EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS CONSELHOS MUNICIPAIS EM QUESTÃO

*Adolfo Ignacio Calderón**
*Vladimir Marim***

RESUMO

Resultado do forte movimento em prol da democratização da sociedade brasileira, após longo período de ditadura militar, institucionalizaram-se nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – novos mecanismos de participação popular visando à ampliação da intervenção da sociedade civil na tomada de decisões.

Acreditando na participação popular como alternativa para corrigir as imperfeições da democracia, se expandiu no país, ao longo da década de 1990, a implantação de Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas.

É precisamente a análise da complexidade do funcionamento dos Conselhos Municipais, especificamente dos Conselhos Municipais de Educação – espaços teoricamente voltados para a formulação e fiscalização das políticas públicas na área de educação –, o objetivo do presente artigo.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação, gestão municipal, participação popular.

Durante a elaboração da Carta Magna (1986-1988), das Constituições Estaduais (1988-1989) e das Leis Orgânicas Municipais (1989-1990), um amplo movimento democrático-popular forjado ao longo das décadas de 1960 e 1970, nas lutas dos movimentos populares, na emergência da teologia da libertação, do novo sindicalismo e do Partido dos Trabalhadores, passou a reivindicar a institucionalização de novos mecanismos de participação popular visando à ampliação dos canais de intervenção da sociedade civil na tomada de decisões.

Resultado desses processos, criaram-se as bases legais para o funcionamento de diversos tipos de Conselhos na gestão pública, nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EM XEQUE

A luta pela democracia, durante o regime militar, foi impulsionada por um amplo movimento social que, se por um lado reivindicava a sua reinstauração, por outro mantinha uma postura crítica em torno de suas imperfeições.

No caso Brasileiro, entre as principais críticas pode-se destacar as seguintes: a) desde a sua emergência na vida republicana, a democracia caracterizou-se pela privatização da política e por um forte espírito patrimonialista; b) o sistema representativo sustentou-se numa cultura tutelar, marcada pelas práticas paternalistas, clientelistas e eleitoreiras; c) inexistem mecanismos que obriguem o governo a prestar contas ou que permitam o controle democrático das ações governamentais; d) a participação da população restringe-se ao sufrágio universal e a sua atuação nos partidos políticos. Diante da fragilidade e da baixa institucionalização dos partidos políticos no Brasil, a maioria da população somente participa dela esporadicamente através do voto; e) a representação tornou-se

**Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. Professor assistente-doutor da UMC.*

***Mestrando em Educação na PUC-SP. Professor e coordenador do Colégio Marista Arquidiocesano de São Paulo.*

num patrimônio pessoal-partidário exercido por políticos profissionais que encontram sua legitimação na própria legalidade democrática.

A democracia e suas imperfeições foram alvo de uma série de abordagens críticas e de processos que visavam sua modificação. Nesse sentido, na história recente, pode-se distinguir quatro grandes momentos correlacionados:

A destruição da democracia burguesa

Importantes estudos sobre a questão democrática da década de 1960 e 1970 estavam sustentados no paradigma utópico-socialista, que na sua essência proclamava a negação da chamada democracia burguesa e a criação de estratégias para destruí-la. Para Fernandes (1982, p. 9), a democracia burguesa era um sistema político que historicamente sustentou a elitização e privatização da política, permitindo que as decisões fiquem distantes das massas e incontroláveis para os movimentos populares, prevalecendo os interesses econômicos das classes dominantes.

Para esse autor, este cenário poderia ser superado por meio da construção de uma democracia operária ou popular, via participação das “classes trabalhadoras” e da “massa de pobres e deserdados” na tomada de decisões, eliminando-se a concentração do poder político das mãos de uma elite dirigente. A emergência desta nova forma de democracia estaria consolidada com a destruição do sistema político burguês – requisito fundamental para a instauração do socialismo no país.

Da destruição ao aperfeiçoamento da democracia representativa

Ao longo da década de 1980, alicerçados no processo de valorização da democracia enquanto ideal normativo da vida social, surgiram uma série de estudos que, em vez de destruir ou eliminar a democracia representativa, serviram de fundamentação teórica para seu aperfeiçoamento.

No calor da luta contra o regime militar, Coutinho (1979) apontou que seria errado pensar que com a instauração do socialismo, deveriam ser destruídos o arcabouço institucional da democracia política e os valores democrático-liberais nele contidos, uma vez que, apesar da sua origem burguesa, passaram a ter *valor universal*. Desta forma, seria importante lutar pela abertura e a instauração da democracia política e pela articulação dos mecanismos tradicionais do sistema representativo com uma ampla participação das chamadas “massas populares”.

Em 1984, Weffort fez uma ardorosa defesa de porque a esquerda brasileira devia optar pela democracia, desenvolvendo idéias que nortearam reflexões teóricas e ações de intelectuais e militantes de esquerda, tais como: a) a democracia direta e a democracia representativa não são excluídas; b) deve-se dar maior atenção aos mecanismos que possibilitem que a democracia representativa e a direta se articulem e complementem, servindo de instrumentos para a classe trabalhadora na conquista de seus direitos; c) a participação popular se dá em diversos âmbitos da vida social, seja de modo direto nos conselhos populares, conselhos de empresas, nas ruas, nas praças, como também através dos partidos e eleições para os parlamentos e para os governos.

Da retórica participativa à alteração da engenharia institucional

Decorrente da expansão, ao longo da década de 1980, principalmente durante a Assembleia Nacional Constituinte, de um forte movimento social em prol dos ideais democráticos e da institucionalização de canais de participação popular na gestão pública, surgiram uma série de propostas concretas – formuladas por intelectuais e setores da sociedade civil – que tentaram superar a

mera retórica participativa, visando alterações efetivas na engenharia institucional nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

Por um lado, propunham-se mecanismos voltados para a ampliação de expressão da vontade popular interferindo nas decisões do poder Legislativo e Executivo, tais como referendo, plebiscito e iniciativa popular legislativa, por outro lado, mecanismos voltados para a interferência da população nas tomadas de decisões no âmbito do cotidiano da administração pública por meio da criação, nas três esferas de governo, de Conselhos de diversos tipos e com diferentes funções, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público. No âmbito municipal, alguns conselhos assessorariam o governo, enquanto outros definiriam prioridades governamentais, formulariam políticas públicas e/ou fiscalizariam o cumprimento das ações do Executivo municipal e/ou, ainda, administrariam equipamentos sociais públicos. Nesta ótica, seriam criados Conselhos para cada área específica da política governamental, como por exemplo educação, saúde, meio ambiente, assistência social, crianças e adolescentes. Também haveria conselhos gestores de centros de saúde, escolas, creches, entre outros serviços públicos.

Deve-se ressaltar que, como decorrência da pressão exercida pelo forte movimento democrático-participacionista que se espalhou pelo país durante a elaboração da Constituição de 1988, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas municipais, os mecanismos citados foram incorporados nos textos constitucionais ou nas leis complementares, alterando, pelo menos no âmbito legal, a engenharia institucional da administração pública.

Processo de implantação e avaliação das mudanças na engenharia institucional

Embora importantes setores intelectuais mostraram-se favoráveis à participação popular como antídoto para superar as históricas imperfeições da democracia representativa, houve autores que questionavam a real viabilidade desses mecanismos, preferindo optar por propor medidas voltadas para o aprimoramento dos mecanismos dinamizadores do princípio representativo, tais como: substituir o presidencialismo pelo parlamentarismo, substituir o sistema eleitoral proporcional pelo sistema eleitoral misto, reestruturar o legislativo federal, alterar a regulamentação sobre os partidos político etc.

Para Lamounier (1989), a democratização baseada na participação popular não passava de uma utopia no sentido totalmente cético da palavra, que embora tivesse uma base social significativa não conseguia persuadir completamente a sociedade de que seja viável. Para este autor, embora a Constituição de 1988 tenha conferido certa importância ao princípio participativo, existiam exageros em relação ao alcance da questão participativa, que por maior que seja sua força moral, não conseguia dar uma resposta institucional aos problemas macropolíticos do país.

A década de 1990 caracterizou-se pelo processo implantação e dinamização dos Conselhos, isto é, por fazer que eles funcionem no cotidiano da administração pública. O início do novo século vem sendo cenário de estudos que avaliam os resultados e os impactos das mudanças realizadas na engenharia institucional, verificando até que ponto os novos mecanismos de participação aperfeiçoaram ou realmente estão aperfeiçoando o sistema representativo. Desta forma surgem dissertações de mestrado e teses de doutorado, entre outras pesquisas, com o intuito de apontar os caminhos e rumos que estão tomando os Conselhos na administração pública.

OS CONSELHOS E A REDEFINIÇÃO DA ENGENHARIA INSTITUCIONAL

A diferença do referendo, plebiscito e iniciativa popular, temáticas que foram aprofundadas teoricamente a partir do estudo de experiências em outros países, por autores como Moises (1990) e Benevides (1991), a criação dos Conselhos não foi norteadada por estudos ou experiências internacionais, seu formato foi sendo moldado de acordo com a demanda popular.

Tomando como referencia a cidade de São Paulo, pode-se afirmar que os conselhos foram historicamente construídos a partir da influência de vários atores: os movimentos populares influenciados pela teologia da libertação, organizações comunitárias e de moradores de bairros, partidos políticos emergentes (PT e PSDB), ONG's político-mobilizadoras e os grupos de articulação de interesses nas mais diversas áreas das políticas públicas (educação, crianças e adolescentes, educação, saúde, meio ambiente, idoso etc.).

Os conselhos de gestão e fiscalização de serviços públicos tais como postos de saúde, creches e escolas estão vinculados à luta dos movimentos populares na década de 1970, com forte influência das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) sob inspiração da teologia da libertação (CALDERÓN, 1995). Especificamente, no que diz respeito ao Conselho de Escola, pode-se afirmar que foi resultado da pressão popular que se estendeu até inícios da década de 1980, período em que surgiram administrações progressistas. No Estado de São Paulo, o Conselho de Escola teve suas bases legais instituídas pelo governador Franco Montoro, eleito em 1982. No âmbito do município de São Paulo, deve-se destacar a administração de Mario Covas (1983-1985), que também optou pelo fortalecimento desses conselhos, organizações posteriormente desconsideradas pelo ex-prefeito Jânio Quadros (1986-1988), mas retomadas pela gestão Luiza Erundina, em 1989 (JACOBI, 2000).

A participação popular do início dos anos 1980 esteve centrada no âmbito local e o reconhecimento de alguns mecanismos democratizadores, como os Conselhos de Escola, dependiam da vontade política do governante do turno. A partir da segunda metade da década de 1980, esse cenário mudou, na medida em que a participação popular ganhou dimensão nacional e com a elaboração da Constituição Federal de 1988, das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais e das legislações complementares, os mecanismos de participação popular foram institucionalizados e passaram a ter sustentação legal.

A questão dos Conselhos enquanto espaço de poder decisório da política municipal ganhou maior destaque na cidade de São Paulo, quando da eleição de Luiza Erundina como prefeita da cidade em 1988 – ano da promulgação da nova Constituição Federal. Naquela época, no processo de seleção do candidato do Partido dos Trabalhados à corrida eleitoral de 1988, surgiu a famosa polêmica entre Plínio de Arruda Sampaio e Luiza Erundina em torno dos Conselhos Populares e o papel que deveriam desempenhar na administração municipal. Eis algumas das questões que orientaram esses debates: os Conselhos Populares deveriam ser deliberativos ou consultivos? Deveriam ser órgãos atrelados à administração municipal ou instâncias paralelas e autônomas de poder popular? Quem teria a responsabilidade de articular e organizar os Conselhos Populares, o poder público ou os próprios movimentos populares? Com a vitória de Erundina dentro do PT e no processo eleitoral, prevaleceram no plano propositivo-programático as teses mais radicais sobre os Conselhos Populares. Estes eram considerados como “embriões do poder popular”, autônomos em relação ao poder público e com poder deliberativo no processo de tomada de decisões. O discurso vanguardista e radical da nova prefeita criou, na sociedade civil, uma grande expectativa em torno de tais Conselhos. Na época, Erundina declarava à imprensa que sua administração se basearia “nas deliberações dos

Conselhos Populares, que estipularão as prioridades de investimentos em cada uma das regiões da cidade” (CALDERÓN, 2000). Afirmava também que um governo do PT na cidade de São Paulo não podia representar apenas a “modernização do Estado Burguês” (COUTO, 1995, p. 110). Por isso entendia que os Conselhos Populares deveriam servir como “impulsionadores na construção do socialismo, não se limitando às regras vigentes” (id., ib.).

Apesar desse discurso vanguardista, os Conselhos Populares nunca funcionaram e contrariando o discurso eleitoral, os movimentos populares não eram muitos nem estavam tão organizados. A proposta dos Conselhos Populares como germens do poder popular estava baseada numa avaliação demasiado otimista em torno do poder de mobilização dos movimentos populares. Não se considerava que a atuação dos movimentos populares foge da vontade da classe política, dos intelectuais e dos próprios líderes populares.

Em 1989, durante a Assembléia Municipal Constituinte, no processo de elaboração da Lei Orgânica do município de São Paulo (LOMSP), houve uma elevada demanda pela criação de conselhos, tanto por parte das organizações da sociedade civil quanto por parte dos vereadores. Ao todo foram demandados mais de 41 tipos de conselhos, com os mais diversos objetivos na administração municipal (CALDERÓN, 2000).

Essa demanda refletia a expectativa que havia na sociedade pela criação de mecanismos que permitam a influência da sociedade civil na tomada de decisões e na fiscalização da ação do Executivo municipal. No entanto deve-se destacar que a maioria das propostas de criação de conselhos era muito genérica. Frequentemente atribuía-se aos Conselhos Municipais o caráter deliberativo, mas dificilmente se definia qual seria o sentido dessa função. Tampouco se definia a composição e não se estabelecia a relação efetiva com o executivo municipal. Os Conselhos demandados podem ser divididos em cinco tipos: os Conselhos de Bairros, vinculados às administrações regionais; os Conselhos Municipais nas diversas áreas da administração local (educação, saúde, meio ambiente, habitação etc.); os Conselhos gestores de equipamentos públicos (escola, creche, centro de saúde); os Conselhos de defesa de direitos (crianças e adolescentes, mulheres, idosos etc.); e os Conselhos de controle intra e extra-parlamentar.

Essas propostas implicavam, basicamente, a participação da sociedade civil em quatro aspectos específicos da administração do município: na definição das diretrizes e prioridades orçamentárias e na fiscalização da ação do governo no âmbito regional; na elaboração das políticas e diretrizes em áreas específicas da administração municipal – educação, saúde, meio ambiente etc. – e no controle e fiscalização do cumprimento dessas diretrizes; na fiscalização do atendimento do funcionamento dos equipamentos sociais (escolas, creches, postos de saúde etc.); e no controle e fiscalização da atuação parlamentar.

Sob esta ótica, representantes do poder público deveriam juntamente com entidades da sociedade civil traçar as políticas e diretrizes norteadoras da ação governamental, nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, habitação etc. Com isso, teoricamente, o Executivo perderia o monopólio da definição das políticas e diretrizes das ações governamentais, limitando sua ação à execução das políticas estabelecidas pelo conselho. Além disso, teria, ao seu lado, órgãos controladores e fiscalizadores da sua atuação.

Os Conselhos Municipais, da forma como foram propostos, constituem-se espaços que colocam em xeque a autonomia, principalmente, do Executivo Municipal, caracterizando-se como instâncias descentralizadoras do poder decisório no âmbito da gestão do município. Para setores mais conservadores da classe política, isto significaria a intromissão da sociedade civil nas atividades que

são da sua responsabilidade. Diante de uma cultura política centralizadora e patrimonialista, convém questionar até que ponto seria viável atingir a governabilidade, considerando os Conselhos como novas instâncias que partilham o exercício da função governativa?

Convém ressaltar que durante a elaboração da LOMSP, absolutamente todos os vereadores petistas, a maior bancada partidária do legislativo municipal, apresentaram demandas solicitando a criação de conselhos, demonstrando desta forma, uma certa coerência entre o discurso político-eleitoral e a prática política no âmbito do legislativo. No entanto, deve-se destacar que embora o PT possuísse um discurso democrático-particionista, também não possuía uma proposta partidária concreta no campo da engenharia institucional, mas apenas reivindicações pela criação de Conselhos de forma discursiva e atomizada. A ausência de propostas concretas e a presença de um discurso demandista permitem visualizar o caráter movimentalista predominante no PT daquela época, o mesmo que praticamente não tinha experiência administrativa. Seu comportamento refletia a prática política que lhe caracterizava, isto é, sobrecarregar o sistema de *inputs* de demanda. Deve-se destacar que a ausência de propostas concretas sobre a forma de funcionamento dos conselhos municipais não era somente uma característica do PT, mas também de todos os vereadores favoráveis a este tipo de mecanismo de participação popular.

Diante do elevado número de demandas pela criação de conselhos, da falta de propostas claras e bem estruturadas e da ausência de tempo hábil para pensar propostas mais aprofundadas e detalhadas, os vereadores que participaram da elaboração da LOMSP decidiram não criar nenhum conselho, deixando brechas para sua posterior criação via legislação complementar. Apesar dessa decisão, foram contemplados na LOMSP, o Conselho Municipal da Saúde e o Conselho Municipal da Educação, pois tinham sido criados pela Constituição do Estado de São Paulo e, portanto, o município tinha que reconhecê-los.

No caso do Estado de São Paulo, a Constituição Estadual promulgada em 5 de outubro de 1989, determinou, de forma vaga e genérica, a criação do Conselho Estadual de Educação, bem como dos CME.

Em relação ao CME, o artigo 200 parágrafo 2 da LOMSP determinou: “Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público, trabalhadores da educação e da comunidade, segundo lei que definirá igualmente suas atribuições”.

No parágrafo 3 do artigo 200 da LOMSP consta: “O Plano Municipal de Educação previsto no art. 241 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação...”

Convém ressaltar que os artigos citados foram resultado da prevalência das idéias da ala progressista da Câmara Municipal. Na época, existiam duas grandes visões sobre a composição do CME, por um lado propunha-se que a participação se restringisse à comunidade educacional, por outro, havia setores que defendiam que fosse aberto a todos os segmentos da sociedade civil envolvidos com a questão da educação. Esta última proposta foi articulada e defendida com apoio do então Secretário Municipal da Educação, Paulo Freire, e sua equipe de assessores.

OS CONSELHOS MUNICIPAIS EM QUESTÃO

O cenário dos Conselhos Municipais no país como um todo é bastante complexo e heterogêneo. Deve-se ter presente o gigantismo do Brasil, mais de cinco mil e quinhentos municípios, marcados pela diversidade socioeconômica, demográfica, cultural e regional.

Pesquisa realizada por Moreira (2002) sobre a realidade dos Conselhos Municipais na Região do Brejo na Paraíba, estudo que abrangeu 11 municípios, com contingentes populacionais que vão de cinco mil a cinquenta mil habitantes, apresenta alguns resultados que permitem compreender a temática em foco.

Os onze municípios pesquisados possuem, entre outras características em comum, sua inserção em uma forte e arraigada cultura política autoritária e centralizadora. Neles, a política local é controlada por grupos familiares: “a cada eleição um grupo familiar indica um dos seus membros (filho, esposa etc.) para concorrer ao cargo de prefeito e vereador, caracterizando-se, assim, um processo de oligarquização da política local, com presença significativa de famílias de origem rural” (MOREIRA, 2002, p. 40).

Se entre 1990 e 1995, a implantação dos Conselhos foi uma das bandeiras das organizações populares dos municípios da região do Brejo, continuamente obstaculizada pelo poder público, entre 1996 e 2000, esse processo se inverteu na medida em que os prefeitos passaram a se tornar os principais incentivadores da criação dos conselhos de forma rápida e sem consulta popular.

Conforme Moreira (2002), a primeira vista pode parecer uma mudança de postura política dos governantes no estilo de administrar os municípios. No entanto, o motivo dessa mudança basicamente foi a pressão do governo federal para a criação de conselhos de controle social, sob risco de interrupção dos repasses de recursos públicos federais ao município. Isto gerou a expansão de conselhos, uma média de quatro conselhos por município, os principais seriam: saúde, assistência social, criança e adolescente e Conselho do Fundef.

Na maioria dos onze municípios da Região do Brejo não foi criado o CME. No entanto, paradoxalmente, todos tinham implantado os Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Este fato revela que a cultura patrimonialista predominante no cenário político dessa região acabou perpassando os conselhos municipais, organizações que se apresentavam como antídoto a essas práticas políticas nocivas para a democracia. Desta forma, constata-se que a instrumentalização dos conselhos tornou-se um processo em curso que permite a sobrevivência do coronelismo e da cultura política tutelar.

A partir do estudo de Moreira (2002), pode-se concluir que a existência de conselhos na Região do Brejo, não é sinônimo de predominância de uma gestão democrática, pelos seguintes motivos: os conselhos foram criados nos gabinetes para cumprimento de determinações legais, sem envolvimento da sociedade civil. Os conselheiros representantes da sociedade civil foram escolhidos a critério do Executivo municipal, sendo excluídos grupos críticos aos governantes de turno. Os prefeitos e assessores utilizam-se de manobras políticas, de modo a não favorecer o debate público com as organizações realmente interessadas em participar e que apresentam uma postura crítica em relação ao poder público. A maioria dos conselhos não dispõe de condições materiais e infraestrutura para seu funcionamento regular: 75% dos conselhos não possuem espaço físico e os que possuem geralmente são os Conselhos Tutelares, pois na sua criação está envolvido diretamente o

Ministério Público. A maioria dos conselhos ficam esvaziados pela ausência dos conselheiros representantes do poder público ou porque foram indicados funcionários públicos sem poder decisório.

De acordo com Moreira (2002, p. 121), na região do Brejo, “os grupos dirigentes e as elites locais lançam mão dos mais variados instrumentos e artifícios políticos para impedir a participação social no poder local, de modo que os segmentos populares continuem excluídos da participação na gestão pública local”. Tudo isto leva a Moreira concluir que “o processo de participação dos cidadãos, no poder local, não se desenvolve se não houver de fato, uma vontade política dos governantes locais” (id., ib.).

Essas práticas políticas em relação a instrumentalização dos conselhos por parte das elites governantes não acontecem somente nos pequenos e médios municípios do interior nordestino. A pesquisa “Governança Urbana e Conselhos Municipais na Região Metropolitana de São Paulo”, coordenada por Chaia & Titora (2002a), aponta também que os Conselhos, enquanto potencial de uma nova forma de sociabilidade democrática, foram capturados por um projeto de modernização da política tradicional, uma vez que os mecanismos institucionalizados de participação popular embora modifiquem a estrutura de governo, preservam a essência da política tradicional.

A pesquisa acima citada abrangeu Conselhos Municipais de 5 municípios – Osasco (655.479 habitantes), São Paulo (9.923.063 habitantes), São Bernardo do Campo (715.222 habitantes), Santo André (629.700 habitantes) e Mogi das Cruzes (366.147 habitantes). Foram selecionados não somente pela sua importância estratégica, econômica e política, mas também pelo partido político que estava no governo na época da pesquisa (2001-2002) – a pesquisa trabalhava com a hipótese da influência da gestão municipal em obstruir ou incentivar o funcionamento dos conselhos. Em quatro desses municípios haviam governos de partidos políticos que podem ser considerados como conservadores – Osasco (PTB), Mogi das Cruzes (PL), São Bernardo do Campo (PPS), São Paulo (PTN) – e somente em um deles havia um governo progressista – Santo André (PT). A hipótese do estudo foi comprovada e, da mesma forma como no estudo de Moreira (2002), também foi constatada a instrumentalização dos conselhos pela política tradicional, baseada no patrimonialismo, na privatização da política e na cultura tutelar.

Os registros do diário de campo dos pesquisadores que visitaram os CME apresentam informações valiosas para compreender a lógica predominante nos municípios com governos conservadores:

Município de São Bernardo do Campo:

Sua impenetrável burocracia e a forma pelo qual é conduzido, pode-se notar na fala da funcionária que nos recebeu e nos “despachou” (...) tentando nos vencer pelo cansaço a funcionária, depois de nos fazer esperar por horas, disse que o secretário municipal de educação, que gozava da presidência de outros conselhos municipais, ‘apesar de ser um homem muito democrático’, não iria permitir que entrevistássemos os conselheiros. Mesmo porque, o número de conselheiros era pequeno, apenas o suficiente para aprovar alguns contratos que envolviam dinheiro e que urgiam na agenda do secretário (CHAIA; TOTORA, 2002a).

Município de Mogi das Cruzes:

O secretário de educação num tom um tanto quanto agressivo, demonstrava incômodo e desconfiança em relação a nossa presença. Ele solicitou o ofício informando sobre nossa visita, já que o mesmo havia desaparecido (...). Depois, ele indagou sobre os objetivos da pesquisa, quem a financiava, quem utilizaria os dados obtidos e para que fim. Após lhe explicar todas essas questões ele solicitou o questionário da pesquisa. (...) Então lhe mostrei o questionário que foi analisado questão por questão. Em uma conclusão irritada, um tanto agressivo, o secretário atribuiu às questões um

certo “espírito petista”, pois segundo ele “somente essa gente do PT pode pensar em audiência pública para as questões do governo”. O secretário sugeriu que deixássemos os questionários com ele para que assim ele repassasse para os conselheiros e somente depois enviaria por correio. Argumentei que a proposta seria inviável, comprometendo o caráter científico da pesquisa (...). Encerrando a sabatina e autorizando a pesquisa, ele proferiu: “o mundo só ficar melhor quando o último sociólogo for enforcado nas tripas do último padre” (id.).

Município de São Paulo:

Sucintamente ele nos disse [refere-se a um conselheiro] que o Conselho não estava aberto para que qualquer membro envolvido com o sistema de ensino em São Paulo tivesse voz e voto. Apenas aqueles de notável saber especializado poderiam ingressar nas discussões do Conselho. Isto porque o objetivo não seria solucionar problemas operacionais do sistema de ensino de São Paulo, como por exemplo, a carência de escola pública numa determinada região da cidade, mas sim discutir temas “maiores” como os ligados a métodos educacionais e os programas de ensino na cidade. E esta parecia ser a posição unânime dentre os conselheiros, pois quando não complementavam positivamente as posições deste conselheiro, indicavam concordância nos gestos (id.).

A pesquisa de Chaia & Totorá (2002b) apresenta dados interessantes ao comparar a realidade dos CME de São Paulo, na época administrada por Celso Pitta (PTB), herdeiro de Paulo Maluf, administração considerada conservadora, e Santo André, na época administrada por Celso Daniel (PT), na sua segunda gestão, com uma gestão considerada progressista.

Em São Paulo os conselheiros representantes da sociedade civil foram escolhidos pelo Prefeito, reunindo um grupo de pessoas com notável conhecimento para discutir questões essencialmente técnicas, sem nenhum conteúdo político, predominando a visão de que a política é perniciosa ao funcionamento do conselho. Um dado interessante que leva a questionar a representação é que 60% dos conselheiros entrevistados consideram que eles não são avaliados nem prestam contas do mandato e 40% deles mantêm reuniões periódicas com os membros da sua entidade para discutir as ações do conselho. Questionados sobre os obstáculos que dificultam o funcionamento do Conselho, 20% respondeu que o problema maior é de representatividade do Conselho, 40% afirmou que não existem obstáculos e 40% especificaram outras alternativas, como por exemplo o representante de uma escola particular tradicional de São Paulo, afirmou que o principal obstáculo seria “a falta de conhecimento sobre a finalidade do Conselho”. O CME de São Paulo apresenta um percentual elevado de conselheiros que não são filiados a nenhum partido político (80%) e que se declararam independentes em relação ao governo de Celso Pitta (100%).

Em Santo André, os conselheiros, representantes da sociedade civil, foram escolhidos de forma completamente diferente em relação ao CME de São Paulo: somente 16,7% dos representantes foram escolhidos pelo Prefeito, 33,3% foram escolhidos em fórum específico ou conferência municipal e 50% foram incluídos no Conselho, principalmente, após serem eleitos como representantes de grupos sociais organizados ou porque as instituições que representam já estavam contempladas com uma vaga, de acordo com a legislação. Em Santo André, 50% dos Conselheiros entrevistados afirmaram que são avaliados, prestando conta do mandato em reuniões periódicas com os membros da sua entidade, 25% em reuniões ou plenárias do fórum social do setor ao qual representam e 12% em reuniões com a direção da entidade que representam, como é o caso da fundação educacional que faz parte do conselho, de acordo com a lei. Para 50% dos Conselheiros entrevistados de Santo André, o obstáculo maior é a falta de capacitação dos membros do Conselho, nenhum conselheiro citou como obstáculo a falta de representatividade do Conselho. Enquanto 80% dos conse-

lheiros de São Paulo não são filiados a nenhum partido político, em Santo André, o número de conselheiros filiados é bastante elevado, 66,7%. Da mesma forma, enquanto em São Paulo, 60% dos conselheiros são sindicalizados, em Santo André, 100% dos Conselheiros são sindicalizados. Deve-se considerar também que se em São Paulo, 100% dos conselheiros se declaram independentes em relação ao governo, em Santo André, 50% das pessoas se declararam independentes e 50% a favor do governo petista. Além destas informações, deve-se considerar que a sede do CME está localizada na Apeoesp – Associação dos Professores do Estado de São Paulo.

O caso do CME de Santo André pode mostrar algumas tendências: 1) a importância e a diferença que faz a existência de um governo municipal progressista para o funcionamento do CME; 2) a importância da participação da sociedade civil organizada, principalmente tratando-se de um município com longa trajetória de lutas sindicais.

OBSERVAÇÕES FINAIS

A participação popular na gestão da coisa pública, principalmente sob a forma de conselhos, é considerada uma conquista popular, uma absorção do Estado pela sociedade civil e não o contrário. Na medida que os Conselhos foram legalmente instituídos a partir da pressão popular, dificilmente são apontados como uma estratégia “maquiavelicamente” elaborada pelas forças conservadoras para converter os setores populares e as forças progressistas em elementos sustentadores do sistema.

Como observamos ao longo deste artigo, existem sérios obstáculos que impedem a viabilização dos Conselhos Municipais enquanto efetivos mecanismos democratizadores da gestão pública.

A realidade está mostrando que, em muitos casos, os Conselhos Municipais acabaram sendo apropriados e instrumentalizados pelas elites governantes avessas a qualquer forma de gestão que contrarie os modelos autoritários e centralizadores, arraigados na política brasileira. Ou seja, como dizem Chaia & Totorá (2002a), foram capturados por um projeto de modernização da política tradicional.

A instrumentalização dos Conselhos vinculados ao Fundef, bem como a formatação dos Conselhos Municipais da Educação de acordo com os interesses do prefeito, mostra como toda a estrutura voltada para a democratização da gestão pública vem sendo apropriada pelos setores políticos conservadores, modernizando as práticas autoritárias e patrimonialistas em que se sustentam os coronelismos rural e urbano.

O estágio em que se encontram os conselhos analisados neste artigo mostra o longo caminho existente para que possam, efetivamente, cumprir sua principal função, isto é, formular e controlar a política pública municipal. Trata-se de uma função muito polêmica que retira do Executivo municipal atribuições que historicamente estiveram sob sua responsabilidade. Ou seja, os Conselhos Municipais constituem-se em ameaça ao poder do prefeito e atentam contra práticas políticas tradicionais nocivas para a democracia. Diante deste fato, obviamente, surgem atitudes hostis ao funcionamento dos Conselhos.

Apesar dos problemas citados, deve-se ressaltar que os Conselhos Municipais constituem-se em importantes mecanismos que contribuem para o fortalecimento da democracia, entendida enquanto um sistema de debate público (DAHL, 1974). Para ter voz nesse sistema, principalmente no processo decisório, os cidadãos devem participar, isto é, se organizar e pressionar o poder público para garantir ou conquistar direitos. Nesse sentido, os Conselhos Municipais apresentam-se como importantes espaços de diálogo e expressão popular, instrumentos que podem ser usados pelos cidadãos organizados que decidam agir em prol da democratização da gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. *Democracia local e participação popular*. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. Participação Popular: uma abordagem na lógica da função governativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 4, p. 28-39, 1995.
- CHAIA, Vera; TOTORA, Silvana. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. In: BOGUS, L.; RIBEIRO, L. C. Q. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 8, Educ, 2002a.
- _____. *Conselhos Municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo*. São Paulo, 2002b. Relatório de Pesquisa. NÉAMP, PUC-SP.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. In: SILVEIRA, Ênio (org.) *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 33-48.
- COUTO, Cláudio. *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- DAHL, Robert. *La Poliarquia*. Participación y Oposición. Madrid: Guardiana de Publicaciones, 1974.
- FERNANDES, Florestan. *A ditadura em questão*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.
- JACOBI, Pedro. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias*. O Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Loyola, 1989.
- MOISES, José. *Cidadania e participação*. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990.
- MOREIRA, Orlandil. *Gestão pública local e participação social nos Conselhos Municipais da Região do Brejo da Paraíba*. Mudanças e Continuidade. São Paulo, 2002. Tese (doutorado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

RESUMEN

Resultado de un fuerte movimiento en búsqueda de la democratización de la sociedad brasileña, después de un largo período bajo la dictadura militar, se institucionalizaron en los tres niveles de gobierno – federal, estadual y municipal – nuevos mecanismos de participación popular objetivando la ampliación de la intervención de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Apostando en la participación popular como alternativa para corregir las imperfecciones de la democracia, se expandió en el país, a lo largo de la década de 1990, la implantación de Consejos en las diversas áreas de las políticas públicas.

Es precisamente el análisis del complejo funcionamiento de los Consejos Municipales, específicamente de los Consejos Municipales de Educación – espacios teóricamente destinados para la formulación y fiscalización de las políticas públicas en el área de la educación –, el objeto del presente artículo.

Palabras-clave: Consejo Municipal de la Educación, gestión municipal, participación popular.

ABSTRACT

As a result of a strong movement in favor of the Brazilian society democratization, and after a long term of military dictatorship, new mechanisms of popular participation, whose aim was the enlargement of the civil society intervention in the decision making process, had been established in the three government levels – federal, state and municipal.

By having the popular participation as an alternative to correct the democracy imperfection, the implementation of Councils in the different areas of the Public Policies, spread out along the country during the 1990 decades.

The aim of this article is to analyse the functioning complexity of the Municipal Councils, specially the Education Municipal Councils – theoretically devoted to the formulation and inspection of the public policies in the educational area.

Keywords: Education Municipal Councils, municipal management, popular participation.