, 2001: p. 37)*

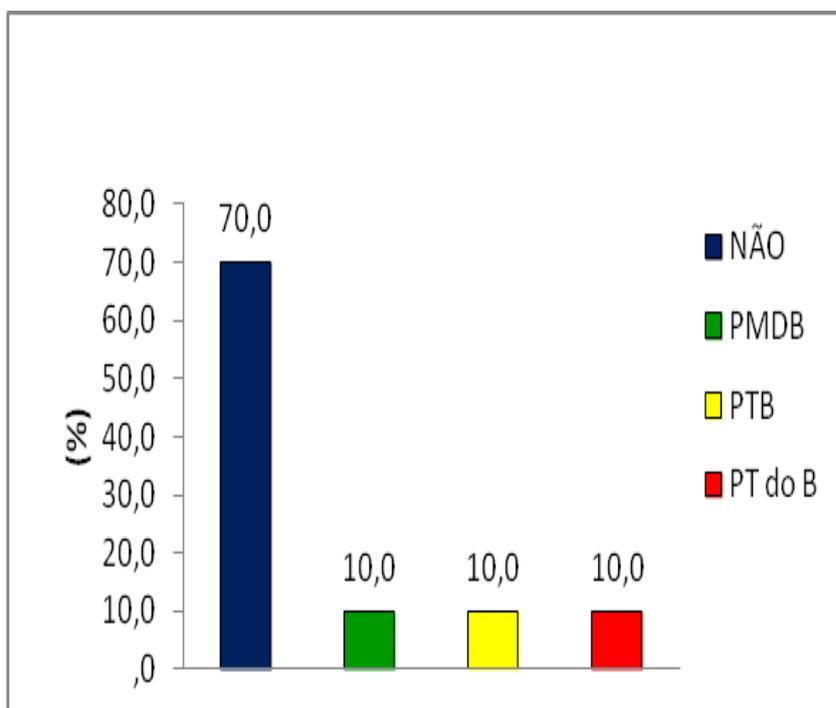
Logo, compreender a existência da formação da oligarquia como fenômeno comum a todos os partidos políticos mostra-se forma de negar de pronto a possibilidade da existência do associativismo organizado em forma horizontal nestes espaços, o que, per si, impediria fosse a variável filiação partidária analisada como fator de potencialização do ideário de democracia, contudo, há que considerar que o Brasil vive, na atualidade, a formação de

partidos novos a cada instante e cada qual orientado para fins diversos, alguns mais radicais, outros nem tanto, o que, por sua vez, impede sejam estes considerados oligarquizados até pela imaturidade temporal de formação.

A presente pesquisa traz à baila a análise da variável filiação partidária, ainda, ao considerar que parte dos autores busca nesta uma forma de analisar o associativismo e considerando também a existência de estudos desenvolvidos pelo Diretório de Pesquisa CNPq “Política e Gestão Educacional”, que se integra ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, do Centro de Ciências do Homem da UENF, que não negam a importância da análise.

Considerando a defesa do levantamento da variável filiação partidária, no campo empírico, o questionário aplicado detectou que 07 (sete) dos 10 (dez) conselheiros entrevistados não são filiados a nenhum partido político e que 03 (três) destes são filiados a partidos políticos de vertente formadora diferenciadas. Sendo aplicada a questão na forma semi-aberta, os 03 (três) conselheiros filiados demonstraram não haver convergência quanto à orientação partidária, sendo um filiado ao PMDB, um ao PTB e outro ao PT do B:

**Gráfico 04 – Filiação partidária.**

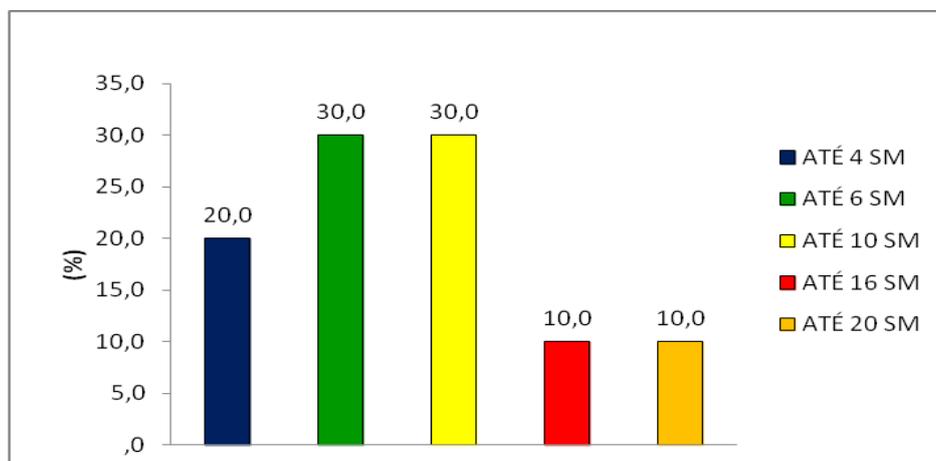


Fonte: Elaboração do autor.

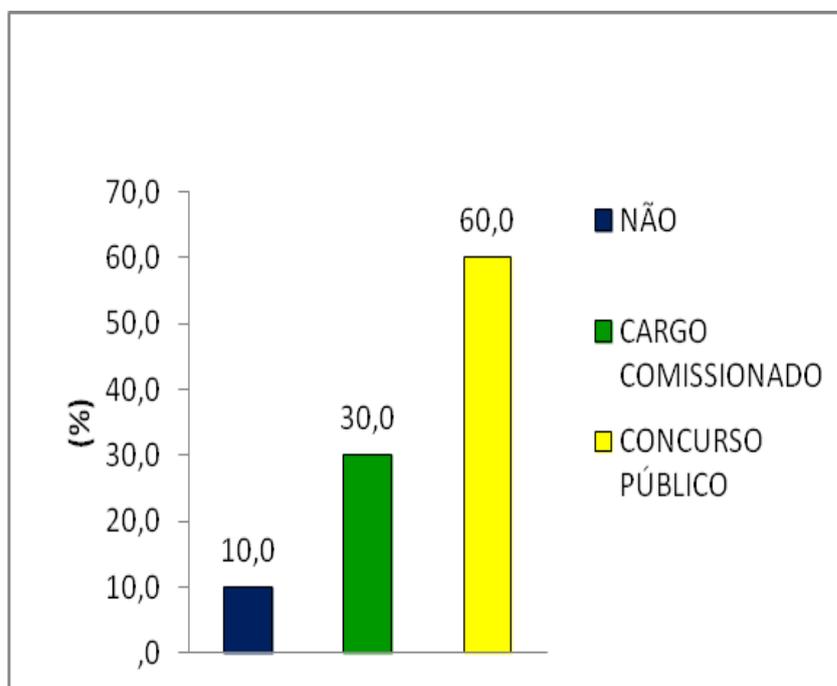
Analisando o resultado apontado, é fácil inferir que os conselheiros que compõem o CME dos Campos dos Goytacazes não apresentam, em sua maioria, engajamento social na forma de associativismo, o que, de certo, tende a contar como fator de minimização do ideário de democracia. Entretanto faz-se necessário sopesar o fato de que, no mesmo instante em que o CME não apresenta força pelo associativismo, também não se pode inferir que o mesmo ganhe funcionalidade na forma oligarquizada.

A não dependência econômica dos atores sociais é fator apontado como de grande relevância à averiguação da potencialidade do ideário de democracia. A dependência e atrelamento econômico dos atores sociais que compõem o CME à Prefeitura do município de Campos dos Goytacazes ou a seus agentes políticos poderia ser fator capaz de impossibilitar que se concretizasse, no campo dialógico, uma esfera de debate e disputa de ideias. É neste sentido que Michels (2001) já analisava que “as poderosíssimas relações de dependência econômico-social da nossa sociedade tornam impossível, nas actuais circunstâncias, a existência de uma ‘democracia ideal’ na esfera de Estado”.

Verificar que mesmo Estados são capazes de atrelar as suas ações aos comandos de outros ou de organismos internacionais economicamente mais favorecidos, a exemplo do Brasil em tempos de recessão econômica, traduz a ideia de que não menos frágil é o indivíduo em relação de dependência. Por tal razão, a pesquisa se preocupou em levantar a remuneração dos conselheiros, o vínculo mantido pelos mesmos com a Prefeitura de Campos dos Goytacazes ou com seus agentes políticos e, por fim, no mesmo viés, se buscou analisar a vinculação da remuneração para a função de conselheiro a uma melhor funcionalidade do CME, levando em consideração o fato de que a lei municipal n.º 7.947/07 em seu art. 13 dispõe no sentido de que “as funções dos membros do Conselho não serão remuneradas, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público”. Neste sentido, os gráficos de números 05 (cinco), 06 (seis) e 07 (sete) revelam:

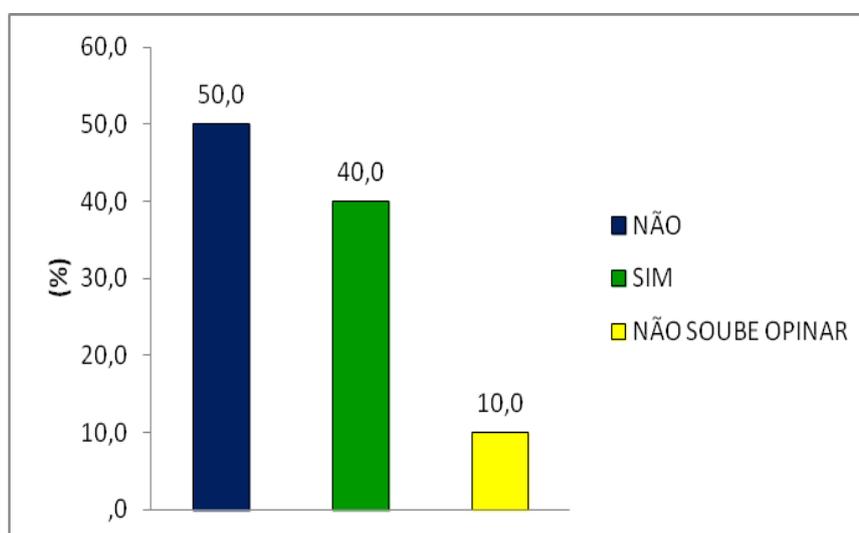
**Gráfico 05 – Rendimentos mensais dos conselheiros.**

Fonte: Elaboração do autor.

**Gráfico 06 – Espécie de vínculo mantido pelos conselheiros com a Prefeitura de Campos dos Goytacazes.**

Fonte: Elaboração do autor.

**Gráfico 07 – Entendimento da relação entre remuneração pela função de conselheiro e operacionalidade do CME.**



Fonte: Elaboração do autor.

No ano de 2010, a FGV subsegmentou as classes sociais para determinar com maior precisão as diferenças, tendo considerando a existência de 06 (seis) classes sociais no Brasil especificadas como A1 e A2; B1 e B2; C1 e C2<sup>38</sup>. No estudo apresentado, a referida Fundação estipulou renda estimada para a classe B2 (média baixa) nos limites de R\$ 2.150,00 a R\$ 3.821,00; para a classe B1 (média média) nos limites de R\$ 3.822,00 a R\$ 6.209,00; para a classe A2 (média alta) nos limites de R\$ 6.210,00 a R\$ 10.190,00 e para a classe A1 (alta) acima de R\$ 10.190,00. O IBGE<sup>39</sup>, por sua vez, determinou a despesa média das famílias brasileiras e, em estudo, aponta que a despesa média da família brasileira é mais alta na Região Sudeste do país, estimada em R\$ 2.163,09.

O levantamento da estratificação social segundo institutos de pesquisas do Brasil importa para que seja realizada com maior clareza a análise do gráfico de número 05 (cinco).

---

<sup>38</sup> Ver em <http://www.fgv.br/ibrecps/M3/midia/kc908.pdf>, acessado em 08.07.2011.

<sup>39</sup> Ver em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/19052004pof2002html.shtm>, acessado em 08.07.2011.

Conforme se pode verificar, dos 10 (dez) conselheiros que responderam ao questionário aplicado: 02 (dois) responderam perceber rendimento mensal estimado em até 04 (quatro) salários mínimos; 03 (três) em até 06 (seis) salários mínimos; 03 (três) em até 10 (dez) salários mínimos; 01 (um) em até 16 (dezesesseis) salários mínimos e 01 (um) em até 20 (vinte) salários mínimos. Assim sendo, considerando os dados referidos, infere-se que maioria absoluta dos conselheiros que integra o CME de Campos dos Goytacazes enquadra-se e supera a classificação B2 (média baixa) e consegue arcar com a despesa média de suas famílias, o que importa supor a não dependência financeira dos mesmos e apontar mais um dos fatores de potencialização do ideário de democracia.

Em análise do gráfico 06 (seis) se pode inferir que a maior parte dos conselheiros que compõe o CME de Campos dos Goytacazes mantém-se na condição de relativa independência funcional com a Prefeitura deste município, tendo sido detectado que: 01 (um) não possui qualquer vínculo; 03 (três) mantém vínculo na condição de cargo comissionado e 06 (seis) deles mantêm vínculo na condição de concursados públicos.

Quanto à vinculação com a Prefeitura – ente público a que compete ao CME fiscalizar e deliberar sobre ações na área de Educação –, a análise a que se chega é que o CME apresenta um corpo de conselheiros independentes, potencializando o ideário de democracia. Se acertado é o fato de que 03 (três) dos conselheiros, na condição de comissionados do governo e agentes políticos, tendem a enfraquecer o campo dialógico no sentido de apoiar mesmo os desvios governamentais de conduta, vindo a comprometer a governança<sup>40</sup>, o elevado número de conselheiros independentes do ente para a manutenção de seus empregos, pela sua situação funcional de concursados, na forma da CRFB/88, imprime ao CME a ideia de liberdade de expressão e ação, ainda que tal venha de encontro aos objetivos políticos, mas em direção às legitimadas e legais ações de Estado.

---

<sup>40</sup> Pereira ao analisar a governança o faz distinguindo-a da ideia de governabilidade. Para este: *“Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar e, no entanto, pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.”* PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Governança: A Reforma Administrativa”. In *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília: MARE, 1997, pp. 40/ 44.

O gráfico 07 (sete), por sua vez, aponta que mesmo que os conselheiros se apresentem como indivíduos independentes financeiramente e da ação diretamente coercitiva em seu campo laboral quanto ao vínculo com órgão empregador – o que pode vir a desequilibrar o campo dialógico de negociações, ainda assim, tais fatos não atestam o comprometimento destes com as ações que devem ser desenvolvidas pelo CME, sequer o nível de instrução educacional pode vir a conduzi-los ao maior comprometimento. Assim, o gráfico aponta que metade do número de conselheiros que respondeu ao questionário aplicado entendeu que, em sendo remuneradas as suas atividades, o CME tenderia a melhorar em funcionalidade.

Ainda que os conselheiros se configurem independentes no campo financeiro e laboral em relação à Prefeitura de Campos dos Goytacazes, estes imprimem a ideia de que a questão financeira mostra-se imperiosa à formulação de uma ação de maior responsabilização e comprometimento.

Quanto ao gráfico 07 (sete), os números revelariam resposta desmedida e contraditória quanto à postura que deve ser assumida pelos conselheiros, no entanto, há que se observar a resposta de um conselheiro à questão, entendendo ser necessário haver remuneração para melhorar a funcionalidade do CME:

*Porque eu deixo de fazer meu trabalho remunerado para me dedicar horas ao Conselho. Faço por opção ser conselheiro, ou seja, faço como trabalho social.*

Noutro sentido, o de negar que a remuneração viesse a melhorar a funcionalidade do CME, alguns conselheiros justificaram que:

*Conselheiro A: Não porque se fosse remunerada, as opiniões e decisões seria direcionada de acordo com a vontade do governo e não de si própria e para o bem como um todo*

*Conselheiro B: A remuneração poderia atrair para o Conselho interesses que não se coadunam com suas prioridades e premissas.*

*Conselheiro C: Por acreditar em interesse real, sem necessidade de remuneração (tornaria mais um “cargo político”)*

*Conselheiro D: Acredito que faz parte dos deveres dos cidadãos, como exercício da cidadania.<sup>41</sup>*

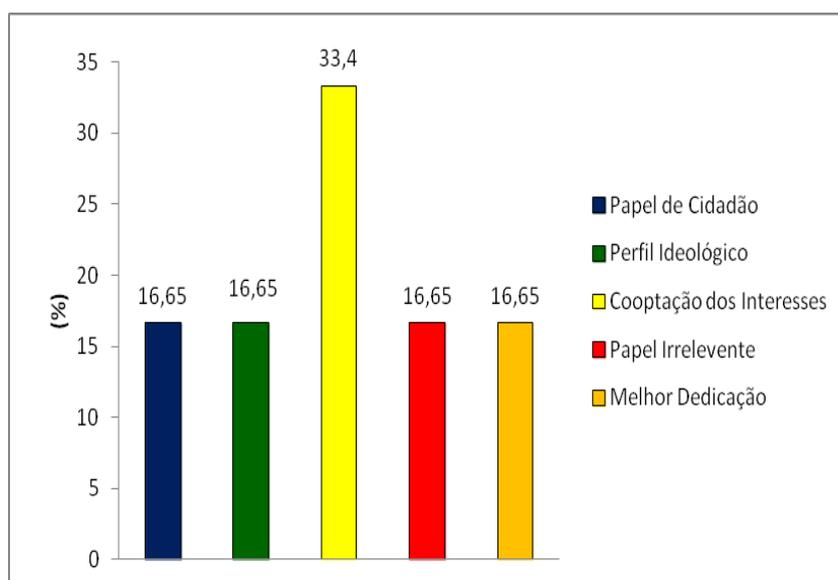
---

<sup>41</sup> As citações são transcrições da escrita na íntegra e na forma das respostas fornecidas pelos conselheiros do CME de Campos dos Goytacazes em questionários do tipo *survey* com questões semi-abertas a estes aplicados.

Assim, a pesquisa de caráter qualitativo ajuda a melhor compreender e ler de forma mais clara o que os dados numéricos não conseguem revelar. É neste sentido que, numa análise contextual, se pode compreender as ações dos conselheiros que, ante a justificativa dada em questionário, permitem inferir não ser intuito dos conselheiros sequer em sua metade condicionar a remuneração à participação, mas sim contá-la como meio um engajamento em maior proporção. Pode-se supor, no entanto, estar presente o sentido de que, sendo garantida a remuneração, os conselheiros teriam como dedicar maior tempo às ações do CME.

As respostas registradas no gráfico de número 07 (sete) ajudam a nortear a reflexão sobre a possível melhor forma de funcionamento do CME, no mesmo compasso com que revela que, caso os conselheiros viessem a ser remunerados, seria necessário assegurar verba advinda de receita própria e prevista em orçamento destinado ao CME, para não comprometer o campo dialógico de embate. É neste sentido que o gráfico de número 08 (oito) permite seja feita a análise:

**Gráfico 08 – Implicação da remuneração para o cumprimento das ações do CME, segundo os conselheiros.**



Fonte: Elaboração do autor.

Conforme se pode inferir das respostas: 16,65% dos conselheiros acreditam que a remuneração teria papel de possibilitar melhor dedicação às ações do CME; 16,65% acreditam que a remuneração afetaria o papel do cidadão no sentido de imprimir a este o papel de dependente econômico e não de cidadão ativo e participante; 16,65% acreditam que, igualmente, a remuneração afetaria o papel ideológico enquanto sendo a ideologia a norteadora de suas ações; 33,4% acreditam que a remuneração imprimiria a estes o papel de cooptados e não de agentes participantes; e 16,65% acreditam ter papel irrelevante a remuneração para fins de condicionar a melhoria na funcionalidade do CME.

### **3.6 – Recursos Coletivos.**

A etapa voltada para o levantamento dos recursos coletivos contou com a aplicação do questionário do tipo *survey* com questões abertas, semi-abertas e fechadas e observação de campo.

De antemão, cumpre esclarecer que por recursos coletivos se deve entender aqueles relativos à natureza organizacional do CME, quais sejam, os financeiros, os materiais e humanos que possibilitam a ação do Conselho através de benefícios de operacionalidade conjunta de seus atores (FUCKS, 2005). Tais recursos devem ser grafados como sinônimos das condições de infraestrutura no que tange aos bens imóveis e móveis disponibilizados ao CME que, são contados como fator de mini ou de maximização de apoio ao cumprimento do ideário democrático.

Primeiro fator a considerar é relativo ao apoio técnico e ao orçamento destinado ao funcionamento do CME de Campos dos Goytacazes, para tanto, a Lei n.º 7.947/07, em seus arts. 16, parágrafo único, e 18 disciplina que:

*Lei n.º 7.947/07. Art. 16. (...)*

*Parágrafo único – A Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, nos termos do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, disponibilizará os servidores necessários ao funcionamento do Conselho.*

*(...)*

*Art.18. As despesas com a instalação e manutenção do Conselho Municipal de Educação serão custeadas pela Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, enquanto não houver dotação orçamentária própria prevista na Lei Anual de Orçamento Municipal.*

Quanto ao apoio técnico, foi constatado em estudo de campo que o Poder Executivo Municipal, através do órgão da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, disponibiliza ao CME de Campos dos Goytacazes apoio técnico através da lotação de pessoal técnico qualificado para a prestação dos serviços ao CME.

Na atualidade, o CME de Campos dos Goytacazes conta com os serviços prestados pela Secretaria Executiva (setor de arquivo e protocolo); Assessoria Técnica, composta por advogados e profissionais diversos da Educação, e mantém em funcionamento pleno as Câmaras, tornando assim efetiva a aplicabilidade do disposto no art. 10 de seu Regimento Interno. O corpo técnico trabalha em jornada de 8h, mantendo-se, permanentemente, à disposição do público para o pronto e imediato atendimento.

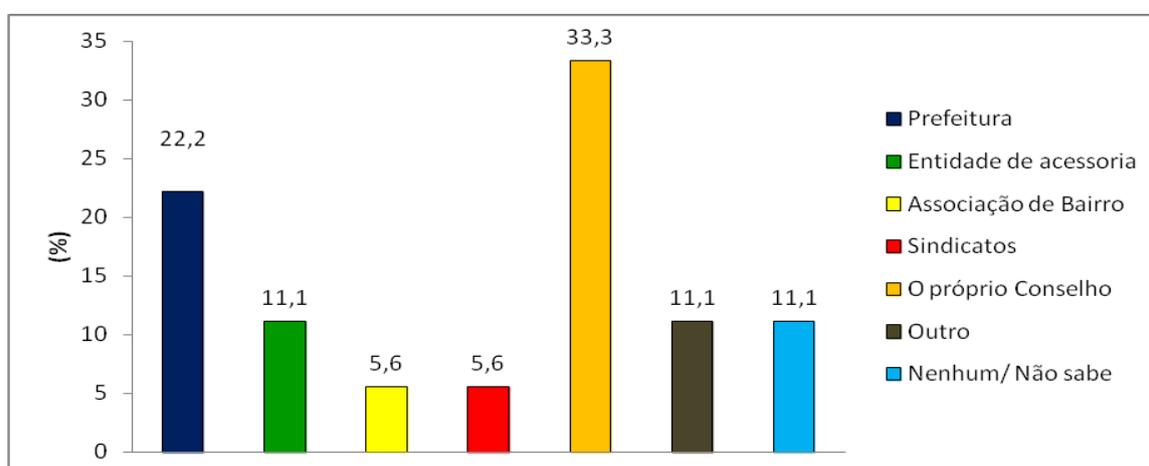
Quanto à previsão orçamentária, o CME de Campos dos Goytacazes não tem destinado, até a presente data, dotação orçamentária própria para o desempenho de suas atividades, o que em muito compromete a sua independência funcional. O local de funcionamento é alugado pelo Poder Executivo Municipal que, também por sua conta, disponibiliza computadores, uma sala para arquivo, uma sala para a reunião do Conselho Pleno e materiais necessários para o trabalho (material de consumo e equipamentos).

No que pese o apoio do Poder Executivo Municipal, há que se considerar a precariedade do mesmo. Dentre os fatores de maximização do ideário democrático, Bobbio (1992) aponta a não limitação espacial ao processo de inclusão participacionista e, quando da análise desta variável, o CME de Campos dos Goytacazes apresenta-se com vulnerabilidade, pois, em estudo de campo foi verificado que a sala destinada às reuniões mensais e extraordinárias do CME de Campos dos Goytacazes é proporcionalmente pequena, razão pela qual, este pesquisador deveria informar ao CME com dias de antecedência sua presença, a fim de que fosse reservado espaço para assistir as reuniões. A sala disponibilizada, pequena para alojar os quatorze conselheiros, dispõe de apenas três cadeiras para visitantes externos, impossibilitando o Corpo Técnico de assistir as reuniões em razão da falta de espaço para se acomodar. O acesso se vê restrito, portanto, a um ínfimo número de atores pertencentes à sociedade civil.

Considerando a importância dos fatores de maximização do ideário democrático, o questionário aplicado aos conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes buscou averiguar também a forma com que o mesmo disponibiliza aos conselheiros, no campo dos recursos coletivos, ações que tendem a potencializar a ação conjunta do corpo deliberativo. E, neste viés, foram levantadas informações relativas à promoção de capacitações, qualidade das informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes e os meios utilizados para fins de convocação dos conselheiros e sociedade civil.

Considerando a relevância da promoção de capacitações aos conselheiros com o fim de que o recurso coletivo disponibilizado tenda a complementar a formação dos recursos individuais, o questionário buscou analisar, em princípio, quais seriam os órgãos ou entidades responsáveis pela capacitação dos conselheiros. Para tanto, o gráfico de número 09 (nove) revela ter sido o CME de Campos dos Goytacazes o maior responsável por tal tarefa:

**Gráfico 09 – Entidades promotoras de ações de capacitação.**



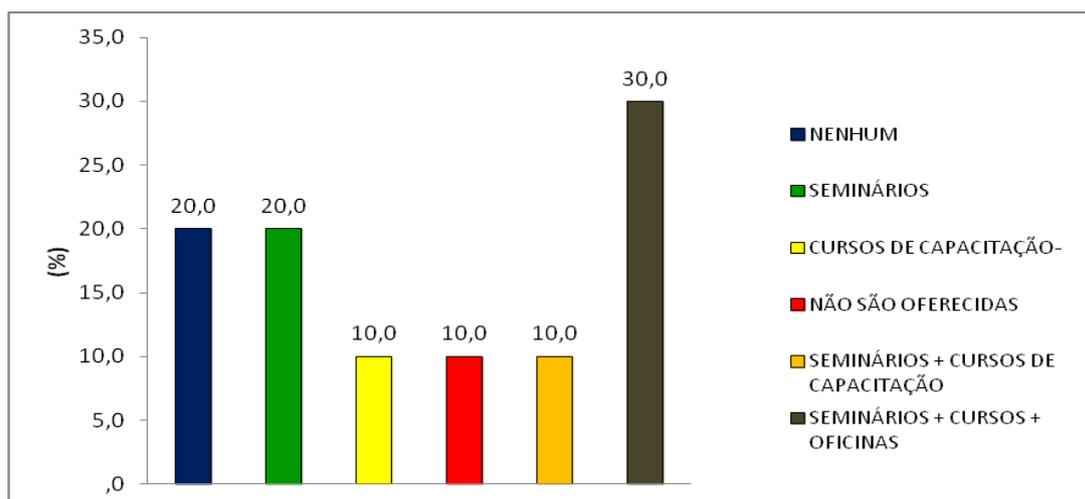
Fonte: Elaboração do autor.

Em análise do gráfico de número 09 (nove) se pode observar que o CME de Campos dos Goytacazes se identifica em 33,3% das respostas fornecidas, aparecendo a Prefeitura de Campos dos Goytacazes como a segunda maior

fomentadora de capacitação, em percentual estimado em 22,2%. Logo, os dados revelam a existência de fator maximizador do ideário democrático.

Em prosseguimento, o questionário buscou compreender de que forma se processa a capacitação ofertada.

**Gráfico 10 – Participação em modalidade de capacitação.**



Fonte: Elaboração do autor.

Conforme se pode averiguar da leitura deste gráfico, apenas 02 (dois) dos 10 (dez) conselheiros que responderam ao questionário afirmaram não participar de nenhuma capacitação e apenas 01 (um) respondeu não ser esta oferecida. No que pesa a única afirmativa encontrada no sentido de negar a oferta de capacitação, se há que considerar que o gráfico de número 09 (nove) revela que 11,1% dos conselheiros não souberam responder quem promove as capacitações, portanto, restam validadas as questões aplicadas. No mais, se os 02 (dois) conselheiros apontados no gráfico de número 10 (dez) negam a necessidade de capacitação com o fim de atuar junto ao CME de Campos dos Goytacazes, diverso é o fato de negar que o referido Conselho forneça as referidas capacitações.

Questionados os conselheiros se identificam meios de convocação às assembleias, maioria absoluta respondeu identificar, representando um percentual de 90% e, no sentido de instigar os conselheiros a responder quais

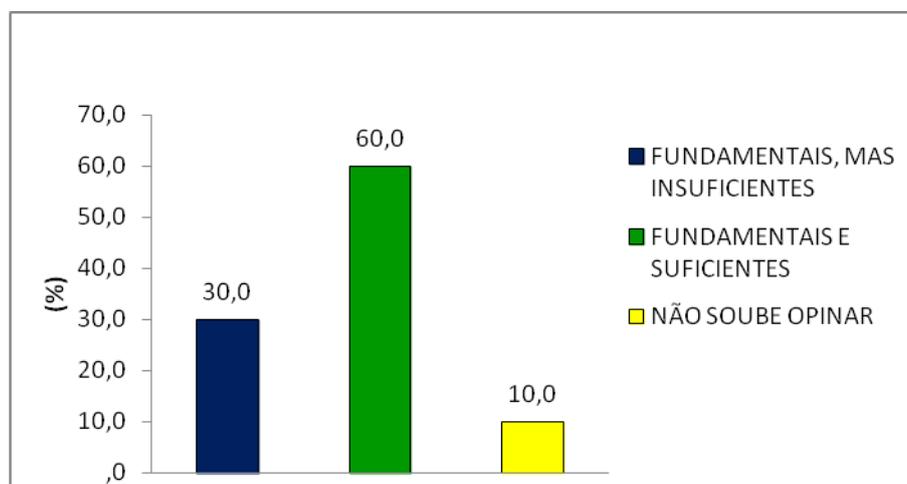
são os instrumentos utilizados pelo CME de Campos dos Goytacazes para fins de convocá-los bem como à sociedade civil a participar das reuniões, metade identifica o telefone e a internet, e outra metade identifica a imprensa escrita (Diário Oficial do município de Campos dos Goytacazes) como meios utilizados pelo CME.

Assim, foi constatado que, metade dos conselheiros do CME de Campos dos Goytacazes se diz convocada por meio de telefone e internet, enquanto outra metade, afirma ser por meio de imprensa escrita e diário oficial, o que atesta a utilização dos recursos coletivos pelo Conselho no sentido de promover o acesso ao espaço deliberativo.

Não bastando convocar a sociedade civil e os conselheiros à participação numa arena democrática, um espaço público assim o é na proporção em que se reconhece democrático na transparência de seus atos, razão pela qual, dar satisfação à sociedade das decisões tomadas é dever de qualquer instituição que se denomine democrática. E, com base nesta assertiva, foram questionados os conselheiros se identificam meios de divulgação das deliberações do CME de Campos dos Goytacazes e quais seriam os meios utilizados. Para tal, os dados apontam que 08 (oito) dos conselheiros questionados responderam identificar meios de divulgação das deliberações, não sabendo 01 (um) deles opinar e outro não tendo identificado. Por sua vez, metade dos questionados visualiza a imprensa escrita e o diário oficial como instrumentos de divulgação das deliberações do CME de Campos dos Goytacazes, conquanto, 37,5% identificam a internet e o telefone como instrumentos responsáveis e 12,5% não conseguem identificar. Assim sendo, mais uma vez resta atestada a efetividade dos recursos coletivos no sentido de cooperar com o ideário democrático.

Sendo fato indubitável que o Poder Executivo apresenta-se, ainda que na figura do Presidente do CME, como grande monopolizador de informações, é imprescindível que o mesmo ofereça aos conselheiros informações necessárias para que o Conselho possa realizar as funções a ele designadas por força de lei. Por tal razão, os conselheiros foram questionados acerca da qualidade das informações prestadas pelo Poder Executivo para o bom desempenho das atividades do Conselho, em especial, para a tomada de decisões, fiscalização e deliberação.

**Gráfico 11 – Avaliação pelos conselheiros das informações prestadas pelo Poder Executivo.**



Fonte: Elaboração do autor.

O gráfico de número 11 (onze) revela que 06 (seis) dos conselheiros questionados apontam as informações prestadas pelo Poder Executivo como fundamentais e suficientes ao desempenho das atividades do CME de Campos dos Goytacazes, conquanto que 03 (três) entendem como fundamentais as informações a serem prestadas, mas insuficientes e 01 (um) não soube opinar. O quadro revela, na análise desta variável, fator de maximização do ideário democrático.

No que pese as três respostas fornecidas que revelam a insuficiência das informações prestadas, imperando a necessidade de se compreender que cabe ainda o dever ao Poder Executivo de prestar informações mais detalhadas e transparentes para o melhor desempenho das atividades do CME de Campos dos Goytacazes, o estudo de campo revela que as informações solicitadas pelos conselheiros são prestadas pelo Poder Executivo que, quando da impossibilidade de fornecer as respostas, convoca os responsáveis pelos setores a fim de que as forneçam. A apatia e o não envolvimento por parte de conselheiros que não solicitam a informação é que se mostram fatores observáveis em campo para a não prestação de informações, uma vez que, estas, muitas das vezes, são buscadas ainda nas sessões pelo Poder

Executivo, em especial, pelo corpo técnico do CME, o que resta comprovado ainda do levantamento de dados em Livro-Ata.

Destaque há que ser dado ao fato de que o CME de Campos dos Goytacazes conta, na atualidade, com aporte informativo de grande contribuição à divulgação de suas ações, qual seja, um endereço eletrônico. Com discussões travadas no ano de 2010, já no ano seguinte (2011), o CME de Campos dos Goytacazes conquistou espaço destinado à divulgação das deliberações, convocação da sociedade civil e conselheiros, bem como, ampliou o seu espaço de debate através do site [www.cme.campos.rj.gov.br](http://www.cme.campos.rj.gov.br).

### **3.7 – Da participação e da representação políticas.**

Etapa voltada à avaliação da participação e representação dos conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes a partir de um critério quantitativo e qualitativo, a terceira e última etapa de desenvolvimento desta pesquisa contou com a aplicação de questionário do tipo *survey* com questões abertas, semi-abertas e fechadas, análise documental, entrevista e observação de campo.

De antemão, cumpre esclarecer que, a avaliação da participação resta ser compreendida como a avaliação da influência política dos atores sociais no espaço do CME de Campos dos Goytacazes. É neste sentido que Fucks (2005, p. 48) esclarece que a influência política vem acompanhada de participação política e esta pode ser examinada a partir de um repertório de ações, tais como o “uso da palavra” e o “encaminhamento de propostas” para deliberação. Para tanto, para que procedesse a análise da influência política, o autor utilizou-se da análise documental, em especial da análise do Livro, buscando garantir sua validade. No que se refere ao perfil democrático do CME de Campos dos Goytacazes, atentando para a dicotomia de origem etimológica do termo deliberação (ponderar, refletir e decidir, resolver), por entender ser necessário observar o CME sob a ótica do ‘novo’ olhar sobre a democracia no Brasil, já apontado esta durante a exposição teórica do tema.

Quando se busca compreender e analisar a deliberação a partir de sua dicotomia etimológica, busca-se garantir o estudo da democracia em ambas

concepções: a maximalista, ao entender a deliberação como “o significado de um processo no qual um ou mais agentes avalizam as razões envolvidas em uma determinada questão” (AVRITZER, 2000: p. 2), compasso que permite entender a deliberação como significado de ponderar e refletir, e a minimalista, ao reduzir o significado do termo deliberação ao processo de tomada de decisão (decidir, resolver).

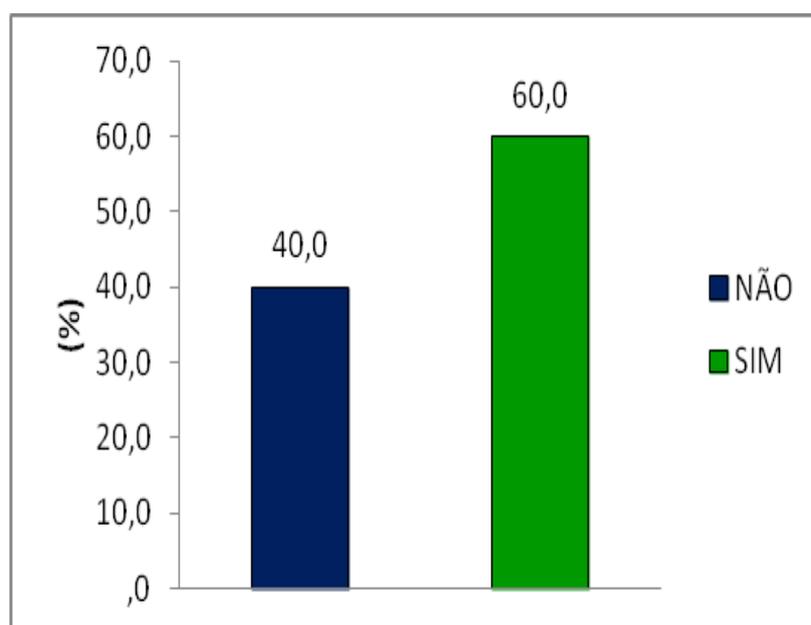
A tentativa da separação conceitual da ideia de democracia representativa da ideia de participação como se distintas fossem ou mesmo a tentativa de se redefinir o termo representação de forma a abarcar a ideia da participação que possibilita a ação no debate e na discussão e que, ao mesmo tempo, se perfaz nos laços mantidos entre os representados e os representantes mostrou-se o pensamento norteador do desenvolvimento do estudo e análise de dados nesta terceira etapa da pesquisa, razão pela qual, a pesquisa busca tripartir a análise em outras a que se pode chamar de sub-etapas: preparatória ou inicial, a intermediária e a de resultados.

Todas as sub-etapas ganham, em si, grande relevância no ideário democrático. Pode-se chamar de preparatória ou inicial aquela que perfaz o processo de inclusão de determinado indivíduo no espaço deliberativo. Trata-se de um processo interno em que o escolhido pela sua entidade se faz escolher ante atributos próprios. Para tanto, esta sub-etapa busca analisar a relação dos conselheiros com as instituições/ entidades que representam no procedimento de escolha interna, a atuação e relação mantidas pelo escolhido junto e com essas entidades e a prestação de contas das ações e posições tomadas na representação exercida. A sub-etapa intermediária volta-se à compreensão do exercício do processo deliberativo no campo de atuação pela análise do agir funcional, logo, busca analisar a relação de poder e o exercício de forças no campo dos discursos, da persuasão e dos interesses que se estabelecem. Por fim, a terceira sub-etapa se pauta na análise do resultado das ações desenvolvidas no CME de Campos dos Goytacazes no sentido do cumprimento do deliberado junto ao Poder Executivo, sem se olvidar de buscar o olhar dos conselheiros em relação à função exercida como representante.

Na *sub-etapa preparatória ou inicial*, o primeiro ponto de análise levantado junto aos conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes, é relativo ao cargo que estes exercem nas instituições/ entidades

que representam. O questionamento lançado põe em foco a análise da indicação para o exercício da função de conselheiro junto ao CME; outrossim, se busca compreender se o cargo exercido é, por si só, fator de relevância junto à instituição/ entidade do conselheiro para sua indicação interna.

**Gráfico 12 – Exercício do cargo de direção pelo conselheiro na instituição/ entidade que representa no CME de Campos dos Goytacazes.**

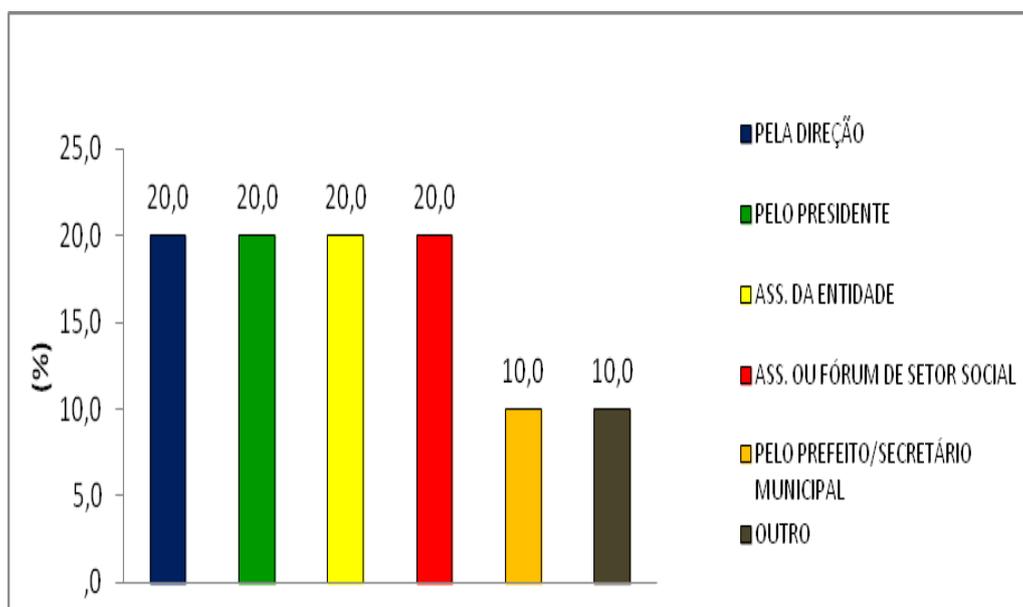


Fonte: Elaboração do autor.

O gráfico de número 12 (doze) revela que dos 10 (dez) conselheiros entrevistados, 06 (seis) deles exercem cargo de direção na instituição/ entidade que representam, enquanto os demais não o exercem.

O gráfico, per si, não pode ser analisado de forma isolada, razão pela qual, buscou-se analisar, ainda, de que forma referidos conselheiros são escolhidos por suas instituições/ entidades, pois a forma com que são escolhidos é que pode revelar a maximização ou minimização do ideário democrático no campo interno de relações entre os conselheiros e as instituições/ entidades por eles representadas. O gráfico 13 (treze) revela:

**Gráfico 13 – Forma de escolha do conselheiro na sua instituição/ entidade.**



Fonte: Elaboração do autor.

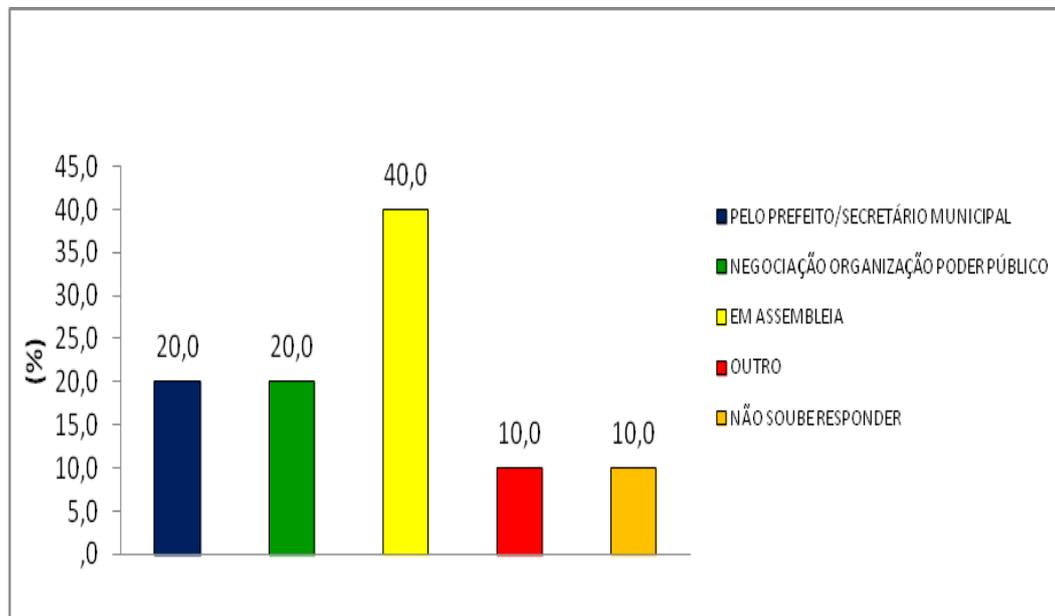
Conforme se depreende da leitura do gráfico, 02 (dois) dois conselheiros são escolhidos pela própria direção da instituição/ entidade que representam, o que permite a inferência, em correlação com o gráfico 16 (dezesseis), no sentido de que estes se auto indicam, não advindo a sua escolha de um processo de escolha institucional, o que se infere também da observância de 02 (dois) que são indicados pelo presidente e 01 (um) que é indicado pelo Poder Executivo, especificamente, na figura do gestor municipal. Logo, metade dos entrevistados aponta um processo não democrático na indicação para o exercício de conselheiros no CME de Campos dos Goytacazes, enquanto 04 (quatro) dos conselheiros são democraticamente escolhidos através de assembléia da instituição/ entidade ou assembléia ou fórum do setor social de que sua organização participa.

A leitura dos gráficos de números 12 (doze) e 13 (treze) deve ser feita de forma correlacionada com o que dispõe a Lei municipal n.º 7.947/07 que, ao instituir a criação do CME de Campos dos Goytacazes, determinou em seu art. 12, § 2º que 04 (quatro) dos conselheiros sejam indicados pelo Poder Executivo, especificamente, na figura da Secretaria Municipal de Educação.

Considerando a existência de 14 (quatorze) conselheiros o fato de que, em 10 (dez) dos entrevistados, as respostas elaboradas por metade são no sentido de sua indicação é feita pela direção ou presidente de sua instituição/ entidade e, ainda, a existência de 04 (quatro) outros indicados pelo Poder Executivo, denota-se que o acesso de conselheiros ao CME de Campos dos Goytacazes, no ato de sua inserção ao espaço deliberativo, se faz partindo de ato arbitrário, destacando-se o fato, portanto, de que não são democraticamente escolhidos por seus pares.

A pesquisa buscou, ainda, analisar a forma com que a instituição/ entidade é escolhida para atuar junto ao CME de Campos dos Goytacazes. O questionamento foi lançado como forma de verificar a veracidade das informações prestadas pelos conselheiros. Para tanto, as respostas registradas são apresentadas no gráfico de número 14 (quatorze):

**Gráfico 14 – Forma com que a instituição/ entidade foi escolhida para integrar o CME de Campos dos Goytacazes.**



Fonte: Elaboração do autor.

O gráfico de número 14 (quatorze) revela que 02 (dois) dos conselheiros são indicados pelo Poder Executivo, 02 (duas) das instituições/ entidades são

escolhidas através de negociação entre estas e o Poder Executivo municipal, 04 (quatro) delas através de assembleia, fórum específico ou conferência municipal, 01 (uma) através de indicação (resposta fornecida ante a questão formulada na forma semi-aberta, sem o nome do indicador) e 01 (um) conselheiro não soube responder.

Quatro das respostas dadas pelos conselheiros no sentido de que suas instituições/ entidades são escolhidas através de assembleia, fórum específico ou conferência municipal devem ser invalidadas. Tal fato pode apontar a tendência do conselheiro a redigir respostas que lhe pareçam imbuídas do necessário espírito democrático que deve revestir o CME enquanto público espaço de deliberação. Tal presunção se faz de forma não relativa, mas absoluta e, para tal, toma como supedâneo a Lei municipal de criação do CME de Campos dos Goytacazes. As instituições/ entidades são permanentes na composição do CME, sendo possível apenas a substituição de 04 (quatro) dos conselheiros que, não por força normativa, são justamente os indicados pelo Poder Executivo (conforme Lei Municipal n.º 7.947/07, art. 12, § 2º).

No sentido de corroborar a presunção tomada na forma absoluta, em observação no campo, o pesquisador acompanhou momento em que uma das instituições do município voltada para a gestão educacional buscou ter acesso ao CME de Campos dos Goytacazes. Em sessão plenária foi decidido impedir o acesso de qualquer instituição que não mencionada no taxativo rol da Lei municipal n.º 7.947/07, em seu art. 11; assim, a consulta junto ao CME resultou em parecer desfavorável, ante a impossibilidade de acesso em cumprimento da ordem legal instaurada.

Insta, ainda, observar que no concernente ao acesso da sociedade civil e/ ou outras instituições/entidades no CME de Campos dos Goytacazes, embora os recursos coletivos apresentados não contribuam para tal acesso, em especial quanto ao espaço para o exercício da deliberação, e a legislação garanta a exclusividade no acesso, em questionário aplicado aos 10 (dez) entrevistados, apenas 01(um) não respondeu à questão formulada na forma aberta quanto ao assunto que indagava a importância da representação exercida no sentido de potencializar a ideia de democracia.

Questionados da importância da participação dos representantes da sociedade civil no CME, todos os 09 (nove) conselheiros que responderam à

questão formulada mantiveram entendimento de que é de suma importância a referida representação:

*Conselheiro A: A participação da sociedade civil é fundamental para trazer equilíbrio e credibilidade aos Conselhos. Ou seja, sem a participação da sociedade civil não haveria como deliberar de forma isenta a reduzir as influências dos interesses públicos estabelecidos.*

*Conselheiro B: É de suma importância a participação da sociedade civil pois ela que tem que fiscalizar as ações da Prefeitura.*

*Conselheiro C: Fundamental, para que todas as categorias participem de todos os problemas surgidos e, conseqüentemente, das soluções encontradas. Sem falar da importância das diferentes opiniões que fazem a diferença nas decisões.*

*Conselheiro D: É uma forma de democratizar as tomadas de decisões com o objetivo de oferecer autonomia e credibilidade ao ensino da Rede Municipal.*

*Conselheiro E: A participação da sociedade civil é importantíssima porque esta contribui de forma positiva ao interagir com os membros.*

*Conselheiro F: Serem independentes do poder público.<sup>42</sup>*

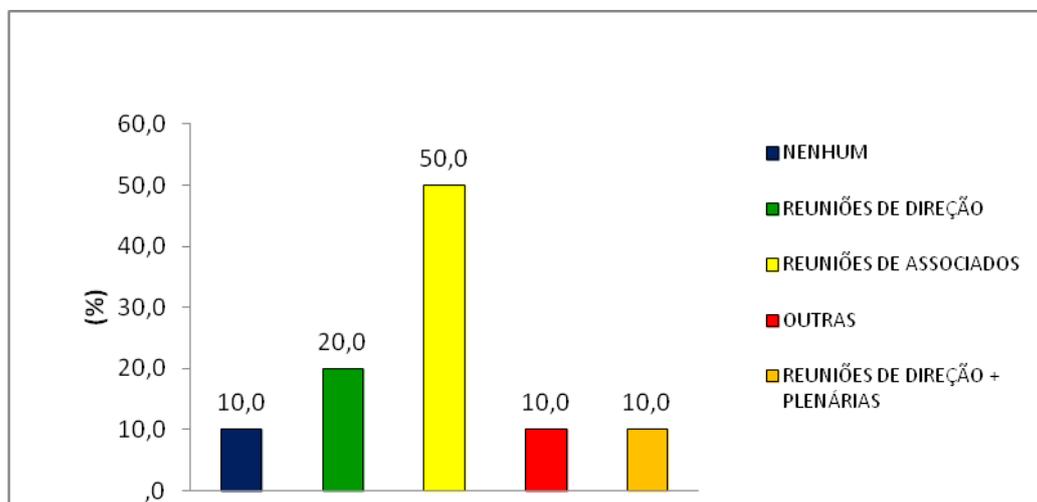
Conforme se depreende das respostas, embora maior parte dos conselheiros considere importante a abertura do espaço público deliberativo à representação da sociedade civil, os fatores analisados apontam a divergência do pensar com a prática, não necessariamente em razão do agir individual ou coletivo dos conselheiros ou de todos em seu conjunto, mas em razão de uma estrutura legalmente instituída que impede o acesso daqueles que têm o interesse de ser representados.

Última variável analisada em sub-etapa preparatória ou inicial é relativa à existência ou não e apuração dos canais utilizados pelas instituições/ entidades representadas com o fim de acompanhar as ações tomadas pelo seu representante, conselheiro atuante junto ao CME de Campos dos Goytacazes:

---

<sup>42</sup> As citações são transcrições da escrita na íntegra e na forma das respostas fornecidas pelos conselheiros do CME de Campos dos Goytacazes em questionários do tipo *survey* com questões abertas a estes aplicados.

**Gráfico 15 – Canais utilizados pelas instituições/ entidades para discutir e avaliar a atuação de seus representantes nas ações do CME de Campos dos Goytacazes.**



Fonte: Elaboração do autor.

Na leitura do gráfico de número 15 (quinze), pode-se depreender que a maior parte dos conselheiros presta contas das ações tomadas no CME de Campos dos Goytacazes junto às instituições/entidades representadas: Cinco dos conselheiros informam suas instituições/entidades por meio de reuniões entre associados, dois através de reuniões do corpo gestor das instituições/entidades, um através de reuniões do corpo gestor e também em plenárias realizadas pelas instituições/entidades e 01 um informou não se enquadrar nas opções apresentadas, mas prestar as informações à categoria específica (pedagogos) da rede municipal de ensino.

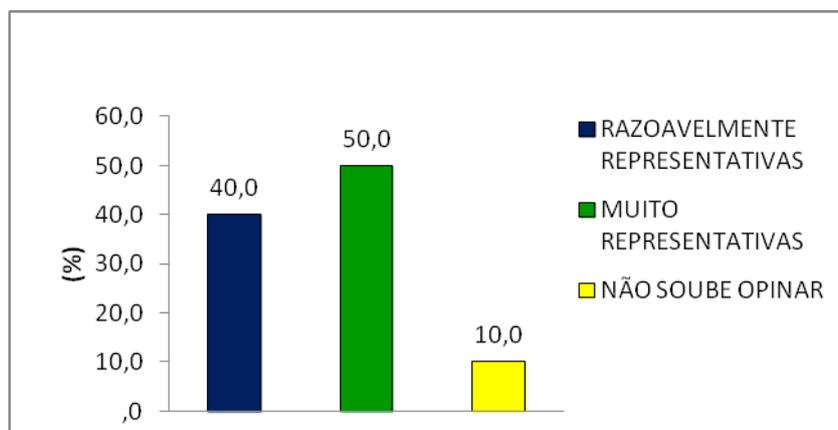
Os dados apresentados apontam a existência de um dos fatores de potencialização do ideário democrático, qual seja, a conexão entre os representantes e os representados, o que defende Moura (2009, pp. 180/181). A existência da conexão entre os atores sociais (representantes e representados) é visualizada, ainda, na observação de campo, pois em todas as reuniões realizadas pelo CME de Campos dos Goytacazes nos anos de 2009 e 2010, identificam-se o forte atrelamento dos representantes aos interesses de seus segmentos ou categorias, o que bem evidencia uma

representação real e não fictícia, conforme a defendida também por Young (2006, pp. 147/148).

No campo de análise da sub-etapa denominada preparatória ou inicial se observou que, embora a ação dos conselheiros com as instituições/entidades não parta de um agir democrático, conquanto a maior parte dos conselheiros se auto indica para representá-las junto ao CME de Campos dos Goytacazes, sem que se submeta a um processo de escolha democrático entre seus pares, e que, embora sejam as instituições/ entidades indicadas por dispositivo legal que impede o acesso de cidadãos e outras instituições/ entidades ao espaço deliberativo, os conselheiros agem de forma potencializada no que se refere ao caráter representativo de seus segmentos, categorias e instituições/ entidades. Logo, se pode inferir que, no que pese de forma negativa não ser o corpo de conselheiros do CME de Campos dos Goytacazes resultante de um processo democrático na configuração internamente institucional, a conexão dialógica deste com seus representados garante a permanente representação, uma vez entendida esta como potencializada.

Na *sub-etapa intermediária*, segundo ponto de análise levantado junto aos conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes, buscou-se verificar: o nível de representatividade exercida pelas instituições/ entidades através dos conselheiros (representantes) no campo de atuação do CME; a existência de grupos de interesses; o equilíbrio de forças no interior do CME; a forma com que se processam as deliberações e os possíveis fatores de bloqueio ao bom funcionamento do CME.

Considerando o exercício do mandato dos conselheiros na atividade de representação das instituições/ entidades representadas, estes foram questionados quanto ao nível de representatividade identificado por eles próprios. Cumpre esclarecer que, a questão formulada e aplicada buscou analisar a forma com que os conselheiros viam suas atuações no CME de Campos dos Goytacazes:

**Gráfico 16 – Nível de representatividade das instituições/ entidades.**

Fonte: Elaboração do autor.

A leitura do gráfico de número 16 (dezesseis) aponta que os conselheiros não mantêm postura unânime quando em processo de avaliação das atividades por si próprios desenvolvidas junto ao CME de Campos dos Goytacazes no que se refere à representatividade. Os dados apontam que 05 (cinco) dos 10 (dez) conselheiros entrevistados fazem uma leitura favorável quanto à representatividade exercida, considerando suas entidades/instituições muito representativas das categorias ou segmentos existentes no município; 04 (quatro) dos conselheiros entendem como razoavelmente representativas das categorias as suas instituições/entidades e 01 (um) conselheiro não apresentou opinião formada.

O que pode ser inferido da leitura dos dados é que os conselheiros, em grande proporção, entendem como elevada a representatividade de suas instituições/entidades por eles representadas junto ao CME de Campos dos Goytacazes.

A observação de campo e a leitura do Livro Ata permitem a posição não adversa aos dados representados no gráfico.

Em fins do ano de 2009, o município de Campos dos Goytacazes aprovou, através da Câmara de Vereadores, o Plano Municipal de Educação. Aproveitando-se do evento CONAE, a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes, assim como a maioria dos municípios brasileiros, valeu-se do evento para discutir a educação no município, a partir do

levantamento de problemas e necessidades com a comunidade escolar, sociedade civil e técnicos de atuação no campo educacional. O resultado do referido Plano, foi a positivação normativa de metas a serem cumpridas em prazo decenal. Campos dos Goytacazes estabeleceu metas claras e tangíveis com prazo imediato de execução, a exemplo, da elevação e equiparação dos vencimentos dos pedagogos às demais categorias técnicas que atuam na educação (assistentes sociais, psicólogos e nutricionistas), da construção e ampliação de escolas especificadas no Plano que necessitavam de reparos imediatos e da construção de salas de recursos para alunos portadores de necessidades especiais.

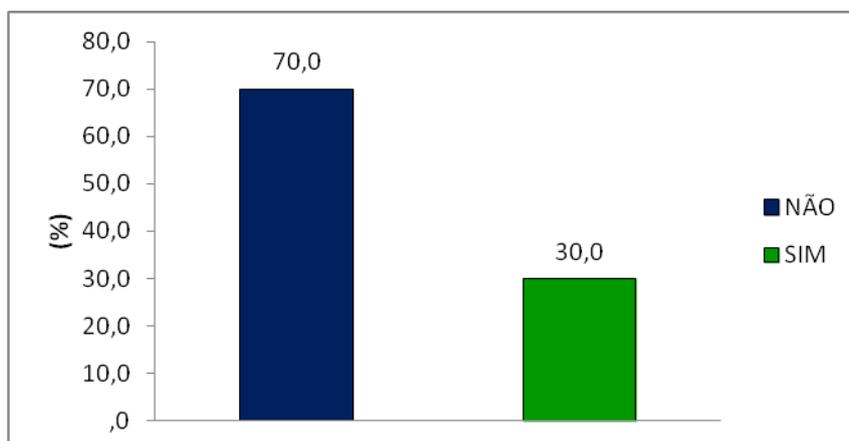
O CME de Campos dos Goytacazes, por sua vez, acompanha a execução do Plano Municipal de Educação desde o mês de janeiro de 2010 (prazo estabelecido para vigência). Em sua legítima atuação fiscalizadora, o CME solicita informações e, não poucas vezes, a presença dos profissionais atuantes no Poder Executivo e responsáveis por cada qual das tarefas relacionadas a fim de ouvir esclarecimentos acerca da efetivação das metas estabelecidas. A observação de campo propiciou visualizar a articulação do CME com o Poder Executivo, observar a fiscalização e cobrança da implementação das metas estabelecidas com cumprimento previsto para os meses subsequentes à vigência do Plano, momento em que, se verificou a atuação real das instituições/entidades representadas no CME, com atuação livre dos conselheiros.

Cumprir deixar claro o fato de que a existência de interesses também foi perceptível; no entanto, se observou a existência de interesses coletivos que, com toda a certeza, tendem a atender aos interesses individuais dos conselheiros. A exigência pela elevação e equiparação salarial dos pedagogos aos demais técnicos atuantes no campo educacional é exemplo real do que se infere. A observância da cobrança por parte do representante dos pedagogos da rede municipal de ensino para que a meta fosse cumprida em 03 (três) meses – prazo estipulado no Plano Municipal de Educação –, pode ser citada como peculiar, embora a luta do representante dos pedagogos o tenha favorecido como integrante desta categoria profissional, deve-se entender sua atuação como sendo uma representação legítima, conquanto o ideário democrático prevalente se consubstancie na luta do indivíduo representante

pelos interesses de sua categoria (os representados). Do mesmo modo, a representação exercida pelo SINEPE, quando da busca pelo alargamento de prazos para a resposta e análise de recursos de inspeção realizada pelo município de Campos dos Goytacazes nas escolas particulares, com relação ao SINPRO, quando da defesa pela qualificação dos professores das escolas particulares de ensino e pelo FIDESC na cobrança do pagamento de bolsas universitárias disponibilizadas pelo Poder Executivo municipal às instituições de ensino superior de Campos dos Goytacazes, como forma de impedir o déficit orçamentário das mesmas.

Assim sendo, pode-se inferir que o CME de Campos dos Goytacazes potencializa-se no ideário democrático de uma real e legítima representação, não apenas pela representação dos interesses de suas instituições/ entidades, mas ainda, pela interação dos representantes com as mesmas, o que se mostrou analisado em leitura do gráfico de número 15 (quinze) em sub-etapa preparatória ou inicial. E, no sentido de ratificar a inferência apontada, cumpre observar o gráfico de número 17 (dezesete):

**Gráfico 17 – Identificação de grupos de interesses privados.**



Fonte: Elaboração do autor.

Nos dados levantados, foi possível identificar a existência de grupos de interesses particulares no interior do CME de Campos dos Goytacazes. O gráfico 17 (dezesete) aponta que 07 (sete) dos conselheiros não os identificam enquanto 03 (três) dos questionados o fazem. É importante

salientar que, aplicada a questão na forma semi-aberta, fora pedido que, caso identificasse, o conselheiro apontasse os interesses prevalentes e, apenas 01 (um) dentre os 03 (três) conselheiros aponta a existência de grupos de interesses entre os representantes da rede privada de ensino.

A inferência realizada no sentido de afirmar a existência de uma representação real e legítima no CME de Campos dos Goytacazes, de certo, não resta invalidada ante a identificação de grupo de interesses entre os representantes da rede privada de ensino. Pode não parecer ao olhar conselheiro questionado como desmedida a resposta por ele apenas fornecida, eis que, o que é nítido é que há uma efetiva atuação pela rede privada de ensino, destarte, não, necessariamente, voltada à garantia de interesses privatísticos. A atuação da rede privada, conforme se pode constatar ainda através do levantamento e análise do Livro Ata, mostra-se mais efetiva, de maior cobrança e de maior embate com os interesses do Poder Executivo municipal, sendo ela a responsável por parte relevante dos debates.

Pode-se citar um dos tantos fatos assistidos em observação de campo e constante em ata. Em reunião realizada em 12 de maio de 2010, o debate levantado pela representante do FIDESC girou em torno do sentido de obrigar o Poder Executivo municipal a distribuir o Plano Municipal de Ensino, em forma de cartilha, a todas as escolas da rede pública de ensino e mesmo às privadas, para que estas pudessem acompanhar a execução das metas e/ou cobrar sua execução. No levantamento do debate, a representante do FIDESC argüiu da necessidade e, por sua vez, a Presidente do CME de Campos dos Goytacazes alegou que tal fato somente poderia acontecer no ano seguinte, quando da aprovação de novo orçamento. Neste ato, parte considerável do CME pareceu entender a justificativa do Poder Executivo (personalizado na figura da Presidente do CME, também secretária de educação do município) até que a representante do FIDESC levantasse a possibilidade de suplementação ou mesmo de aproveitamento do orçamento próprio da Educação destinado à compra de materiais gráficos. A Presidente do CME se mostrou contrária à proposta, mas a argumentação da representante do FIDESC foi essencial à modificação da postura do CME e aprovação em maioria pela produção e distribuição até o mês de setembro do ano de 2010.

O fato elucidado importa ser trazido no sentido de apontar a atuação da rede privada de ensino junto ao CME de Campos dos Goytacazes. Assim, ainda que 01 (um) dos conselheiros aponte a rede privada como mantenedora de interesses privados no interior do CME (o que também não pode ser negado ante a convergência peculiar no caso em tela da confusão entre os interesses pessoais e das instituições/entidades representadas que, por sua vez, se voltam à ação educacional privada), ela é responsável por grande número de debates levantados de forma qualitativamente consubstanciados. É neste sentido que, a pesquisa utiliza-se de levantamento em Livro Ata do CME de Campos dos Goytacazes para averiguar o número de intervenções do setor privado:

**Tabela 01 – Número de intervenções das instituições/ entidades privadas representadas no CME de Campos dos Goytacazes nos anos 2009 e 2010.**

Segmento	Número de Intervenções	Percentual
Poder Executivo	381	72,57%
Instituições/ Entidades Privadas	144	27,43%
Total	525	100%

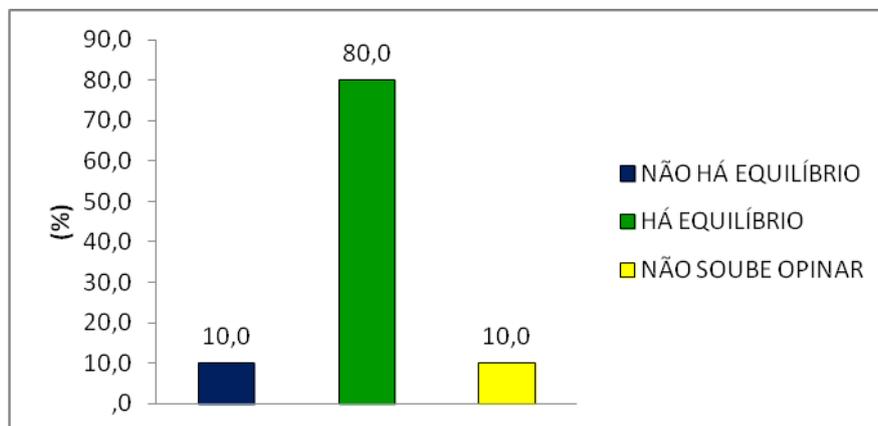
Fonte: Elaboração do autor.

A tabela de número 01 (um) revela que das 525 intervenções levantadas em Livro Ata do CME de Campos dos Goytacazes, em que se relata as assembleias realizadas nos anos 2009 e 2010, 144 delas, numa proporção de 27,43%, foram realizadas por instituições/ entidades representativas do segmento privado de ensino. A soma de intervenções de um único segmento levantada aponta a relevante expressão deste no que concerne à participação. Destarte, a leitura de Livro Ata atesta, ainda, ser inexistente a luta única do segmento de ensino privado para fins de atender interesses próprios de seu segmento, uma vez que, em muitos casos, o segmento privado é o responsável por travar debates e perquirir denúncias na busca da efetividade de uma educação pública de qualidade.

Se o gráfico de número 17 (dezessete) aponta a potencialização do ideário democrático no CME de Campos dos Goytacazes ante a inexistência de grupos dominantes na disputa de poder e espaços deliberativos e decisórios,

conforme já apontado em Bobbio (1992, p. 25), não menos, o gráfico de número 18 (dezoito) reforça a referida ideia de potencialização:

**Gráfico 18 – Equilíbrio de forças no interior do CME.**



Fonte: Elaboração do autor.

Nesta questão, o conselheiro deveria responder se é existente, inexistente ou se não sabia opinar quanto ao equilíbrio de forças no interior do CME entre os interesses do Poder Executivo, os privados e os da sociedade civil. A leitura do gráfico de número 22 (vinte e dois) aponta que 08 (oito) dos conselheiros consideram haver equilíbrio de forças entre os distintos setores, 01 (um) alega não haver o equilíbrio e 01 (um) não soube opinar.

Instigante fator e que deve ser trazido à baila é que, mesmo o conselheiro questionado quanto à existência de grupos de interesses no interior do CME de Campos dos Goytacazes que teria respondido identificar sua existência entre os representantes da rede privada de ensino (análise do gráfico de número 17, dezessete), na questão lançada e tabulada em gráfico de número 18 (dezoito) respondeu haver equilíbrio de forças de interesses, logo, cumpre observar que, ainda que tenha este conselheiro identificado a existência de grupos de interesse, fato relevante é que, mesmo existente, não se verifica, por parte deste conselheiro e por maioria da composição do CME, a prevalência dos interesses de setores.

Para fins de compreender de que forma se processa o jogo de forças no interior do CME de Campos dos Goytacazes no exercício de suas funções, em especial, a representação de interesses por seus representantes, a pesquisa

buscou analisar o número de intervenções do Poder Executivo, das sociedades civis organizadas e nele representadas e do corpo técnico presente na composição do CME:

**Tabela 02 – Número de intervenções das instituições/ entidades privadas representadas no CME de Campos dos Goytacazes.**

Segmento	Número de Intervenções	Percentual
Poder Executivo	226	43%
Sociedade Civil Organizada	231	44%
Corpo Técnico	68	13%
Total	525	100%

Fonte: Elaboração do autor.

Conforme se depreende da leitura da tabela 02 (dois), o CME potencializa-se no ideário de democracia. Embora seja um Conselho composto por Câmaras que deliberam, prestam consultas e fiscalizam as escolas privadas na esfera municipal – o que faz observar a necessidade de conhecimentos técnicos, o corpo técnico do CME é responsável por apenas 13% das intervenções, impedindo ser o espaço delimitado às ações meramente técnicas e excludentes da participação. Por sua vez, a sociedade civil organizada representada no CME de Campos dos Goytacazes tem maior número de intervenções, representando 44% das mesmas, enquanto o Poder Executivo representado aparece com 43% das intervenções. Insta observar o fato de que, o que possibilitaria a análise no sentido de observância de aparente equilíbrio do número intervenções entre os segmentos resta negada ante a composição do CME, pois conforme já apontado, embora sejam o representante de diretores de escolas públicas municipais, de pedagogo e do CAE indicados pelo Poder Executivo, razão pela qual os enquadraria como parte integrante deste, mesmo estes membros são responsáveis por levantar grande número de debates e dissensos, no sentido de trazer ao espaço deliberativo posições nem sempre favoráveis ao Poder responsável pelas indicações.

O levantamento no Livro Ata do CME do número de discussões levantadas e da quantidade, por segmento, de debates iniciados por atores

representantes de cada qual dos segmentos atesta que, ainda que o Poder Executivo apresente-se de forma bastante equilibrada quanto ao número de intervenções, parte significativa dos debates é iniciada pela sociedade civil organizada. Apurou-se que nas sessões plenárias realizadas pelo CME de Campos dos Goytacazes nos anos de 2009 e 2010, somaram-se cento e trinta e cinco discussões, assim distribuídas segundo os atores que as iniciaram:

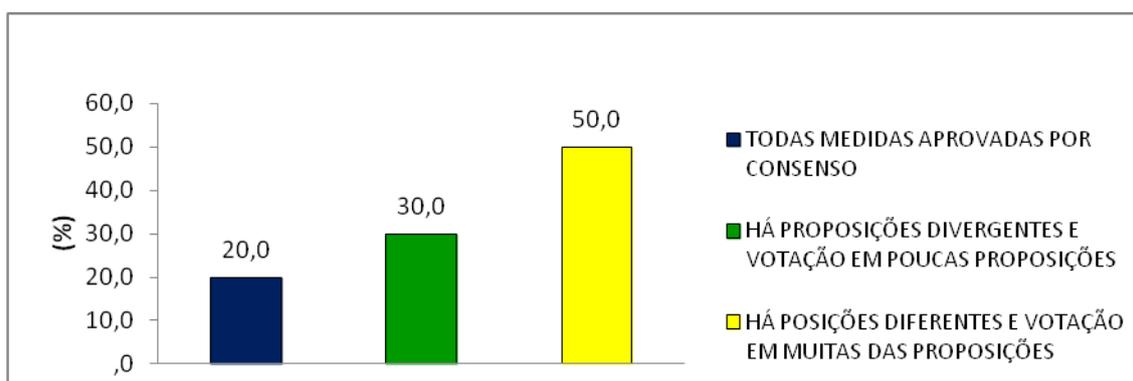
**Tabela 03 – Atores que iniciaram o debate, por segmento.**

Segmento	Número de Intervenções	Percentual
Poder Executivo	37	27%
Sociedade Civil Organizada	98	73%
Total	135	100%

Fonte: Elaboração do autor.

Conforme se pode observar, 73% dos debates foram iniciados pela sociedade civil organizada, e 27% levantados pelos representantes do Poder Executivo. Os dados direcionam o CME de Campos dos Goytacazes à potencialização do ideário de democracia e, tal afirmativa se garante de razão ao verificar que a sociedade civil tem significativa participação no processo de deliberação.

Como forma de buscar compreender como se processa a tomada de decisões no interior do CME de Campos dos Goytacazes, foram utilizados como instrumento os questionários e feita a análise do Livro de Atas, em conformidade com os procedimentos metodológicos explicitados. Assim, o questionário aplicado aos conselheiros levantou a questão no sentido de conhecer se as proposições são aprovadas por consenso, se há proposições divergentes e votação em poucas proposições, se há posições divergentes e votação em muitas das proposições e se todas as proposições são aprovadas, apesar de posições divergentes e sem unanimidade.

**Gráfico 19 – Processo de aprovação das decisões do CME.**

Fonte: Elaboração do autor.

Enquanto metade dos conselheiros respondeu haver posições diferentes e votação em muitas das proposições, outra metade se biparte: 03 (três) alegam haver proposições divergentes e votação em poucas proposições e 02 (dois) apontam serem todas as medidas e proposições aprovadas por consenso. O Livro Ata traz transcrição de fatos ocorridos em assembleias que comprovam, no mesmo sentido que o gráfico 19 (dezenove), existir divergências de proposições, diferentes posições e votação em muitas das proposições. No entanto, o processo decisório, em maior número dos casos, se caracteriza pela votação concernente às decisões tomadas pelas Câmaras que dependem de ratificação do Conselho Pleno. Nestes documentos se visualizam poucas divergências, mas existentes.

O Livro Ata permite conhecer o número de itens das pautas das assembleias do CME e o número de debates levantados, revelando a nosso juízo, a presença de um trabalho intenso e de envolvimento dos membros do colegiado.

Tabela 04 – Registro quantitativo dos itens de pauta e de discussões levantadas.

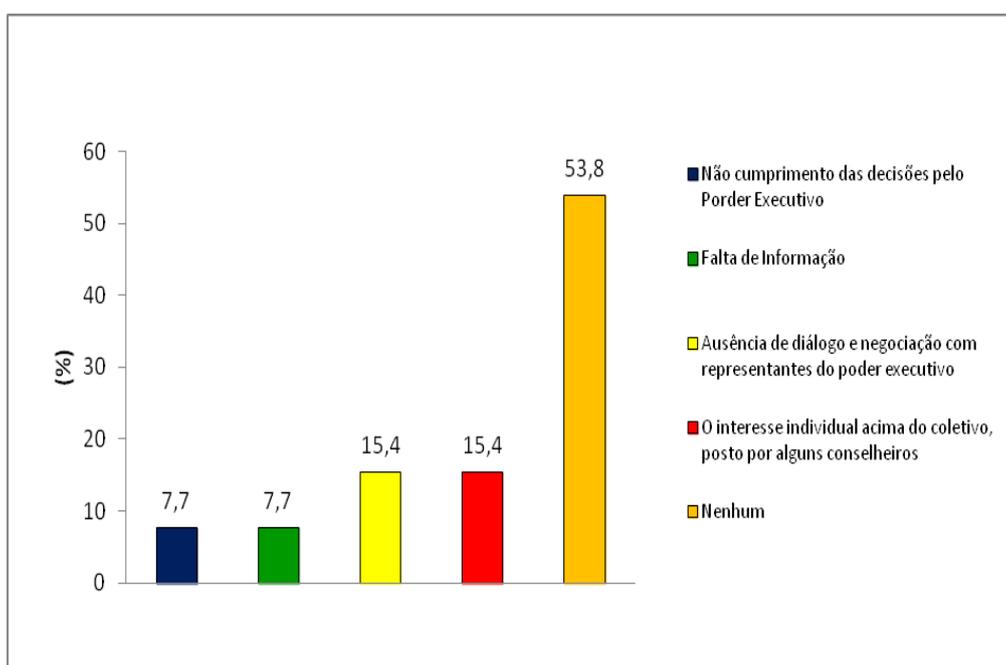
Número de itens da pauta	123
Número de discussões levantadas	135

Fonte: Elaboração do autor.

A tabela expõe 123 itens de pauta na totalidade das assembleias do CME realizadas nos anos de 2009 e 2010, mas configurando que o número de discussões e debates levantados é superior. O fato atesta um Conselho atuando com forte ação discursiva, o que se mostra fator de potencialização do ideário de democracia. Assim, sem que se considere, com especificidade, o processo decisório (quanto à unanimidade ou não das decisões tomadas), os dados permitem perceber o referido espaço como sendo de ação deliberativa, devendo ser dado a tal ação o sentido de ponderar e refletir, que assim, mais o aproximaria da concepção maximalista de democracia, no que pese o deliberar entendido como 'decidir, resolver', que mais o aproximaria da concepção minimalista.

Por fim, ainda na sub-etapa intermediária, a pesquisa preocupa-se em levantar respostas que possibilitem visualizar que dificuldades são apresentadas aos conselheiros no sentido de bloquear o funcionamento do CME de Campos dos Goytacazes. A questão foi formulada de forma a possibilitar ao conselheiro apontar variados fatores de bloqueio existentes.

**Gráfico 20 – Fatores de bloqueio ao funcionamento do CME.**



Fonte: Elaboração do autor.

Conforme se depreende da leitura do gráfico, em análise proporcional das respostas: 53,8% dos respondentes apontam inexistir quaisquer fatores de bloqueio ao funcionamento do CME de Campos dos Goytacazes e 15,4% apontam a ausência de diálogo e negociação com representantes do Poder Executivo. A mesma proporção identifica como fator de bloqueio a prevalência do interesse individual de alguns conselheiros, 7,7% a falta de informação e a mesma proporção aponta o não cumprimento das decisões do CME pelo Poder Executivo.

No que caminhe a pesquisa para uma afirmativa no sentido de que o CME de Campos dos Goytacazes, em análise da sub-etapa intermediária, possa ser entendido como espaço ideal do exercício da democracia (em sua concepção maximalista), não se omite a afirmativa da existência de um poder invisível gerado nos interesses individuais dos conselheiros, que atinge a transparência inerente ao processo democrático, o que conforme Bobbio (1992) violaria uma das promessas que se fizeram fixar no campo do ideal. Assim, ter-se-ia como existente um fator de minimização do ideário democrático que, em si, impediria a elevação e categorização do CME de Campos dos Goytacazes como modelo ideal de exercício da democracia.

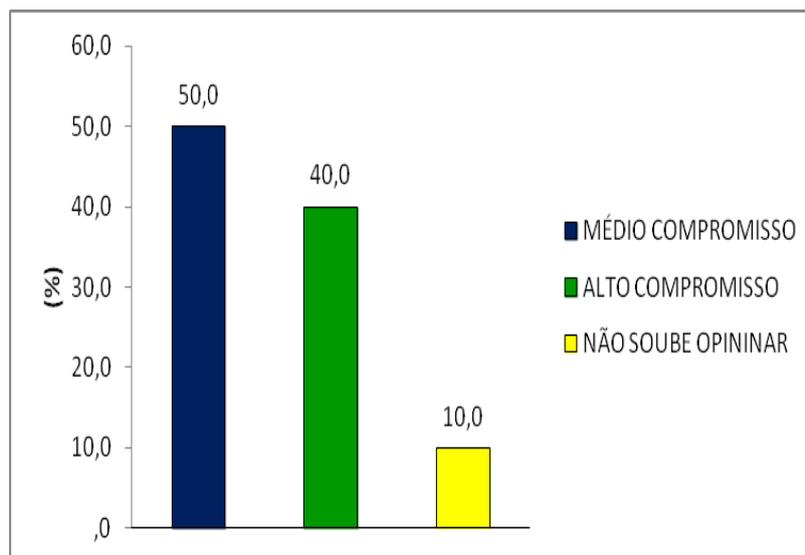
Por fim, a terceira sub-etapa se pauta na análise do resultado das ações desenvolvidas no CME de Campos dos Goytacazes no sentido do cumprimento do deliberado junto ao Poder Executivo, sem se olvidar de buscar o olhar dos conselheiros em relação à função exercida.

Esta etapa se volta para a análise do comprometimento do Poder Executivo municipal com as decisões do CME, o impacto das ações desenvolvidas pelo CME na Secretaria Municipal de Educação de Campos, o resultado da atuação do CME e a forma utilizada pelos conselheiros com o fim de acompanhar e fiscalizar a implementação das ações pelo Poder Executivo municipal.

A análise do comprometimento do Poder Executivo municipal com as decisões do CME tem como fim identificar de que forma o Poder Executivo interage com o CME de Campos dos Goytacazes, enquanto apresentado como canal de participação aberta e de integração entre os representantes do Poder Executivo e da sociedade civil organizada. Outrossim, o que se busca analisar

é até que ponto o Poder Executivo atende às reivindicações e deliberações proferidas pelo CME.

**Gráfico 21 – Comprometimento do Poder Executivo municipal com as ações desenvolvidas pelo CME de Campos dos Goytacazes.**



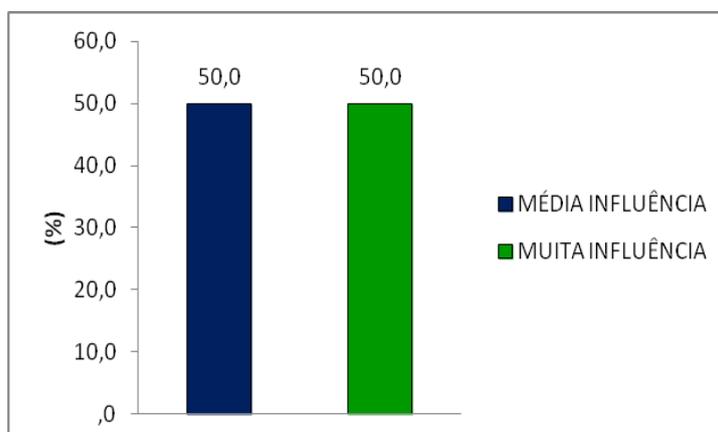
Fonte: Elaboração do autor.

Conforme a leitura do gráfico, metade dos conselheiros entrevistados aponta a existência de um compromisso em nível médio assumido pelo Poder Executivo no que se refere às ações desenvolvidas pelo CME de Campos dos Goytacazes, 04 (quatro) dos conselheiros entendem haver um alto comprometimento e 01 (um) não soube opinar.

A análise do gráfico de número 21 (vinte e um) desenha a existência de um CME que concretiza, ainda que não na totalidade de suas decisões, ter voz e ter implementadas as ações por ele definidas.

O impacto das ações desenvolvidas pelo CME na Secretaria Municipal de Educação de Campos é, também, variável analisada. Instigante é a observação de que a Secretaria Municipal de Educação apresenta-se como órgão integrante do Poder Executivo municipal:

**Gráfico 22 – Impacto das ações desenvolvidas pelo CME na Secretaria Municipal de Campos dos Goytacazes.**



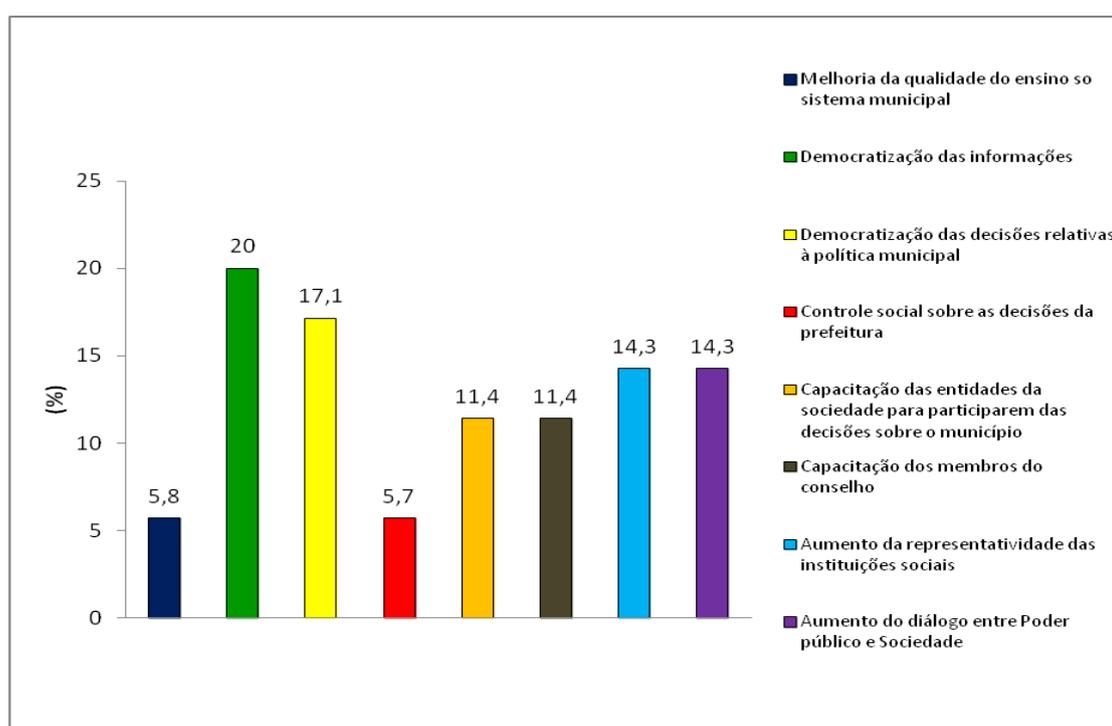
Fonte: Elaboração do autor.

Se comparado ao gráfico de número 21 (vinte e um), o gráfico de número 22 (vinte e dois) apontaria a existência de disparidade, ainda que em pequeno nível, entre as respostas dos conselheiros; no entanto, é importante que, para a análise, haja a contribuição do estudo de campo realizado. Neste, se observou que, em muitas das plenárias realizadas, o Conselho Pleno convocou profissionais das mais diversas áreas e setores que compõem o Poder Executivo municipal a fim de que prestassem esclarecimentos quanto ao cumprimento das metas estabelecidas no PME e quanto ao cumprimento das deliberações resultantes da ação do CME. No entanto, órgãos como a Secretaria Municipal de Administração ou, ainda, de Obras, muitas das vezes se faziam ausentes apesar da convocação, enquanto que, a Secretaria Municipal de Educação, dividida em setores, sempre disponibilizou os profissionais para que prestassem os solicitados esclarecimentos.

Tal fato, pode se tomar como provável fator condutor das respostas obtidas: se no gráfico de número 21 (vinte e um) as respostas não são tomadas de forma polarizada, no gráfico de número 22 (vinte e dois) se pode observar que metade dos conselheiros, proporcionalmente, partilha a ideia de que o impacto se dá de forma média e intensa sobre a Secretaria Municipal de Educação.

Questionados os conselheiros acerca dos resultados sociais e políticos da atuação do CME de Campos dos Goytacazes, o gráfico de número 23 (vinte e três) aponta de que forma eles se posicionaram:

**Gráfico 23 – Resultados sociais e políticos da atuação do CME de Campos dos Goytacazes.**



Fonte: Elaboração do autor.

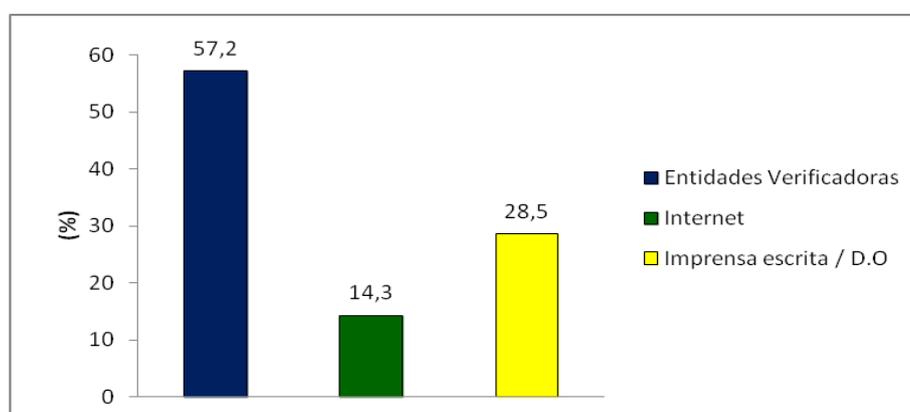
A questão formulada possibilitou aos conselheiros que apontassem respostas em ordem crescente, pela ordem de preponderância e relevância dos principais resultados do CME. Pode-se visualizar que: 20% dos conselheiros apontam a democratização das informações como resultado de maior relevância da atuação do CME de Campos dos Goytacazes; 17,1% apontam a democratização das decisões relativas à política municipal como fator de maior relevância; 14,3% apontam o aumento da representatividade das instituições/entidades não governistas. Em igual proporção é identificado o aumento do diálogo estabelecido entre Administração Pública e a sociedade civil. Registra-se, ainda, que 11,4% apontam a capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município; em igual proporção, a capacitação dos membros do CME e, em menor proporção de

relevância entre os resultados advindos da atuação do CME, 5,8% analisam a melhoria da qualidade do ensino do sistema municipal.

Cumprir observar que o objetivo máximo de criação dos CMEs concerne, justamente, à busca pela efetividade da política educacional em nível municipal; no entanto, no mesmo parâmetro com que os conselheiros visualizam no CME um espaço de participação e representação políticas potencializado, visualizam um espaço que, na contramão da ordem instaurada, não consegue promover a política educacional de qualidade. Assim, se no campo de potencialização da ideia de democracia o CME de Campos dos Goytacazes consegue se perfilar, inobstante tal fato, não se vê como espaço em que sejam alcançados os objetivos e metas traçados no espírito constitucionalista de repartição de poderes para a efetivação do espírito de gestão compartilhada.

Não basta abordar a interação, o comprometimento e impactos das ações desenvolvidas pelo CME em relação ao Poder Executivo municipal ou resultados sociais e políticos da atuação dos conselheiros; cumpre observar se os conselheiros acompanham o desenvolvimento das ações realizadas pelo Poder Executivo municipal no campo da necessária atuação fiscalizadora. Aplicada esta questão aos conselheiros a totalidade respondeu proceder o acompanhamento, identificando os instrumentos utilizados para o desenvolvimento de sua ação:

**Gráfico 24 – Recursos utilizados pelos conselheiros para o acompanhamento das ações de gestão desenvolvidas pelo Poder Executivo municipal.**



Fonte: Elaboração do autor.

O gráfico de número 24 (vinte e quatro) indica que 57,2% dos conselheiros questionados acompanham as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo municipal através de entidades verificadoras, tratando-se de comissões verificadoras, tais como os departamentos municipais de supervisão, coordenação pedagógica e alimentação escolar. 28,5% utilizam-se da imprensa escrita e alegam acompanhar publicações em Diário Oficial do município e 14,3% alegam utilizarem-se da internet para tal fim.

A análise final da terceira sub-etapa aponta a existência de um real controle social por parte dos conselheiros quanto à implementação das decisões do CME de Campos dos Goytacazes. Caracteriza-se um liame de responsabilidade entre o CME e o Poder Executivo municipal que, conforme revelam os dados coletados, se desvela no comprometimento (médio e alto) do Poder Executivo municipal com as medidas tomadas pelo CME e no impacto das decisões e recomendações do CME na Secretaria Municipal de Educação. Assim sendo, se percebe a existência de fatores de potencialização do ideário de democracia, pois as ações desenvolvidas pelo CME se guarnecem de real ação fiscalizadora, num processo imbricado no diálogo e cobrança pela efetividade das medidas adotadas. Este diálogo pode ser apontado como a existência da noção de empoderamento quando é entendido como processo e resultado que favorece a construção da capacidade pessoal e social que possibilita a transformação das relações sociais de poder (BAQUERO, 2005 *apud* PASE, 2007), o que se percebe quando da análise da interação assumida pelos conselheiros.

O estudo dos dados apresentados nos vinte e três gráficos elaborados orienta a construção dos quadros síntese, organizados a partir de fatores de análise que compuseram o instrumento aplicado aos conselheiros. Assim, em quadros sintéticos, a pesquisa aponta os dados levantados e os define como fatores positivos ou negativos ao exercício da democracia, em análise categoricamente dividida: fatores extrínsecos, recursos individuais, recursos coletivos, participação e representação políticas, fazendo seguir, dessa forma, as etapas metodológicas definidas neste estudo:

**Quadro Sintético 01 – Fatores extrínsecos**

Fatores de Análise	Dados levantados	Fator Positivo	Fator Negativo
Paridade e acesso à participação	<p>Inexistência de paridade. O CME de Campos dos Goytacazes é constituído, em sua maior parte, por entidades/ instituições previstas na Lei n.º 7.947/07 (Lei Municipal responsável por instituir o CME, o Sistema Municipal de Educação e criar o Conselho do FUNDEB), sendo indicados, 04 (quatro) dos 14 (quatorze) conselheiros pelo Poder Executivo; no entanto, embora aparentemente constituído em maior parte por representantes da sociedade civil organizada, tais entidades/instituições agem num processo de representação perene sem que seja dado acesso a novos atores sociais para, de igual forma, participar. A participação, no contexto do CME de Campos dos Goytacazes, resta limitada ante a positividade normativa; para que atores sociais diversos tenham acesso ao CME, se faz necessário a revogação da Lei Municipal e elaboração e votação de novo projeto de lei.</p>		X
Presidência do Conselho	<p>Exercida a presidência do CME de Campos dos Goytacazes pela Secretária de Educação do mesmo município, a presidente conta com o artifício do chamado</p>		

	‘voto de qualidade’ o que, em si, tende a abrir margem à arbitrariedade da maioria no poder deliberativo decisório e dificultar a ação gerencial de fiscalização do CME ante o fato de ter na sua composição, como presidente, a gestora de Educação dos quais os atos de gestão emanam enquanto também representante do Poder Executivo.		X
Periodicidade das sessões	Não obedece ao disposto no art. 15 da Lei n.º 7947/07, sendo as sessões realizadas de forma não contínua.		X
Período de exercício de mandato	Sem oxigenação desde a publicação da Lei n.º 7947/07, o CME de Campos dos Goytacazes tem composição permanente com possibilidade de alteração do corpo deliberativo tão só na hipótese de revogação da Lei Municipal vigente e votação de novo projeto de lei.		X

Fonte: Elaboração do autor.

**Quadro Sintético 02 – Recursos individuais.**

Fatores de Análise	Dados levantados	Fator Positivo	Fator Negativo
Nível de Escolaridade	Alto nível de escolaridade.	X	
Utilização de instrumentos de favorecimento à formação e atualização do saber	A totalidade dos conselheiros se utiliza de meios de comunicação e de instrução do saber para contribuição do agir democrático qualitativo.	X	
Filiação Partidária <sup>43</sup>	Apenas 02 (dois) dos 10 (dez) conselheiros questionados responderam estar filiados a partidos políticos.		X
Rendimentos mensais	A totalidade dos conselheiros questionados arca com as suas próprias despesas e de sua família com os rendimentos mensais que percebem, sem apontar qualquer dependência financeira.	X	

<sup>43</sup> Insta esclarecer que a referida variável foi analisada tomando como base a existência de estudos desenvolvidos pelo Diretório de Pesquisa CNPq “Política e Gestão Educacional”, que se integra ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, do Centro de Ciências do Homem da UENF, devendo ser relativizada a análise do dado apontado ante levantamento teórico trazido no cap. 3 desta pesquisa.

Vínculo empregatício	O CME de Campos dos Goytacazes apresenta elevado número de conselheiros independentes do ente público (Prefeitura de Campos dos Goytacazes) para a manutenção de seus empregos, pela situação funcional de concursados que assume.	X	
Relação entre remuneração pela função de conselheiro e operacionalidade do CME	Não se mostra intuito dos conselheiros, sequer em metade dos que compõe o CME, condicionar a remuneração à participação, mais sim contá-la como fator de um engajamento em maior proporção.	X	

Fonte: Elaboração do autor.

**Quadro Sintético 03 – Recursos coletivos.**

Fatores de Análise	Dados levantados	Fator Positivo	Fator Negativo
Previsão orçamentária	O CME de Campos dos Goytacazes não conta com dotação orçamentária destinada a seu funcionamento, estando vinculado o mesmo à ação gerencial da Secretaria de Educação do município, na forma da Lei Municipal n.º 7.947/07, art. 18.		X
Apoio Técnico	Todo o apoio técnico é fornecido pela Secretaria de Educação de Campos dos Goytacazes, na forma da Lei n.º 7.947/07, arts. 16 e 18. Os dados levantados apontam real disponibilização de pessoal técnico voltado para auxiliar o CME em sua operacionalidade.	X	
Espaço	Com relação ao espaço disponibilizado para o acesso e participação nos atos do CME, a Secretaria Municipal disponibiliza local em muito limitado para a participação.		X
Material de consumo e equipamentos	O CME de Campos dos Goytacazes conta com todo o material de consumo e equipamentos necessários ao seu pleno funcionamento.	X	

Entidades promotoras de ações de capacitação	O CME de Campos dos Goytacazes é apontado pelos conselheiros que o compõem como sendo o maior promotor de ações de capacitação.	X	
Meios de convocação às assembleias	O CME de Campos dos Goytacazes conta com publicidade ampla à convocação de conselheiros e população para as assembleias, disponibilizando informações em Diário Oficial do Município, internet e telefones.	X	
Meios de divulgação das deliberações	O CME de Campos dos Goytacazes conta com os mesmos instrumentos utilizados para a convocação das assembleias, dando transparência às ações tomadas.	X	
Informações prestadas pelo Poder Executivo	O CME de Campos dos Goytacazes entende como sendo suficientes as informações prestadas pelo Poder Executivo para proceder às deliberações, fiscalização e consultas.	X	

Fonte: Elaboração do autor.

**Quadro Sintético 04 – Participação e representação políticas.**

Fatores de análise	Dados levantados	Fator Positivo	Fator Negativo
Forma de escolha do conselheiro na sua instituição/ entidade	Sendo a maior parte dos conselheiros que compõe o CME de Campos dos Goytacazes diretores ou presidentes das entidades representadas, os dados revelam que os mesmos não passam por um processo de escolha democrático dentro de suas instituições/ entidades ao serem apontados para o fim de representá-las no CME, sendo, em maior proporção, auto indicados ou indicados pelos diretores ou presidentes e não pelo colegiado interno.		X
Entendimento dos conselheiros acerca do acesso da sociedade civil ao CME	Os conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes entendem, em maioria absoluta, ser de suma importância a representação da sociedade civil junto ao CME.	X	
Canais de interlocução entre os representantes e instituições/ entidades representadas	O CME de Campos dos Goytacazes apresenta um quadro formado por conselheiros que dialogam permanentemente com as instituições/ entidades que representam, mantendo canais abertos de diálogo.	X	

Representatividade das instituições/ entidades	É entendida, ante o levantamento de dados qualitativos e quantitativos, como sendo expressiva a representatividade das instituições/ entidades exercida pelos conselheiros junto ao CME de Campos dos Goytacazes.	X	
Identificação de grupos de interesses privados	Não são identificados grupos de interesses privados no interior do CME de Campos dos Goytacazes.	X	
Equilíbrio de forças no interior do CME de Campos dos Goytacazes	Há equilíbrio de forças entre os atores sociais que compõem o CME de Campos dos Goytacazes nos conflitos dialógicos instaurados.	X	
Processo de tomada de decisão do CME de Campos dos Goytacazes	O processo de tomada de decisões se dá com a existência de divergentes posições, proposições e votação em muitas das proposições, chegando o número de discussões levantadas a ser superior ao número de itens da pauta do dia.	X	
Fatores de bloqueio no funcionamento do CME de Campos dos Goytacazes	Embora a maioria dos conselheiros não identifique a existência de fatores de bloqueio ao funcionamento do CME, alguns identificam tais fatores que, na observação de campo, também foram verificados e não podem ser apercebidos.		X

Comprometimento do Poder executivo municipal com as ações desenvolvidas pelo CME de Campos dos Goytacazes.	Há o comprometimento em médio e alto nível do Poder Executivo com as ações desenvolvidas pelo CME, o que aponta a existência de um Conselho que concretiza, ainda que não na totalidade de suas decisões, ter voz e ter implementadas e fiscalizadas as ações por ele definidas.	X	
Impacto das ações desenvolvidas pelo CME na Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.	Os dados levantados apontam impacto em média e alta intensidade nas ações desenvolvidas pelo CME na Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.	X	
Resultados sociais e políticos da atuação do CME de Campos dos Goytacazes	Como resultados sociais e políticos verificados como resultado da atuação do CME de Campos dos Goytacazes, destaque é dado à democratização das informações, democratização das decisões relativas à política educacional, aumento da representatividade da sociedade civil organizada, o diálogo entre Administração Pública e sociedade civil, a capacitação das entidades, a capacitação dos membros do CME.	X	
Acompanhamento das ações de gestão desenvolvidas pelo Poder Executivo Municipal	Todos os conselheiros utilizam-se dos meios de comunicação e das comissões verificadoras a fim de acompanhar a execução das decisões tomadas pelo colegiado.	X	

Fonte: Elaboração do autor.

## Considerações Finais

Ao longo desta pesquisa se buscou abordar de forma teórica os fatores de potencialização e minimização do que é chamado ideário democrático. Não de forma fortuita, o trabalho expôs as mais variadas correntes de pensamento sobre a democracia, no intuito de buscar selecionar dentre as proposições apresentados por cada qual dos autores analisados aquelas que corresponderiam, em maior ou em menor grau, a teses de favorecimento do exercício da democracia.

A alocação teórica ao trabalho realizado de forma empírica ganha importância ante a necessidade do pesquisador e da sociedade buscarem ancorar os fatos sociais no conhecimento científico, razão pela qual, em Considerações Finais são comentados os dados levantados na pesquisa de campo através dos procedimentos metodológicos explicitados anteriormente: aplicação de questionário e análise documental, sendo definidos, dentro do campo teórico de análise desenhado pelos autores expostos ao longo da pesquisa, como se sendo fatores positivos ou negativos em relação ao exercício da cidadania.

A teoria elaborada por Bobbio (1992), Nogueira (2003), Moura (2009), Avritzer (2000), Young (2006), Lüchmann (2007), Pinto (2004), Putnam (1996), Jacobi (2008), Mill (2006), Martins (2003) entre outros, aponta os fatores capazes dar vida à democracia e, justamente amparado nestes autores, é que se buscou analisar o funcionamento do CME de Campos dos Goytacazes com o fim de entendê-lo como um mecanismo de controle social real ou fictício sobre a ação da gestão municipal exercida pelo Poder Executivo no fomento às ações relativas às diretrizes políticas para a efetivação do direito à educação.

Assim, em quadros sintéticos, a pesquisa apontou os dados levantados e os definiu como fatores positivos ou negativos para o exercício da democracia, em análise categoricamente dividida: fatores extrínsecos, recursos individuais, recursos coletivos, participação e representação políticas, fazendo seguir, dessa forma, as etapas metodológicas definidas neste estudo.

Se os dados levantados e sintetizados nos referidos quadros apontam fatores presentes no marco teórico referencial deste estudo, há outros fatores não podem ser deixados à margem do processo de análise, quais sejam: a noção de empoderamento; a formação do capital social e o local como nível privilegiado ou não ao exercício da democracia.

Os dados levantados e expostos ao longo da pesquisa apontam a existência da noção de empoderamento por parte dos conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes. Considerando o empoderamento como processo e resultado, podendo ser percebido como emergindo de um processo de ação social, no qual os indivíduos tomam posse de suas próprias vidas pela interação com os outros indivíduos, gerando pensamento crítico em relação à realidade e tendo por fim a transformação de relações sociais de poder (BAQUERO, 2005 *apud* PASE, 2007), é possível a inferência no sentido de que a referida noção está presente na consciência cívica dos conselheiros, inferência possibilitada pela observação de campo e pelos dados levantados, que desenham um CME muito atuante, voltado ao procedimento de discussões. Mesmo tendo a Secretária de Educação do município de Campos dos Goytacazes como Presidente do CME e contando esta com o chamado 'voto de qualidade', a presidência do colegiado se vê neutralizada pela força dos conselheiros representantes da sociedade civil que, conscientes do papel que exercem, atuam de forma independente na interação dialética com os demais, gerando pensamento crítico, a ponto de levantar maior número de debates do que os itens do dia apresentados na pauta, e ao se sobreporem à vontade do Poder Executivo, transformando a relação social de poder.

As informações prestadas pelo Poder Executivo ao CME de Campos dos Goytacazes de forma satisfatória, a luta conjunta de todos os segmentos em torno de causas comuns e públicas, a confiança estabelecida entre os conselheiros que compõem o CME, ainda que fruto do extenso tempo de mandato exercido, e o sistema de participação cívica dos conselheiros apontam a formação do capital social, o que tem suporte no campo teórico elaborado por Putnam (1996). Percebe-se um sistema horizontal de participação cívica, com existência da reciprocidade generalizada, confiança, normas e cadeias de relações sociais. Acresça-se que, o CME de Campos dos

Goytacazes apresenta-se composto por conselheiros com significativo nível de instrução educacional, independentes do Poder Executivo quanto às suas subsistências e com média e alta remuneração, o que permite considerar a participação cívica voltada à luta por interesses comuns.

Pondo em foco o local como espaço privilegiado ou não de participação, sabido que o município de Campos dos Goytacazes caracteriza-se como advindo de cultura latifundiária e escravocrata e ante as desigualdades sociais enfrentadas na atualidade, que em muito fazem imperar as práticas clientelísticas e patriarcalistas, justamente as características dos conselheiros que compõem o CME de Campos dos Goytacazes no sentido de se apresentarem como indivíduos do tipo ativo (MILL, 2006) é que devem ser apontadas como fatores imprescindíveis à inferência de que o Conselho, enquanto espaço de articulação, não se desenha com as características locais e, assim sendo, deve ser observado como um colegiado privilegiado de representação. Corroborando esta afirmativa, há que se considerar o fato de que esta pesquisa expõe como não presente no CME de Campos dos Goytacazes a prevalência de grupos entre os conselheiros que se voltam à disputa por interesses privados.

A expressiva a participação da sociedade civil organizada representada no CME de Campos dos Goytacazes se identifica no levantamento do número de suas intervenções e no elevado o número de discussões desenvolvidas sobre temas não incluídos nos itens da pauta, conforme análise do Livro de Atas, corroborados tais números pelos questionários aplicados e observação de campo, o que suporta o caráter deliberativo existente no referido Conselho. Tal constatação permite inferir a proximidade do perfil encontrado com a teoria habermasiana, em que, conforme Silva (2001), o ideal regulador é um modelo de prática discursiva dialógica, face a face, e orientada para o entendimento mútuo através exclusivamente da força do melhor argumento. Logo, o deliberar se perfaz no sentido “ponderar, refletir”, prevalecendo sobre o sentido “decidir, resolver”, o que aponta a existência de um Conselho que busca no diálogo a forma de resolução de conflitos; onde o diálogo é transformador e capaz de possibilitar decisões calcadas num amplo processo dialógico. No mais, a representatividade exercida pelos conselheiros redundava naquela capaz de possibilitar o amplo exercício do que se deve entender por democracia nos dias

atuais, no sentido de que se deve observar a existência da relação que deve existir entre os conselheiros (representantes) e os seus representados, pois, conforme aduz Young (2006, p. 147/148), “a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante”.

Se os quadros sintéticos de números 02, 03 e 04 possibilitam visualizar a existência de um Conselho que conta com recursos individuais e coletivos que potencializam a ideia de democracia, e se, por sua vez, a participação e representação políticas são apontadas como ideais para o pleno exercício da democracia, o questionamento que fica é: e quanto aos fatores extrínsecos, estes não pesam no processo de potencialização do conceito democracia?

A inexistência da paridade de representação governo/sociedade civil no CME de Campos dos Goytacazes; o limitado acesso à participação ante a previsão positivista normativa tendenciosamente excludente; o exercício da Presidência do CME pela Secretária de Educação do Município que, no mais, conta com o chamado “voto de qualidade”; a não obediência à periodicidade das sessões na forma regimental e o permanente exercício institucional do mandato devem ser fatores apontados como minimizadores do ideário democrático e arrefecedores do debate que aponta a existência de um Conselho deliberativo e potencializado em recursos individuais e coletivos.

Se a não periodicidade das sessões e o exercício da função de Presidente do CME de Campos dos Goytacazes pela Secretária de Educação do mesmo município podem não pesar no processo de análise da potencialização da ideia de democracia, no sentido de que a não periodicidade pode não afetar a produtividade das atividades do Conselho e ainda sendo da Secretária Municipal de Educação o exercício da função de Presidente do CME, supõe-se que a possível arbitrariedade reste neutralizada ante o peso no processo deliberativo dado pela sociedade civil organizada e que os demais fatores favorecedores do processo democrático não se mostrem de menor significado.

A não paridade, o limitado acesso à participação, considerado o número de assentos destinados aos representantes da sociedade civil e a posição vitalícia de determinadas entidades, mostram-se fatores gravosos ao

funcionamento de uma real engrenagem democrática. O CME de Campos dos Goytacazes, ao restringir o acesso à participação, é responsável por fazer eclodir a ação excludente que não deve estar presente em nenhuma instituição revestida do caráter publicista.

A previsão normativa do CME ao arrolar, taxativamente, as instituições/ entidades que podem integrar-se ao espaço deliberativo, aponta como vitalício o exercício do mandato das mesmas, no sentido de que a alteração de seu quadro somente será possível com a revogação de lei e aprovação de novo projeto de lei; assim, não é custoso identificar o CME de Campos dos Goytacazes como excludente quanto ao processo de participação da representação da sociedade civil organizada. Tal fato, deveras, deve ser apontado e pesar sobre o agir dos membros do próprio Colegiado, pois sublinha a existência de uma postura não democrática.

Toda a análise possibilita chegar à conclusão de que o CME Campos dos Goytacazes, sob o peso de fatores extrínsecos que, em muito, minimizam a ideia de democracia, não permitiria entender de que forma o mesmo favorece o perfil democrático encontrado. O que parece, a olho nu, um arranjo político tendente ao cumprimento de simples previsão normativa (da existência do CME nos limites do município) não é uma verdade. O que se infere é a existência de um Conselho instituído de forma não democrática, deformada em sua concepção, mas rico em recursos individuais e coletivos, e que guarda, em seu funcionamento, um amplo processo deliberativo de representação política idealizada nos parâmetros do chamado 'novo olhar de democracia' e de abertura irrestrita ao processo dialógico. Se a inserção de novos atores sociais no CME de Campos dos Goytacazes resta inviabilizada, o que se mostra ato vexatório ao exercício da democracia, não se pode negar, porém, a existência de um verdadeiro agir democrático entre e pelos atores que o compõem.

Da mesma forma que uma ostra perlífera, o CME de Campos dos Goytacazes reveste-se de forma não atraente ao olhar democrático, no entanto, traz em seu bojo pérolas enriquecedoras ao agir democrático que, não perfeitas e uniformes, apresentam caracteres distintos quanto aos seus traços. Ainda que com algumas imperfeições e distorções, não perdem o seu valor.

## Referências Bibliográficas

ARENAS, Iraida Vargas e OBEDIENTE, Mario Sanoja. *História, Identidad y Poder*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos, 1993.

ARRETCHE, Marta T. S.. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Campinas, tese de doutorado, IFCH/ Unicamp, 1998.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e deliberação Política. *In Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 50, 2000.

BAQUERO, Rute V. A. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. *In Revista Debates. NUPESAL / UFRGS*. Poa: UFRGS / Escritos, n. 1, v.1, dez. 2005.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1992.

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em Educação – uma introdução à teoria e aos modelos*. Portugal: Porto, 1994.

BONFIM, Washington Luís de Souza e SILVA, Irismar Nascimento da Silva. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? *In Revista de Sociologia e Política*, n. 21, Curitiba, nov. 2003.

BORDIGNON, Genuíno. Proposta Pedagógica: Gestão democrática da educação. *In Gestão democrática da educação. Ministério da Educação: Boletim 19*, out. 2005.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934*.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes. Lei n.º 7947 de 17 de outubro de 2007. *Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Educação, do Sistema Municipal de Ensino de Campos dos Goytacazes e criação do Conselho do FUNDEB*. Campos dos Goytacazes, 2007.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n.º 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. *Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional de Educação*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n.º 10.127, 09 de janeiro de 2001. *Dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Secretaria de Estado, Ciência e Inovação (SECTI). Disponível em: <http://mar.tepedi.br/col/ltid.inep.br/sbsr/2004/11.20.17.48/doc/3731.pdf>. Acesso em 01/11/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. Pró-Conselho: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Brasília-DF, 2005.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. O público, o privado e as políticas educacionais. In ANDRADE, D.; DUARTE (Orgs.). *Política e Trabalho na Escola*. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica, v.1, 2003.

CAMARGO, Aspásia. Governança para o século 21. In: Trigueiros, A. (org.). *Meio Ambiente no século 21*. 4 ed. Campinas: São Paulo, Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.

CANCLINI, Néstor García. *Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade*. São Paulo: EDUSP, 2003.

CARDOSO, Fernando H.. Dos Governos Militares a Prudente – Campos Sales: a implantação do sistema oligárquico. In FAUSTO, Boris (org.). *Brasil Republicano III*. São Paulo: Difel, v. 1, 1975.

CARNOY, Martin. *Mondialisation et réforme de l'éducation*. Paris: UNESCO, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. In *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 02, 1997.

\_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

COSTA, Sérgio. A Democracia e a Dinâmica da Esfera Pública. In *Revista Lua Nova*, n. 36, São Paulo, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. *In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). Políticas públicas e gestão da educação.* Brasília: Líber Livro, 2006.

\_\_\_\_\_. O Princípio da Gestão Democrática na Educação: Gestão democrática da educação pública. *In Gestão democrática da educação.* Ministério da Educação: Boletim 19, out. 2005.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *In Política & Sociedade*, n. 5, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Saber Profissional e Poder Institucional.* São Paulo: Cortez, 1985.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. *In A Constituição Inacabada.* São Paulo: estação Liberdade, 1989.

FREIRE, Paulo. *Conscientização.* São Paulo: Cortez e Nunes, 1979.

FUX, Mário. Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. *In Revista de Sociologia e Política*, n. 25. nov. 2005.

GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo.* São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de educação e a reforma do Estado, *In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C.. Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Polis, 2000.

GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna. Participação Sociopolítica e Governança Democrática: O Papel dos Conselhos Municipais de Educação na Gestão e Implementação da Política Educacional. *In FUNDAJ – GT: Estado e Política Educacional*, n. 5, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa.* Madrid: Taurus Humanidades, v. 1 e 2, 1992.

\_\_\_\_\_. *Observaciones sobre el concepto de acción comunicativa.* 1982.

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

HOBSBAWM, Eric. As perspectivas da democracia. *In Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

HOLLANDA, Alberto Buarque de. (1975). *Dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização – alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

LACLAU, Ernesto e Mouffe, Chantal. "Power and Representation", in Poster, Mark (ed.) *Politics, Theory, and Contemporary Culture*. New York, Columbia University, 1993.

LASALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*; prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Líber Júrís, 1985

LESSA, Renato. Campos Sales e o Paradigma Oligárquico Brasileiro. In SALLES, Campos. *Da Propaganda à Presidência*. Brasília: Senado Federal – Ed. Facsimilar, 1998.

LUCE, Maria Beatriz e FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. In: *XXI Congresso Brasileiro de Sociologia – SBS*, UFMG, Belo Horizonte, 2005.

\_\_\_\_\_. A representação no interior das experiências de participação. In *Revista Lua Nova*, São Paulo, 2007.

MARTINS, Ângela Martins. *A municipalização do Ensino: algumas questões sobre o poder local*. Espanha: Revista de Organização dos Estados Ibero Americanos, v. 33, n. 02, 2004.

\_\_\_\_\_. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. In *Cadernos de Pesquisa*, n. 120. São Paulo, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. A municipalização do ensino: algumas questões sobre o poder local. In *Revista Iberoamericana de Educación* (ISSN 1681-5653), \_\_\_\_\_, acessado no endereço eletrônico <http://www.rieoei.org/deloslectores/790Martins.PDF>, em 19.09.2011, publicação 2003.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. In *Cidadania e Classe Social*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl. Introdução a uma Crítica da Filosofia do Direito de Hegel. *In Temas de Ciências Humanas*. São Paulo: Grijalbo, n. 2, 1997.

\_\_\_\_\_. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Ed. Mandacaru, 1990.

MEIRELLES, Mauro e INGRASSIA, Thiago. Perspectivas teóricas acerca do empoderamento de classe social. *In Revista Eletrônica Fórum Paulo Freire*. Ano 2, n.º 2, ag. 2006.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *In Educação & Sociedade*, ano XXII, n.º 75, Agosto/2001.

MICHELS, Robert. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna: investigação sobre as tendências oligárquicas da vida dos agrupamentos políticos*. Lisboa: Antígona, 2001 [1915].

MILL, John Stuart. Considerações sobre Governo Representativo. In Stuart Mill: O Governo Representativo. São Paulo: Ed. Escala, 1996.

\_\_\_\_\_. Sobre a liberdade. *In Clássicos do Pensamento Político*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991.

MONLEVADE, João. O Conselho de Educação e o Plano Municipal de Educação: O Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento do Plano Municipal de Educação. *In Gestão democrática da educação*. Ministério da Educação: Boletim 19, out. 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação. *In Revista IDeAS Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, v. 3, n. 2, jul./dez. 2009.

NÓBREGA JR., José Maria Pereira da. Teoria Democrática Contemporânea: as concepções Minimalistas e seus Críticos Contemporâneos. *In Revista Política Hoje*, v.1, n. 14, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Entre o local e o global. *In MARTINS, Ângela Maria, OLIVEIRA, Cleiton de, BULHÕES, Maria Sylvania (orgs.) Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

\_\_\_\_\_. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização". *In: COUTINHO, C.N. e TEIXEIRA, A. (orgs.) Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a.

NOVARRO, M. O debate contemporâneo sobre a representação política. *In Novos Estudos*, n. 42, jul. 1995.

OFFE, Claus. Trabalho e sociedade – problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. (orgs). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Ag. 2006.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PASE, Hemerson Luiz. Capital Social e Empoderamento. In *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. UFSC: Florianópolis, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Governança: A Reforma Administrativa”. In *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília: MARE, 1997.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, São Paulo, fev. 2004.

PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. In *Cadernos de Ética e Filosofia Política* 7, 2/2005.

PUTNAM, Robert David. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *O liberalismo político*. São Paulo: Ática, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social ou princípios do direito político. In *Coleção Os Pensadores XXIV*. Tradução de Lourdes Santos Machado. Introdução e notas de Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973 a.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. Federação, autoritarismo e democratização. In *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, São Paulo, v.8, n.2, out. 1996.

SANDER, Brenno. Política e Administração da Educação no Brasil: momentos de uma história em construção. In *Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação*. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

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

SCHMITT, Carl. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos, 1996.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SILVA, Filipe Carreira da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma idéia. *In Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 35, 2001.

SILVA, Lílian Leite da. e AMORIM, Wellington Lima. Política, democracia e conceito de “representação política” em Weber. *In Revista Socitec e-prints*, Aracajú, v. 2, n.1, 2006.

SILVA JR., João R.. O papel político da municipalização educacional na construção de novos traços da sociedade civil na década de 1990. *In MARTINS, Ângela M.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria S. S. Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SOBOTTKA, Emil Albert. Por que se faz políticas sociais no Brasil? – notas sobre estratégia de legitimação nos últimos dois governos federais. *In Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracias Participativas: aprofundando o debate. *In Revista Sociologia Política*. Curitiba, nov. 2005.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. A expansão da cidadania. *In VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, out. 2002.

THERBORN, Göran. As teorias do Estado e seus desafios no fim de século. *In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.)*. *In Pós-neoliberalismo II*. São Paulo: Vozes, 1999.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América: Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. *In SOUZA, Donald Bello de (org.)*. *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

VELOSO, Giovana Rocha. *Clientelismo: uma Instituição Política Brasileira*. Brasília: UnB, 2006.

VIANA, Francisco Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Senado Federal – Ed. Facsimilar, 1999.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

\_\_\_\_\_. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 11 ed., 1996.

\_\_\_\_\_. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. São Paulo: Abril Cultural, 2 ed., 1980.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidades e minorias. *In Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 67, São Paulo, 2006.

## **Anexo I - QUESTIONÁRIO**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

QUESTIONÁRIO
--------------

**01.** Período de exercício de mandato:

---

**02.** Escolaridade

- Ensino Fundamental incompleto
- Ensino Fundamental completo
- Ensino Médio incompleto
- Ensino Médio completo
- Graduação. Área: \_\_\_\_\_
- Pós-Graduação *Lato Sensu* (Especialização)
- Mestrado.
- Doutorado
- Pós-Doutorado

**03.** Mantém vínculo com a Prefeitura de Campos dos Goytacazes durante a vigência de seu mandato?

- Sim, em cargo comissionado.
- Sim, em decorrência de concurso público.
- Não

**04.** Dentre as opções abaixo, assinale qual a faixa que melhor corresponde aos rendimentos de todas as suas ocupações (em R\$):

- Até 1 sm.
- Até 2 sm.
- Até 4 sm.
- Até 6 sm.
- Até 10 sm.
- Até 16 sm.
- Até 20 sm.
- Mais de 20 sm.

**05.** Que categoria profissional ou segmento representa no Conselho Municipal de Campos dos Goytacazes?

---

**06.** Continua a participar da organização/ instituição que representa no Conselho Municipal de Educação em 2010?

- Sim.
- Não. Por quê? \_\_\_\_\_

---

**07.** Exerce cargo de direção na organização/ instituição que representa?

- Sim.
- Não.

**08.** É filiado (a) a algum partido político?

- Sim. Qual? \_\_\_\_\_
- Não.

**09.** Quais as principais maneiras de que se utiliza para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral? *Assinale em ordem crescente, devendo 01 ser atribuído à principal maneira com que busca se informar.*

- Reuniões periódicas do partido.
- Convenções do partido.
- Manifestações políticas do partido.
- Conversa com amigos ou parentes.
- Televisão.
- Rádio.
- Jornais.
- Revistas.
- Nenhuma/ não sabe.

**10.** Em sua opinião, quais os principais bloqueios no funcionamento do Conselho do qual participa? *Assinale em ordem crescente, sendo 01 a ser atribuído ao principal bloqueio.*

- Falta de capacitação dos membros do conselho.
  - Não cumprimento das decisões pelo Poder Executivo.
  - Falta de representatividade.
  - Falta de informação.
  - Ausência de diálogo e negociação com representantes do Poder Executivo.
  - Ausência de diálogo e negociação entre os membros do Conselho.
  - O interesse individual acima do coletivo, posto por alguns conselheiros.
  - Nenhum.
  - Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- 

**11.** Em sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do Conselho do qual participa? *Assinale em ordem crescente, sendo 01 atribuído ao principal resultado.*

- Melhoria da qualidade do ensino do sistema municipal.
- Democratização das informações.
- Democratização das decisões relativas à política municipal.
- Controle social sobre as decisões da prefeitura.
- Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município.
- Capacitação dos membros do Conselho.
- Aumento da representatividade das instituições sociais.
- Aumento do diálogo entre Poder Público e Sociedade.
- Outros. Quais? \_\_\_\_\_
- Nenhum.

**12.** Considerando o seu mandato e as entidades representativas, qual a sua opinião acerca da representatividade das mesmas junto ao Conselho Municipal de Educação?

- As entidades são pouco representativas dos setores sociais existentes na cidade.
- As entidades são razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade.
- As entidades são muito representativas dos setores sociais existentes na cidade.
- Não tem opinião formada/ não sabe opinar.

**13.** Qual a sua opinião sobre o equilíbrio de forças no interior dos Conselhos?

- Há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade.
- Não há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade.
- Não tem opinião formada/ não sabe opinar.

**14.** Recursos de apoio administrativo e infra-estrutura mostram-se importantes ao bom desenvolvimento dos Conselhos?

- Sim.
- Não.

**15.** Se o conselheiro fosse remunerado, acredita que a remuneração faria com que o Conselho funcionasse de melhor forma? E, por quê?

Sim.

Não.

Justificativa:

---

---

---

**16.** Como foi escolhida a sua organização para ter representação no CME?

Pelo prefeito/ Secretário Municipal.

Em negociação entre a sua organização e o poder público municipal.

Em assembleia, fórum específico ou Conferência Municipal.

Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**17.** Como foi escolhido (a) para ser o representante da sua organização?

Em reunião da direção da sua instituição.

Pelo presidente da sua instituição.

Em assembleia da sua entidade.

Em assembleia ou fórum do setor social de que sua organização participa.

Pelo Prefeito/ Secretário Municipal.

Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**18.** Em relação ao processo de aprovação das decisões do CME e das medidas:

Todas as medidas e proposições são aprovadas por consenso.

Há proposições divergentes e votação em poucas proposições.

Há posições divergentes e votação em muitas das proposições.

Todas as proposições são aprovadas, apesar de posições divergentes e sem unanimidade.

**19.** É possível identificar grupos de interesse no interior do Conselho de que participa?

- Sim. Quais? \_\_\_\_\_
- Não.

**20.** Como avalia o grau de comprometimento do governo municipal com as decisões tomadas pelo Conselho?

- Nenhum compromisso.
- Pouco compromisso.
- Médio compromisso.
- Alto compromisso.
- Não sabe avaliar.

**21.** Existem mecanismos de acompanhamento da execução pela Prefeitura das deliberações do CME?

- Sim. Quais? \_\_\_\_\_
- Não.

**22.** O Conselho faz uso de mecanismos de divulgação de convocação da sociedade civil a participar das reuniões ordinárias e/ ou extraordinárias?

- Sim. Através de quais mecanismos? \_\_\_\_\_
- Não.

**23.** O Conselho faz uso de mecanismos de divulgação das suas decisões para a sociedade civil?

- Sim. Através de quais mecanismos? \_\_\_\_\_
- Não.

**24.** Como avalia o impacto do funcionamento do Conselho na gestão da Secretaria Municipal?

- As deliberações não têm influência nas decisões da Secretaria.
- As deliberações têm tido pouca influência nas decisões da Secretaria.
- As deliberações têm tido média influência nas decisões da Secretaria.
- As deliberações têm tido muita influência nas decisões da Secretaria.
- Não sabe avaliar.

**25.** Como avalia a qualidade das informações oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação para a tomada de decisões pelo Conselho?

- São fundamentais e suficientes para subsidiar a tomada de decisão pelos conselheiros.
- São fundamentais, mas insuficientes para subsidiar a tomada de decisões pelos conselheiros.
- Não ajudam em nada à tomada de decisões pelos conselheiros.
- Não sabe avaliar.
- A Secretaria não fornece informações.

**26.** Além das informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação, costuma buscar outras fontes de informação? *Assinale em ordem crescente, sendo 01 a ser atribuído ao meio de comunicação em que mais busca informações.*

- Jornais, revistas e rádio.
- A organização que o (a) Sr. (a) representa/ va.
- Entidades de assessoria.
- Amigos dentro do conselho.
- Fóruns/ Conselhos/ Secretaria Estaduais ou Ministério.
- Igrejas ou cultos.
- Partido político.
- Nenhuma.
- Outras. Quais? \_\_\_\_\_

**27.** Quais são os canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar a sua atuação nas reuniões do Conselho?

- Reuniões da direção (ou secretaria).
- Reuniões/plenárias periódicas com membros/ associados da instituição.
- Em plenárias.
- Nenhum.
- Outros. Quais? \_\_\_\_\_

**28.** Participa de que capacitação destinada à sua atuação no Conselho?  
*Assinale quantas desejar.*

- Seminários.
- Cursos de capacitação.
- Oficinas.
- Não participo de nenhuma atividade de formação.
- Outras. Quais? \_\_\_\_\_

**29.** Se participa de alguma atividade de capacitação para atuar no CME, quem a promove? *Assinale em ordem crescente, devendo 01 ser atribuído à instituição que mais promove.*

- Prefeitura.
- Entidade de assessoria.
- Partido político.
- Associação de bairros.
- Sindicatos.
- O próprio Conselho.
- Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**30.** Em sua opinião, qual a importância dos Conselhos Municipais de Educação?

---

---

---

---

**31.** Em sua opinião, qual a importância da participação de representantes da sociedade civil?

---

---

---

---

**32.** Numa escala de 0 a dez, aponte em que grau está o Conselho quanto ao grau de participação dos conselheiros e resultados apresentados:

---

**33.** Por fim, o que gostaria de deixar registrado nesta pesquisa e que não foi perguntado ou que queira destacar?

---

---

---