

Natália Andrade Braga Netto

**DEMOCRACIA E CONSELHOS MUNICIPAIS – UM ESPAÇO PÚBLICO PARA O
EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

Belo Horizonte

2014

Natália Andrade Braga Netto

**DEMOCRACIA E CONSELHOS MUNICIPAIS – UM ESPAÇO PÚBLICO PARA O
EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

Monografia apresentada à Fundação João Pinheiro
como exigência parcial para a conclusão do Curso de
Pós-Graduação “Lato Sensu” em Administração
Pública com ênfase em Gestão de Pessoas.

Orientador: Professor Mestre Agnez Saraiva

Belo Horizonte

2014

Braga Netto, Natália Andrade

B813d Democracia e conselhos municipais – um espaço público para o exercício da cidadania / Natália Andrade Braga Netto – Belo Horizonte 2015.

57 p. : il.

Monografia (Pós-Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Agnez Saraiva

Referência: 54-56

1. Democracia - Brasil. 2. Cidadania - Brasil. 3. Políticas públicas – Brasil. 4. Conselho Municipal. 5. Administração Municipal. I. Saraiva, Agnez. II. Título.

CDU 352(81)

Natália Andrade Braga Netto

Democracia e conselhos municipais – um espaço público para o exercício da cidadania

Monografia apresentada à Fundação João Pinheiro como exigência parcial para a conclusão do Curso de Pós-Graduação “Lato Sensu” em Administração Pública com ênfase em Gestão de Pessoas.

Banca examinadora

Agnez Saraiva, orientador da Fundação João Pinheiro

Agnez Saraiva, orientador da Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, _____ de maio de 2015.

Dedico esta obra aos meus filhos, presenças essenciais
na minha vida.

Agradecimentos

À minha família e aos amigos, por estarem ao meu lado;

Aos docentes da Fundação João Pinheiro por terem sido intermediadores do processo de nossa aprendizagem;

Ao Prof. Agnez Saraiva, pelas valiosas explicações em suas aulas que foram capazes de muito acrescentar à nossa formação acadêmica, bem como pela orientação a nós repassada na elaboração desta monografia;

Ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região pela oportunidade de participar deste curso de Pós-graduação em Gestão de Pessoas;

Aos colegas de sala de aula pelo apoio na elaboração de tarefas, estudos e atividades durante este curso;

A todos que, de maneira direta ou indireta, procuraram auxiliar-me durante o decurso deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho propõe um estudo sobre democracia e participação social, especificamente, sobre espaços participativos instituídos. Seu objetivo geral é analisar a composição dos Conselhos estadual e municipal de educação de Minas Gerais e Belo Horizonte, respectivamente, na atualidade, conforme legislação específica em vigor. São objetivos específicos: identificar como é o processo de escolha dos representantes nos Conselhos estadual e municipal de educação; descrever a representatividade dos diversos autores eleitos verificando-se as similitudes e diferenças na composição dos Conselhos apontados. Para tanto, empreendeu-se aprofundamento teórico sobre a democracia participativa na modernidade, federalismo e municipalização das políticas públicas, com especial atenção aos Conselhos já mencionados. Os dados sugerem que o CMEBH – Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte – representa um espaço plural de participação dos cidadãos, oriundos de diversos setores interessados, que ali atuam em defesa dos interesses próprios e coletivos, diferentemente do Conselho Estadual de Educação cuja representatividade, por si só, já induz à ideia de uma “longa manus” do Poder Executivo Estadual.

Palavras-chave: Conselho Estadual de Educação Minas Gerais. Conselho Municipal de Belo Horizonte. Democracia e participação. Políticas públicas.

ABSTRACT

This paper proposes a study on democracy and social participation, and specifically on participatory spaces instituted. Its overall objective is to analyze the composition of the state and municipal councils of Minas Gerais education and Belo Horizonte, respectively, at present, according to specific legislation. Specific objectives: to identify how the process of choosing representatives at the state and municipal councils of education; describe the representativeness of the various elected authors verifying the similarities and differences in the composition of the appointed councils. Therefore, it undertook to theoretical deepening of participatory democracy in modernity, federalism and decentralization of public policies, with special attention to the Boards mentioned above. The data suggest that the CMEBH - Municipal Board of Education of Belo Horizonte - is a plural space of citizen participation, from various interested sectors who work there in defense of themselves and collective interests, unlike the State Board of Education whose representativeness, alone already leads to the idea of a "longa manus" of the State Executive.

Keywords: State Board of Education Minas Gerais. Municipal Council of Belo Horizonte. Democracy and participation. Public policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEE-MG	Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais
CEFET-MG	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CME-BH	Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte
CPP	Conselhos e políticas públicas
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MLPC	Movimento do Luta Pró-Creche
SECTES	Secretaria de Estado, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEE	Secretaria de Estado da Educação
SINEP-MG	Sindicato das Escolas de Minas Gerais
SME	Sistema Municipal de Ensino
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Objetivos	12
2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONSELHOS	14
2.1 A democracia	14
2.1.1 Definição de democracia: breve discussão sobre democracia - Poliarquia.....	20
2.1.2 Tipos de democracia.....	22
2.1.3 A Democracia nas constituições brasileiras	25
2.2 Democracia e participação	27
2.2.1 Histórico da participação no Brasil	28
2.2.2 Federalismo	30
2.2.3 Conselhos: história, definição e tipos.....	37
2.2.4 Conselhos e políticas públicas (CPP).....	39
2.3 Conselhos de educação no Brasil	41
2.3.1 Conselhos de educação e representação de interesses.....	42
3 METODOLOGIA E ANÁLISES DA PESQUISA	44
3.1 Histórico dos Conselhos Estadual de Educação de Minas Gerais e Municipal de Educação de Belo Horizonte	45
3.2 Processo de escolha dos representantes	46
3.2.1 Conselho de Educação de Estado de Minas Gerais (CEE-MG).....	46
3.2.2 Conselhos Municipal Educação – Belo Horizonte (CME-BH).....	47

3.3 A representatividade dos conselheiros	47
3.3.1 Conselho de Educação do Estado de Minas Gerais (CEE-MG)	47
3.3.2 Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (CME-BH)	48
3.4 Análise - similitudes e diferenças entre os conselhos	49
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	54
ANEXO 1 –	57

1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição da República de 1988, foi formalizado o regime de democracia participativa e cidadania responsável no Brasil e estabeleceu-se um conjunto de direitos sociais, resultantes de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos de 1970 a 1980.

Ao se analisar as Constituições brasileiras ao longo da sua história, desde a Constituição republicana de 1891, o regime democrático foi o substrato do sistema político brasileiro, com o interregno dos regimes de exceção de 1937 e 1964. Mas, mesmo assim, demarcado pela visão elitista da democracia, segundo afirma Soares (2008), como será visto mais detalhadamente em capítulo posterior.

Segundo a posição de Pereira (2012), o Estado brasileiro, no período que vai de 1964 a 1984, época em que se viveu sob o regime autoritário militar, orientou-se para a promoção do desenvolvimento e acumulação capitalista, modernização das instituições econômico-financeiras e industrialização. Porém, apesar de ter existido o envolvimento nesse processo decisório, no sistema político brasileiro da época, de diferentes segmentos da elite empresarial, nacional e estrangeira, não houve uma participação popular nesses assuntos.

Durante o processo da redemocratização iniciado em 1985, muitos movimentos e organizações da sociedade civil se constituíram. Este fato contribuiu para impulsionar sensivelmente a sociedade brasileira em busca de uma democracia que envolvesse a participação em outras arenas, além dos processos eleitorais e das disputas partidárias.

Conforme afirmado, a Constituição da República de 1988 – CFRB/88 contemplou parte das reivindicações dos setores sociais brasileiros que lutavam para ampliação da participação. Nesse sentido, ela instituiu um modelo de democracia participativa e cidadania responsável através dos conselhos gestores de políticas públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005). Permitir a participação dos indivíduos em arenas institucionalizadas ultrapassa os limites dos processos eleitorais e contribui para uma visão de democracia ampliada que é também a participação popular nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Em complemento a essa afirmação, Magalhães (1997), sobre a nova visão do Estado como um espaço efetivamente democrático requer que a democracia seja pensada não apenas como voto para a representação no Estado, mas sim como construção de canais de comunicação da sociedade organizada com as instituições estatais, com espaços organizados de forma a permitir que a sociedade se manifeste. Conforme Magalhães (2008):

Com a defesa da opção por um poder municipal, aplicando-se o princípio da subsidiariedade para a estrutura do Estado, chegamos então à análise da organização do poder, concluindo pela necessidade da construção de uma estrutura popular, de participação direta em questões essenciais para o Estado democrático, como a gestão popular da saúde, da educação, e do controle por parte da população dos meios de comunicação social (MAGALHÃES, 2008, p. 216).

Nesse sentido, segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005), os Conselhos se institucionalizaram em praticamente todo o conjunto de políticas sociais do país, representando uma forma de representação de demandas e atores junto ao Estado, fortalecida, a partir da CFRB/88.

Além disso, a nova Carta Magna revigorou a autonomia municipal sob tríplice aspecto: financeiro, funcional e institucional, acrescentando-lhe a capacidade de auto-organização, isto é, o poder de elaborar e aprovar a sua própria Lei Orgânica.

Conforme se lê, no artigo 1º da CRFB/88, “a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e têm como fundamentos os cinco princípios que relaciona como soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais de trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político”.

Conforme afirmam Mourão e Gianini (1992), sob as amplas perspectivas que se abriram aos Municípios, além de poderem dispor sobre orçamento, tributos, bens e serviços, houve a previsão para planejar formas peculiares de participação popular:

A conjugação do modelo de democracia representativa ao lado da democracia participativa vem fortalecer o processo decisório na formação da vontade governamental do Município, reforçando o princípio da cidadania.

Entre esses instrumentos de participação comunitária no governo da comuna, figuram os Conselhos Municipais, cujo âmbito de atuação nas políticas públicas e cuja forma de atuação deverão estar previstos na Lei Maior da Comuna.

E a razão é óbvia: é no Município que se oferecem as condições ideais para o incremento da participação dos cidadãos na vida pública. Essa participação não se resume na disputa de cargos eletivos de representação formal e nem na ação no âmbito interno dos partidos políticos (MOURÃO; GIANINI, 1992, p. 42).

Complementando o acima exposto, o legislador constituinte municipal pode inserir, na Lei Orgânica local, a possibilidade de criação de Conselhos Municipais. Essa forma de ação conjugada entre o Poder Público e a comunidade possibilita o estabelecimento

de uma relação mais próxima entre a máquina político-administrativa que rege a coisa pública e o cidadão, favorecendo a criação de alternativas para solução de problemas surgidos naquele âmbito regionalizado.

Um dos fatores que justifica este estudo envolvendo um capítulo da educação pública em Minas Gerais e especificamente Belo Horizonte, que são os respectivos Conselhos de Educação, é de que a sociedade brasileira se mostra cada vez mais insatisfeita e exigente na prestação de serviços públicos. Para alguns as manifestações que ocorreram em diversas cidades do país em 2013, se transformaram num marco que expressou o desejo de participação da sociedade nas políticas públicas. Porém, a luta por participação é um processo histórico que vem de longa data no Brasil, não sendo possível dizer em qual momento foi mais intensa.

Além disso, manter-se um debate permanente sobre a transparência no exercício do poder político e sobre a necessidade de ampliar a possibilidade de participação além do período eleitoral auxilia na democratização de espaços para o exercício da cidadania e maior participação popular em assuntos de interesse geral.

A pergunta de partida especificamente deste trabalho é a seguinte: Como o processo de escolha dos representantes e a representação dos interesses no interior do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte e do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais expressou a diversidade de interesses em relação à educação nestes locais?

1.1 Objetivos

Nessa linha, os objetivos principais deste trabalho são:

a) Geral

Analisar a composição dos Conselhos estadual e municipal de educação na atualidade conforme legislação específica em vigor.

b) Específicos

- Identificar como é o processo de escolha dos representantes nos Conselhos estadual e municipal de educação do ponto de vista da Lei;
- Descrever a representatividade dos diversos autores eleitos;
- Verificar as similitudes e diferenças na composição dos Conselhos apontados.

Pretende-se efetuar, conforme exposto, através da presente pesquisa, uma análise comparativa sobre a composição e representatividade do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (CME-BH) e o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE-MG), ambos representando o desenvolvimento da participação dos cidadãos, atuantes na sociedade civil em defesa do ensino público e dos direitos fundamentais à educação. Desta análise pretende-se que seja possível oferecer subsídios a outros Conselhos Municipais a aprimorar a gestão participativa nessas instituições mistas formadas em parte por representantes do Estado e da Sociedade Civil.

Para tanto, serão expostas teorias sobre a democracia, regime político adotado pela CFRB/88; o histórico da participação popular no Brasil, Conselhos de Políticas Públicas, Federalismo e a análise sobre a composição dos Conselhos mencionados nesta Introdução.

2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONSELHOS

2.1 A democracia

Segundo Soares (2008), a nomenclatura *demokratia*, que é composta por *demos* (que significa povo) e *kratos* (que significa poder) foi concebida há 2 400 anos como uma relação intrínseca com a cidade-estado (polis) grega, tendo aceitado diversos significados no desdobrar dos diversos contextos históricos. Na Grécia antiga, a cidade-comunidade composta pelas *demos* estabeleceu nessa relação simbiótica uma nova forma de participação política, a democracia direta, da qual participavam somente privilegiados cidadãos de suas castas superiores.

Dessa forma, ainda segundo Soares (2008), a democracia consiste em uma unidade entre o sujeito e o objeto do poder político. A pura democracia, conforme a experiência da cidade-estado aprofunda esta unidade até transformá-la em identidade, por conseguinte, dentro dela não há lugar para representação política.

Para autor acima mencionado, a democracia é também um conceito histórico, pois contempla uma estrutura de poder construída de baixo para cima, localizada na soberania popular, em distintos momentos históricos. A diferença entre as democracias antiga e moderna refere-se basicamente às dimensões demográficas e territoriais e aos objetivos e valores da polis e do Estado moderno.

A democracia, na antiga Grécia, era a modalidade de governo da polis em que as decisões eram tomadas coletivamente, desconhecendo-se a representação política e os direitos individuais.

A democracia moderna se propõe a proteger a liberdade do indivíduo, enquanto pessoa, estabelecendo os mecanismos da representação política e limites ao poder estatal. Mas, também assegura que os interesses coletivos devem se sobrepor aos individuais, no intuito de que o tecido social não seja rasgado e que as diferenças sociais e econômicas não impeça a convivência entre os indivíduos em uma determinada sociedade. Portanto, equilibrar liberdade individual e interesses coletivos é um grande desafio para a democracia contemporânea.

Ao analisar os limites ao poder estatal, segundo Magalhães (2008) partindo da ideia de um Estado Constitucional, que além de limitar seus poderes, organiza sua estrutura, distribui competências, declara e garante direitos fundamentais, verifica-se que uma de suas

manifestações iniciais foi na Carta Magna de 1215, quando o Rei João Sem Terra, na Inglaterra, pressionado pelos proprietários ingleses, foi forçado a reconhecer um texto de compromisso, com os interesses reconhecidos então como direitos dos barões ingleses. Esse fato marcou a necessidade da limitação do poder do Estado por um texto legal maior que todos os poderes do Estado, ao reconhecer direitos de outros grupos no ordenamento legal. Um segundo marco para o Estado Constitucional foram as revoluções burguesas do século XVIII, na América do Norte, em 1776 e na França em 1789, onde houve a passagem para um Estado Liberal constitucional com a declaração dos direitos dos homens e dos cidadãos com a limitação do poder do Estado e elencados os direitos fundamentais.

Considerando o termo democracia modernamente, como regime político adotado, faz-se necessário uma breve análise dos elementos do Estado e as formas de se exercer a soberania, antes de adentrar o tema. Conforme alguns autores propõem, são os elementos do Estado, segundo Soares (2008):

O povo que é o conjunto de pessoas submetidas à ordem jurídica estatal, que compreende o nacional residente e o que está fora dele. O Território que é o elemento material, espacial ou físico do Estado. Compreende a superfície do solo que o Estado ocupa seu mar territorial e o espaço aéreo (navio, aeronaves, embaixadas e consulados). O Governo que é a organização necessária ao exercício do poder político. Soberania é o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência (SOARES, 2008).

Segundo Soares (2008), o poder do Estado é originário e encontra a sua fonte na própria vontade estatal. No entanto, em uma situação ideal, ele deve ser aceito como a arena da disputa entre os diversos atores sociais, considerando a diversidade de interesses dispersos pela sociedade. Assim, o poder soberano se exerce sobre pessoas e, em relação a outros Estados, significa independência. A titularidade da soberania, a expressão da soberania, as forças e os fins e as técnicas governamentais são critérios determinantes dos regimes políticos.

Os regimes políticos, classificados em democráticos e autocráticos, consistem em um conjunto de instituições políticas que, em determinado momento, funcionam em determinado Estado, em cujo suporte se encontra o fenômeno essencial da autoridade e do poder.

O estudo do regime político, conforme afirma Magalhães (2008), mostra-nos a maneira concreta de organização do Poder, pois é formado pelos elementos que de fato o de

direito concorrem para a tomada de decisões coletivas e essenciais, ou seja, são elementos que condicionam o exercício do poder.

Segundo ainda Magalhães, 2008, não existe apenas um modelo autocrático, como também um modelo democrático, pois em momentos históricos diferentes podem-se detectar procedimentos típicos de um sistema inserido no outro:

A linha divisória que separa o autoritarismo da democracia é, portanto muito tênue, e embora possa ser vista com maior clareza no estudo do texto constitucional dissociado da realidade histórica, com frequência se confunde no exercício diário desses dispositivos [...] (MAGALHÃES, 2008, p. 68-69).

Nos Estados cujo regime é o democrático, as liberdades públicas, autonomias públicas e privadas e o Estado representativo tem proeminência. Contudo, as liberdades e autonomias devem ser reguladas pelo Estado para impedir atos que violem os direitos individuais e coletivos, típicos da vida em uma sociedade democrática. E o Estado também tem outras funções além da regulatória, ou seja, a distributiva e redistributiva. Estas duas últimas funções asseguram a igualdade de oportunidades e o financiamento do desenvolvimento segundo Souza, 1976.

Quando o regime é o autocrático o Estado se apoia em grupos sociais específicos e, por isso, àqueles atores sociais que não fazem parte do grupo de apoio são perseguidos ou tem seus direitos negados. Neste caso, são sonegadas as liberdades públicas e desacreditadas as instituições democráticas com concentração de poder público em uma única pessoa ou grupo de pessoas.

Nesse contexto, os Estados de direito, no enfoque da dicotomia democracia e autocracia, concretizam diferentemente os direitos fundamentais. Mesmo entre àqueles que defendem o Estado direito, há alguns que falam apenas nas liberdades individuais e desconsideram os interesses coletivos. Visto desta forma, a democracia que considera apenas os interesses individuais, seria considerada elitista e mínima. As diferentes concepções de democracia acabaram por gerar formas distintas de Estado democrático.

O Estado liberal de direito concretiza os direitos individuais necessários à afirmação do regime liberal, inerente ao liberalismo econômico, mediante a constitucionalização de suas declarações e garantias de direitos, a proclamação das liberdades públicas e a separação dos poderes.

No entanto, conforme se analisa quando da primeira guerra mundial, o modelo de Estado Liberal, surgido com as revoluções burguesas do século XVIII, não funcionou. O crescimento econômico desordenado, a gigantesca concentração econômica e a revolta social desafiaram a continuidade do modelo mencionado que passa a exigir mudanças. De acordo com Magalhães (2008), a partir da falência do Estado Liberal, surgem os primeiros direitos trabalhistas, leis previdenciárias e antitruste que marcam uma mudança de postura do Estado que de abstencionista passa a intervir nas questões sociais e econômicas, assistindo os economicamente excluídos e intervindo no domínio econômico.

Sobre as primeiras constituições sociais, afirma Magalhães (2008):

Em 1917, no México e em 1919 na Alemanha (Constituição de Weimar), temos as primeiras Constituições sociais. Esse modelo vem reformular o modelo liberal, morto na Primeira Guerra Mundial, propondo em nível constitucional um neoliberalismo, no qual seria admitida a intervenção do Estado no domínio econômico e a assistência aos excluídos, oferecendo direitos sociais a uma clientela de desfavorecidos economicamente (MAGALHÃES, 2008, p. 33).

As Constituições sociais ampliam o leque de direitos fundamentais somando, ao núcleo liberal de direitos individuais e políticos, novos direitos sociais e econômicos. Dessa forma, o Estado pode enfrentar a questão social sem promover uma mudança radical no modelo econômico, alterando, em alguns casos, segundo Magalhães (2008), sensivelmente, o modelo de repartição econômica.

O Estado Social de direito constitucionaliza e materializa os direitos culturais e socioeconômicos por intermédio de intervenções estatais. Segundo afirma Soares (2008, p. 219), o Estado social de direito “nas formas degeneradas nazista, fascista e stalinista, denominadas de regimes autocráticos ou de autoritários, dá-se prevalência ao dever sobre o direito e viola-se claramente o catálogo formal dos direitos humanos”. Do ponto de vista meramente formal a ascensão do nazismo na Alemanha deu-se em seguida a uma das eleições mais democráticas do país. No entanto, a ideia de Estado de Direito não tem qualquer relação com as atrocidades cometidas pelo Estado Alemão.

Somente para ilustrar, à luz do Direito hoje, principalmente do Direito Internacional, não seria possível conceber a ascensão de um poder tão absoluto e tão perverso, como o foi no governo de Hitler. A atual concepção de Direito não se encaixa num contexto social como o do nazismo. Hoje há uma forte noção de direitos fundamentais e humanos protegidos por mecanismos jurídicos como tratados internacionais e constituições

democráticas que jamais permitiriam leis que ferissem princípios básicos de proteção ao homem, pelo menos na grande maioria dos países ocidentais.

O fascismo, ultranacionalista, antidemocrático, antiliberal, anticomunista e racista, incorporando tonalidades bastante dissonantes do apelo socialista foi a fórmula ideal que o grande capital nacional de diversos Estados, segundo Magalhães, 2008, principalmente Europeus, encontrou para fazer frente à proposta internacionalista de luta de classes dos revolucionários comunistas do início do século: O Estado socialista nascido com a revolução bolchevique em 1917 na Rússia constrói a partir do pensamento marxista-leninista uma nova estrutura de Estado, sem poder, sem hierarquia, abolindo a propriedade privada dos meios de produção, onde o direito fosse internalizado em cada pessoa. Dessa proposta de organização horizontal em que a ideia de classe social uniria a classe trabalhadora, o fascismo opõe uma organização vertical, na qual todos são colocados como essenciais numa organização nacional.

Outra guerra e renasce o Estado Social, como proposta efetivamente neoliberal, uma vez que o vencedor da Segunda Guerra Mundial foi o grande capital. No campo humano, todos saíram perdendo, em face de tragédia acontecida. Sobre o poderio econômico que se configurava quando do término da mencionada guerra, aduz Magalhães (2008):

Ao percebermos, hoje, quais são as grandes economias do mundo, podemos com clareza e sem o tradicional romantismo racista da capacidade de trabalho de determinados povos, perceber quais foram os verdadeiros vencedores. Não é por acaso que a Alemanha, a Itália e o Japão se encontram entre as sete maiores economias do mundo (MAGALHÃES, 2008, p. 35).

Outra leitura das Constituições Sociais propõe uma perspectiva não excludente: a proposta de um estado democrático de direito, baseado numa democracia econômica, social e política, a partir de uma reconstrução de seu conceito. Segundo Soares (2008), a modalidade do uso do poder consiste em processo de formação das decisões políticas e respectiva execução. A decisão pode ser produto do consenso ou ser tomada unilateralmente, respeitar a pluralidade de posições individuais, ao admitir contestação, não pode significar que o bem e o interesse coletivo sejam desprezados. Na verdade, o Estado é uma construção social para proteger a sociedade para que os interesses individuais ou de certos grupos com maior poderio econômico e militar se imponha sobre os demais e possam eliminá-los pela via da violência ou pela via da exploração demasiada da força de trabalho.

Conforme Soares (2008), ao analisar a CFRB/88, afirma;

O regime, esposado pela Constituição brasileira de 1988, repousa no princípio democrático, ao pressupor uma comunidade política onde todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (ao tender para a democracia participativa ou semidireta).

Este regime democrático deve propiciar oportunidade para todos, em uma conquista cotidiana.

[...]

Cada cidadão, neste jogo, deve atuar tanto no âmbito da esfera privada, ao tratar de seus interesses particulares, quanto na esfera pública, ao se engajar na sociedade organizada e participar das decisões políticas (SOARES, 2008, p. 240).

Mais adiante, para reforçar a importância da participação dos indivíduos nas políticas públicas, aduz que:

A concretização do princípio da participação popular no governo, consoante o Estado democrático de direito, é um remédio a ser aplicado para corrigir essa ausência de diálogo de uma sociedade oligárquica e patrimonialista. Daí sobrelevar-se a importância da educação política como condição inarredável para uma cidadania ativa em uma sociedade republicana e democrática.

De acordo com Soares (2008, p. 241) “A democratização do Brasil depende, nesse sentido, das possibilidades de mudanças nos costumes e nas mentalidades da classe dominante em uma sociedade estigmatizada pela experiência do mando, do favor, da exclusão e do privilégio”.

Ainda conforme Soares (2008, p. 216), “no paradigma Estado Democrático de Direito, através das formas de comunicação, o próprio cidadão deve ser capaz de conhecer seus problemas e criar soluções pertinentes. Ao Estado compete apenas criar meios para que tais soluções sejam efetivadas.”

Isso implica que o desenvolvimento do referencial democrático deve superar a ideia de mera representação em determinados órgãos estatais e que se passe a estruturar uma maior participação e discussão nos órgãos do próprio Estado, na empresa, nas variadas organizações sociais, na comunidade, no bairro, no trabalho, na escola entre outros.

Após o exposto, falar-se-á sobre a definição doutrinária de democracia.

2.1.1 Definição de democracia: breve discussão sobre democracia - Poliarquia

Na Grécia antiga, Platão definiu em sua obra “A República”, nos anos 30, que democracia é o estado no qual “reina a liberdade” e descreve uma sociedade utópica dirigida por filósofos. Defendeu equilíbrio de ponderação na prática do poder. Repudia-se o governo de todos os indivíduos, o governo pelas massas ignorantes e deserdadas e, fundamentalmente, a anarquia das massas.

Para ele, a democracia majoritária camuflava-se como inimiga da liberdade e da sabedoria, predicados do homem clássico e educado. Já que, para ele, só o cidadão poderia acrescentar algo ao governo da pólis.

Modernamente, Deocleciano Torrieri Guimarães (2014) em seu Dicionário Técnico Jurídico escreve:

Democracia - Do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder). Regime político que teve seu nascimento na Grécia antiga, que a praticava na sua forma mais direta ou clássica, em que os membros da comunidade deliberavam diretamente e não tinham, para isso, representantes. Platão e Aristóteles foram os filósofos que cuidaram do estudo das formas de governo, entre elas a democracia. Os dois apresentaram posições distintas em relação ao poder. Enquanto Platão defendia o governo dos filósofos que era o mesmo que uma aristocracia, Aristóteles defendia o governo originado de uma pólis pela participação do cidadão comum. Contudo, ambos excluíam da participação os não-cidadãos, mulheres, escravos e estrangeiros (GUIMARÃES, 2014).

Criou-se, depois, a democracia representativa, cujo grande inspirador foi o abade Siéyès, com a participação do povo sendo atribuída a quem ele desejar que o represente. Vigora hoje a democracia semidireta que mantém o sistema representativo, mas admite a intervenção direta do povo em algumas deliberações dos governantes, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o recall, este último dando possibilidade ao povo de destituir um órgão público que afronte a dignidade do cargo e a confiança do povo. No Brasil, a iniciativa popular tem respaldo na CFRB/88 (art.1º, Parág. Único, art. 61, "caput", e §2º). Este último declara que:

[...] a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional e distribuído pelo menos por 5 Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Na Democracia propõe-se que no Estado haja três os poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. E que haja autonomia e a harmônicos entre eles. Ela fundamenta-se na autodeterminação e soberania do povo que, por maioria e sufrágio universal, escolhe livremente os seus representantes. Garante-se a igualdade perante a lei e a liberdade de ação, de opinião, de crenças, de contratar, adquirir e alienar bens. A Democracia, como se vê, não se cristalizou e pode ainda evoluir para um regime de autênticas e idênticas oportunidades para todos (GUIMARÃES, 2014, p. 20).

Sobre a definição de democracia, Silva (1997), ao conceituar democracia como “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”.

Complementando a definição do conceito ora exposto, em Dahl (1985), a justificação da democracia passa pelo princípio da autonomia, entendendo-a como um processo que, mediante a participação, desenvolve a capacidade moral e social dos cidadãos.

Segundo análise da obra de Dahl, (1985), o autor estabelece cinco critérios para ocorrer um processo democrático numa associação humana. Tais critérios parem do ponto de que todos os cidadãos são igualmente capacitados para participar da tomada de decisões. São eles:

1 – “Igualdade de voto” - No estágio decisivo das decisões coletivas, cada cidadão deve ter assegurada uma oportunidade igual de expressar uma escolha que terá o mesmo peso da escolha de qualquer outro cidadão, isto é, todas as escolhas devem ser contadas como iguais;

2 – Participação efetiva - Este critério diz respeito ao fato de que ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, todos os membros da associação devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser a política adotada. Eles devem ter oportunidades adequadas e iguais de colocar questões na agenda e de expressar seus motivos para endossar um resultado e não outro.

3 – Entendimento esclarecido - corresponde ao terceiro critério de um sistema democrático ideal. Essa ideia trata do fato de que, dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.

4 - Controle do programa de planejamento” ou “Controle da agenda” - Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Dessa forma, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação poderão ser modificadas todas as vezes que os seus próprios membros acharem que é necessário realizar alguma mudança.

5 – Inclusão – O demos deve incluir todos os membros adultos, exceto pessoas em trânsito ou mentalmente deficientes desde que comprovado devidamente. (DAHL, 1985).

Para Dahl, 1985, que afirma ser praticamente impossível que exista no mundo real uma democracia plena, os critérios citados são modelos ideais e sua utilidade reside no fato de que se torna possível investigar as democracias atuais a partir de uma comparação com o modelo descrito. O autor mencionado afirma que os cinco critérios que caracterizam a democracia ideal podem servir como orientação para a modelagem e a remodelagem de instituições políticas, constituições, práticas e arranjos políticos concretos.

A distinção entre “democracia ideal” e “democracia real” é uma das principais características da obra analisada de Dahl, 1985. Há a preocupação em estabelecer as diferenças entre as práticas dos governos democráticos existentes em relação ao modelo ideal de democracia. As dificuldades impostas pela realidade política impossibilita a realização dos verdadeiros objetivos democráticos. É possível concluir-se daí que seria improvável a identificação de uma democracia ideal, ou seja, um sistema “perfeito”, no mundo real.

Por outro lado, trabalhar a ideia de democracia conduz à percepção de que vários são seus conceitos em momentos diferentes da evolução do pensamento humano. Um fator é comum nessa evolução: em nenhum momento da história do Estado, ao qual se tem vinculado a ideia de democracia, é possível visualizar a existência de sociedade e de Estado que não criem excluídos. Toda forma de organização social baseada no exercício do poder de um grupo sobre outro, e todo ordenamento jurídico estatal serão excludentes. Várias são as formas de exclusão, umas mais sofisticadas do que outras, conforme aduz Magalhães (2008).

Ainda segundo ele, a exclusão pode ocorrer de maneira mais sutil, de forma que os não adaptados, apesar de serem considerados cidadãos, e por isso terem voz e voto, são estigmatizados nos próprios meios de comunicação como excêntricos pensadores.

Há que se ter em mente que a democracia não é um fim em si mesma, não é algo estanque, muito menos um objetivo para se alcançar, mas sim algo móvel, mutante, a ser aperfeiçoada, reinterpretada, reformulada e concretizada.

2.1.2 Tipos de democracia

Conforme Soares (2008), na História das instituições, sob o espectro democrático, pode-se distinguir três tipos diferentes de democracia: *demokratia* grega ou direta, democracia indireta e democracia semidireta, que serão analisadas nessa ordem.

Ainda segundo Soares (2008), ao analisar as obras de Platão e Aristóteles, afirma que o governo de todos os indivíduos é rejeitado:

Nas obras de Platão e Aristóteles, repudia-se o governo de todos os indivíduos, o governo das massas ignorantes deserdadas e, fundamentalmente, a anarquia das massas, a *mob rule*, ao acreditar-se na aristocracia e na *politeia*, como melhores formas de governo (SOARES, 2008, p. 243).

Platão e Aristóteles, segundo o mesmo autor, viam o estatuto da escravidão como algo natural e legítimo. Defendiam a ideia de que o Estado, para cumprir sua função essencial de garantir a paz, justiça e bem-estar, era necessário dispor de um governo sábio e justo sendo levados a conceber uma espécie de sofocracia, sendo *Sofa*, sábio; *Cracia*, força ou poder; portanto, Sofocracia é entendida como o governo dos sábios. Sobre a aceitação da escravidão, lê-se abaixo, segundo Soares (2008), “[...] a base social escravagista possibilitou ao homem livre ocupar-se apenas dos negócios públicos e da vida da cidade, enquanto partícipe da democracia pela sua manifestação de vontade” (BONAVIDES, 1993, p. 323 *apud* SOARES, 2008, p. 244).

A democracia minoritária ateniense resultou da combinação de necessidades técnico-militares e do florescimento do comércio e de atividades industriais, que deram nova feição a polis.

A ascensão do camponês no exército, dadas às necessidades técnico-militares, condicionava-se à sua participação na organização política ateniense e, dessa forma, formou-se o Estado aristocrático-democrático, dentro da pólis, no sentido político-social, e com a ascensão mencionada surgiu o conceito de cidadão (SOARES, 2008).

Em Atenas, a transição para a democracia foi configurada como uma emancipação política do segundo e terceiro estratos sociais, ao equilibrar seus direitos políticos com os da nobreza, e destacar o terceiro estado como uma casta mercantil e industrial.

Em sua democracia minoritária, o cidadão ateniense participou diretamente da soberania da polis, em todas as suas instituições, passagem ímpar na história da humanidade. A natureza democrática da cidade-estado, ao estabelecer o princípio da participação direta e negar a possibilidade de representação, serviu como obstáculo para a criação do aparelho burocrático e coercitivo separado da sociedade, o que pode ter gerado sua destruição.

Modernamente, com o surgimento do Estado Liberal de direito, especificamente com a Revolução Francesa, redigem-se os novos postulados de um novo tipo de democracia: a democracia indireta. Ela surgiu da forma representativa, também chamada assim, em face do

crescimento populacional e territorial, mantendo-se o princípio da soberania popular, no qual todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

A ruptura com o conceito da democracia direta, entre outras coisas, foi necessária ante a impossibilidade de chamar todo o povo para discutir e decidir sobre qualquer assunto de interesse geral. E, principalmente, pela complexidade e o tamanho da população das cidades e dos estados nacionais modernos. Começou-se a pensar formas de convocar esse mesmo povo, para que livremente escolhesse, dentre eles, aqueles que o representaria nas decisões de interesse coletivo. Sobre o tema, afirma Avezú e Silva (2009) afirma que:

Diante da impossibilidade prática de convocar-se o povo para debater e deliberar sobre toda e qualquer situação de interesse geral, começou-se a pensar formas de convocar esse mesmo povo, periodicamente, para que livremente escolhesse, dentre eles, aqueles que o representaria nas decisões de interesse coletivo (AVEZÚ; SILVA, 2009, p. 293).

A democracia semidireta, oriunda da Suíça, foi desenvolvida após a Primeira Guerra, quando se ampliavam as modalidades clássicas de democracia representativa, aproximando-se dos mecanismos de democracia direta.

Nesse tipo de democracia, houve a inclusão constitucional de certos procedimentos, ao ensejar participação do cidadão comum em questões políticas que lhe dizem respeito. Para isso acontecer, criaram-se mecanismos constitucionais desse tipo de democracia, introduzidos nas constituições modernas de vários Estados ocidentais, inclusive na CFRB/88.

São eles, segundo Soares (2008),

Referendum: consulta formulada aos eleitores sobre uma questão ou sobre um texto através de um procedimento formal, previsto em lei. A iniciativa pode ser do Estado ou de determinado número de cidadãos;

Iniciativa Popular: procedimento democrático que faculta ao povo a iniciativa de uma proposta tendente à adoção de uma norma constitucional ou legislativa;

Veto: instrumento jurídico que permite a uma fração do corpo eleitoral, dentro de certo prazo, exigir que determinada lei seja submetida a voto popular;

Plebiscito: diferente de referendun refere-se à pronúncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, tais como opção por uma ou outra forma de governo;

Direito de revogação: permite a uma fração do corpo eleitoral solicitar a destituição de um funcionário eleito ou parlamentar antes de expirar o seu mandato.

Esses mecanismos de democracia semidireta não pretendem substituir a representação política, mas democratizar a sociedade, com o intuito de intensificar a participação política dos cidadãos nos processos de decisão. Mas, tem a intenção de aperfeiçoar a democracia, protegendo a sociedade contra atos do poder público que venham contrariar os interesses coletivos (SOARES, 2008).

Possibilitar uma maior participação popular tem por finalidade tornar o Estado mais legítimo para dirigir a sociedade e manter a sua coesão, evitando que as desigualdades sociais e econômicas provocadas pelas diversas formas de opressão econômica desintegre o tecido social, como acontecia no século XIX na Europa e com a escravidão no Brasil e EUA.

De acordo com Souza (2004), a Constituição Federal de 1988 foi pródiga na criação de formas de participação das comunidades locais. Os Conselhos de políticas públicas, definidos pela nova Carta Magna, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas de interesse comum, cada um na sua especialidade, representando canais de participação coletiva que possibilitam o surgimento de novos elos entre governo e governados.

Outra forma de participação ocorre pela capacidade delegada aos cidadãos de decidir como e onde alocar parcela dos recursos orçamentários municipais, através do Orçamento Participativo, segundo afirma Souza (2004). Geralmente contam com assembleias abertas e periódicas.

Uma terceira forma, apresentada pela mesma autora, é o *demand-driven*, programas realizados em comunidades rurais pobres, em geral, financiados por organismos multilaterais ou internacionais, nos quais os representantes das comunidades decidem sobre a realização de obras comunitárias.

2.1.3 A Democracia nas constituições brasileiras

Segundo Soares, desde a Constituição Republicana de 1891, o regime democrático foi o substrato do sistema político brasileiro. Ele foi interrompido pelos regimes de exceção de 1937 e 1964, mas em grande parte de sua existência ele foi demarcado pela visão elitista de democracia.

No contexto, a experiência constitucional brasileira revelava um sistema econômico excludente e perverso, legitimado por uma democracia formal, ao contrapor os interesses em conflito de uma classe dominante de elite, que concentrava riquezas e

obstaculizava reformas sociais aos interesses de segmentos desfavorecidos e marginalizados da sociedade brasileira.

Nessa linha de raciocínio, a democracia possível na realidade constitucional no Brasil sempre se pautou em um governo controlado por uma minoria democrática. Segundo Soares (2008) “[...] isto é, por uma elite formada conforme a tendência democrática, renovada de acordo com o princípio democrático, imbuída do espírito democrático, voltada para o interesse popular: o bem comum” (SOARES, 2008, p. 240).

Ainda segundo o mesmo autor, o processo de emancipação do indivíduo não depende somente da existência formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas susceptíveis de favorecer o seu pleno exercício. Segundo Soares, 2008, sobre a efetividade desses direitos:

O retrato do Brasil em preto e branco focaliza a ausência da democracia real: a periferia dos grandes centros urbanos, dominada pelo narcotráfico e pela miséria; os acampamentos dos sem-terra e dos sem-casa; a multidão de crianças abandonadas e o fantasma do desemprego, que ronda os lares brasileiros (SOARES, 2008, p. 241).

A concretização do princípio da participação popular no governo, em harmonia com o Estado Democrático de Direito, é uma das soluções a serem aplicadas para corrigir a ausência de diálogo de uma sociedade oligárquica e patrimonialista. Daí a importância da cidadania ativa em uma sociedade formalmente democrática.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 1988 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e *societal* e o compromisso com a descentralização tributária (SOUZA, 2004).

Conforme Silva, Jaccoud e Benghin (2005), sobre a atual Constituição Federal afirmam que:

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas (SILVA; JACCOUD; BENGHIN, 2005).

A participação social pode ampliar as possibilidades de acesso das classes mais populares aos atos de gestão, vista numa perspectiva de desenvolvimento e fortalecimento dos mecanismos democráticos de gerir a coisa pública. Participação social implica diferenciação, senão oposição de interesses. Neste sentido, não se trata somente de relação entre partes de um sistema fechado, mas de relação entre atores sociais concretos, buscando realizar seus objetivos. Para que haja participação não se pressupõe, pois, objetivos comuns compartilhados de todos os atores, mas uma questão disputada entre diferentes forças e atores.

2.2 Democracia e participação

Conforme o exposto no capítulo anterior, a democracia não pode limitar-se a afirmar uma liberdade negativa de não ser incomodado. E sim compreender uma liberdade participativa voltada para a proteção da *res publica*, segundo afirmou Soares (2008).

Acredita-se aqui que o regime democrático e a administração pública burocrática brasileira – instituição criada para proteger o patrimônio público – após a promulgação da Constituição da República de 1988, passam por um aperfeiçoamento para se tornar uma democracia mais participativa ou mais direta, ainda segundo o mesmo autor (SOARES, 2008).

A apatia política é combatida com o antídoto da democracia participativa, pois a cidadania é uma dos princípios constitucionais expressos no artigo 1º do Texto Constitucional, que o consagra e reafirma em seu parágrafo único:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito, e tem como fundamentos;

[...]

Parágrafo único: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos deste Constituição (BRASIL, 1988).

Na CFRB/88, há outras disposições prevendo a participação comunitária na gestão da coisa pública como os artigos 14, artigo 198; artigo 204, I e II, entre outros.

Segundo Dagnino (2002), a demanda da democratização conduz à ideia de uma maior representação social junto às instâncias do Poder Executivo e à necessidade de representação de uma pluralidade de atores junto a uma determinada política pública.

Em complemento à opinião acima exposta segundo Pereira (2012), a participação dos cidadãos nas políticas públicas, em especial as relacionadas às políticas sociais, pode possibilitar o desenvolvimento da democracia através da ocupação de novas esferas anteriormente desocupadas, ampliando o respeito ao pluralismo da sociedade, uma vez que há maior distribuição do poder e democratização da sociedade civil.

Nesse sentido, uma das formas para possibilitar a realização de uma maior participação é através da descentralização, que conduz a um caminho para a afirmação de um Estado efetivamente democrático, por intermédio do qual, nos espaços municipais, sejam criadas estruturas de permanente participação da população no poder do Estado, permitindo de forma permanente essa atuação.

Será exposto, no capítulo que se segue breve histórico da participação popular no Brasil.

2.2.1 Histórico da participação no Brasil

Conforme afirma Alvarenga (2014), os movimentos sociais no Brasil, no seu sentido mais amplo e genérico, não são fenômenos contemporâneos. A história do povo brasileiro registra a existência de grandes movimentos de resistências e confrontos de população oprimida ante as condições aviltantes, como a escravidão negra e indígena, o que resultou em embates não pacíficos pela conquista da liberdade. Estes movimentos, dentre outros, registram o lançamento das primeiras tentativas de rompimento do julgo opressor para que os objetivos de justiça fossem realizados.

Ainda segundo Alvarenga (2014), sobre os movimentos sociais:

Entretanto, é na década de 1970 que ocorre a maior efervescência dos movimentos sociais quando o Brasil já tem consolidado o modelo monopolista de Estado e, combinado ao regime militar autocrático, nesse período, emergiram como forças políticas na luta pelas liberdades democráticas, animando o protagonismo da sociedade civil organizada (ALVARENGA, 2014, p. 118).

Durante o processo da redemocratização iniciado em 1985, esses movimentos e organizações da sociedade civil se fortaleceram. Este fato pode ter contribuído para impulsionar sensivelmente a sociedade brasileira em busca de uma democracia que envolvesse a participação em outras arenas, além dos processos eleitorais e das disputas partidárias.

A Constituição da República de 1988 contemplou parte das reivindicações dos setores sociais brasileiros que lutavam para ampliação da participação. Neste sentido, ela instituiu um modelo de democracia participativa e cidadania responsável também através dos conselhos gestores de políticas públicas.

Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005), a partir de diferentes experiências político-sociais e diversas modalidades de atuação, estabeleceu-se durante as décadas de 1980 e 1990, um amplo consenso quanto à relevância da participação social nos processos de formulação, decisão, controle e implementação das políticas sociais.

Em especial, na década de 90, foi-se fortalecendo uma visão que propunha um projeto de participação social ancorado, menos na politização das demandas sociais e mais no ativismo civil voltado para a solidariedade social, com caráter mais filantrópico do que na perspectiva do direito e na perspectiva de emancipação de setores sociais que ficaram à margem do desenvolvimento no país (DAGNINO, 2002).

A participação dos indivíduos e das organizações civis foi largamente interpretada como um poderoso antídoto à burocratização, à ineficiência, ao patrimonialismo e à corrupção que tanto marcaram a produção das políticas sociais brasileiras. Mas, que vem reduzindo drasticamente com adoção de um modelo mais profissional de administração pública, com a ampliação dos direitos políticos e sociais no país.

A ampliação do processamento democrático e participativo nas diversas etapas de construção de políticas sociais tem papel relevante, ainda segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005), no que diz respeito à expressão de demandas e na própria execução dessas políticas. Apesar do discurso que vigorou durante os governos neoliberais no Brasil nos anos 90 que buscavam a eficiência administrativa e fiscal, as pressões sociais por ampliação das arenas decisórias, acabaram reduzindo o ímpeto tecnocrático que vigorou no governo federal e em diversos governos estaduais neste período.

Ainda segundo os autores supramencionados, o fortalecimento e consolidação desta participação, nos últimos 15 anos, efetuaram-se também por meio dos diversos formatos de conselhos e dos diferentes tipos de parcerias colocados em prática nas políticas sociais.

Estes foram reconstruídos como uma forma de se opor aos problemas de burocratização, corporativismo, patrimonialismo e captura dos espaços públicos por interesses privados considerando que no Brasil, a assimetria na representação dos interesses privados e coletivos no interior do Estado é uma realidade que esteve muito presente durante a ditadura militar, não foi revogada durante a Nova República e permanece nos governos neoliberais dos anos 90. Nesse sentido, lê-se abaixo:

Como organismos mistos, pois deles participam conselheiros da Administração Pública e da Comunidade, os conselhos municipais tem seu âmbito de atuação circunscrito às ações e aos serviços públicos como saúde, educação, cultura e aos interesses gerais da comunidade como defesa do consumidor e meio-ambiente. Funcionam como mecanismos de cogerência da coisa pública, de exercício de cidadania tal como consagrado no Texto Constitucional (MOURÃO; GIANNINI, 1992, p.42).

Antes de analisar propriamente os conselhos de educação, discorrer-se-á sobre o federalismo brasileiro, pois através dele explica-se a transferência aos estados e, principalmente, aos municípios brasileiros do poder de decidir sobre políticas públicas de interesse local e de recursos financeiros para a viabilidade de implementação dessas políticas públicas locais.

2.2.2 Federalismo

O Estado pode ser unitário ou simples quando só existe uma fonte de direito no âmbito nacional, estendendo-se uniformemente sobre todo o seu território. (França, Bélgica, Itália e Portugal são unitários). Pode ser composto, como o estado federado, que é o caso do Brasil, onde há a reunião de vários estados membros que formam a federação. Existem várias fontes de direito: federal, estadual e a municipal.

Conforme Soares (2008), o federalismo brasileiro é produto da Constituição republicana de 1891, moldada no paradigma norte-americano, pois nessa Carta procurou-se recepcionar, com as devidas adequações, a estrutura federal instituída historicamente pelos 13 Estados originários dos Estados Unidos da América, com o objetivo de superar a estrutura patrimonialista do Estado unitário, herdada do Império. Porém, não é desprezível considerar que o arranjo federativo brasileiro, instaurado no país durante a república das oligarquias, foi

uma forma de acomodar os interesses dispersos das oligarquias estaduais, manter a unidade territorial e a posse do poder nas mãos da aristocracia rural.

Ainda segundo Soares (2008), lê-se sobre o Federalismo no Brasil:

A constitucionalização definitiva do paradigma federalista deu-se na Carta de 1891, ao dispor, em seu art. 1º, que a Nação brasileira constituiu-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias em Estados Unidos do Brasil.

Infere-se daí a autonomia dos Estados-membros da federação, elemento essencial à sua configuração como fonte de ordenamentos constitucional e legislativo, isto é, erigida em sua capacidade de auto-organização mediante constituições estaduais, com poderes decorrentes da Constituição Federal (SOARES, 2008, p. 308).

Em 1926, houve uma tentativa de modernização da Carta republicana de 1891, através da revisão constitucional realizada pelo Governo de Arthur Bernardes, quando o Brasil se encontrava em estado de sítio. Nesse período, foram delineados os parâmetros da autonomia do estado-membro da federação no conjunto enumerado dos princípios constitucionais. Além disso, ficou instituída a competência do Congresso Nacional para decretar a intervenção assecuratória dos princípios constitucionais ali determinados.

Em 1930, surgia o constitucionalismo social, acoplado a um novo federalismo, ao configurar uma nova época de Estado empreendedor ou de intervenção no domínio econômico através de serviços sociais. Sobre essa época diz Soares (2008):

A República Velha foi desmitificada pela Revolução de 1930, engendrada por Vargas, ao anunciar um novo federalismo, com plenitude dos poderes federais, o qual deve ser compreendido como consequência de alguns fatores essenciais, que merecem a devida reflexão (SOARES, 2008, p. 312).

O Decreto 19 398 de 11 de novembro de 1930, editado pelo Governo Provisório, manteve em vigor as constituições federal e estadual, leis e decretos federais, as posturas e outros atos municipais, que ficaram sujeitos, desde a data mencionada, às modificações e restrições impostas pelo decreto institucional ou em atos ulteriores do Governo Provisório, no âmbito de atribuições de cada um. Ainda segundo Soares (2008) “Este decreto exalava o novo federalismo, que seria instaurado a partir de 1.937”.

A Constituição Federal de 1934 resgatou a autonomia do estado-membro, destacando a competência do estado federado na elaboração de leis supletivas ou complementares à Constituição Federal.

No entanto, essa Carta durou pouco, em face de uma crise política alastrada no Brasil provocada pelas disputas em torno da direção a ser dada ao Estado brasileiro pelo governo federal. E, também, como desdobramento do cenário internacional de crise e de divergências entre o modelo liberal e o totalitário de Estado e entre o socialismo e o capitalismo em termos de economia.

Diante de muitas pressões, Getúlio Vargas deu um golpe de Estado, revogando a Constituição de 1934, dissolvendo a Câmara dos deputados e o Senado, outorgando uma nova Constituição, em 10 de dezembro de 1937. Era o Estado Novo, com seu federalismo fora dos padrões, pois emoldurava a sonegação de liberdades públicas e hipertrofiava os poderes da União, ainda segundo Soares (2008). Em relação à autonomia do Estado-membro, essa nova Constituição manteve na forma suas competências para gradativamente diluí-las na prática.

Após a deposição de Vargas houve a eleição para presidente da República, governadores dos estados, Câmara dos Deputados e Senado Federal em 1945. E em 1946 instalou-se nova Assembleia Constituinte. A nova Constituição de 1946 ampliou o elenco dos direitos e garantias fundamentais e propiciou maior nitidez à ordem econômica e social. No plano do federalismo, foi restaurada a autonomia do estado-membro.

Em 1964, com o golpe de estado, foi derrubado o governo de João Goulart, iniciando-se um novo período obscuro na história política brasileira. Conforme Soares (2008) foram editados quatro atos institucionais que alteraram substancialmente a Constituição de 1946. O Congresso Nacional foi convocado pelo Ato Institucional número 4 e de forma ilegítima para votar nova Constituição, elaborada pelo poder central que seria a Carta de 1967.

O Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1969, tornou a ordem constitucional ainda mais autocrática, complementada por atos e decretos-leis. O Presidente da República, com amplos poderes para legislar sobre diversas matérias, teve seus projetos protegidos pela vedação de emendas (SOARES, 2008).

A Constituição Federal de 1988 manteve a adoção como forma de Estado o federalismo. Nela, expressamente, o legislador constituinte determinou a impossibilidade de qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a federação, de acordo com o artigo 60, parágrafo 4º (MORAES. 2000).

Nesse sentido, ainda segundo Moraes (2000) sobre o federalismo, o mínimo necessário para a organização constitucional federalista existir, num primeiro momento, é a decisão do legislador constituinte, por meio da edição de uma constituição, em criar o Estado

Federal e suas partes indissociáveis, a Federação e os Estados Membros. Pois, afirma este autor, a criação de um governo geral supõe a renúncia de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais.

Dessa forma o artigo 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 capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

Com a promulgação da Constituição de 1988 houve uma significativa descentralização na distribuição dos recursos tributários e do poder político no Brasil. A Constituição resultou do compromisso com a institucionalização e fortalecimento de valores democráticos, em que a descentralização assumiu papel relevante.

Conforme aduz Souza (2005), após a promulgação da Constituição de 1988 começaram a surgir estudos em que a questão do federalismo brasileiro é formulada em novas bases, em função da descentralização promovida pelo pacto constitucional.

Pode-se abrir um parêntesis antes de aprofundar sobre a questão da descentralização propriamente dita estabelecida na Carta Magna de 1988. Sobre o tema, convém dizer que descentralização resultou exclusivamente da Constituição de 1988. Várias medidas e fatos anteriores a 1988 sinalizavam que a descentralização seria um dos resultados mais previsíveis da nova Constituição. A importância da Constituição está no fato de que a descentralização financeira promoveu o aumento do poder relativo dos governos e das sociedades locais, aliado ao fato de que a descentralização não foi uma política adotada pelo governo federal (ou central), como na maioria dos países que estão hoje experimentando processos de descentralização, mas sim pelos constituintes de 88, ampliando, portanto, o conteúdo político da descentralização.

A descentralização entrou para a agenda da redemocratização como uma resposta a diversos fatores. Primeiro como reação à centralização do regime anterior e não como resposta a clivagens étnicas, religiosas, linguísticas ou por ameaças de cisão do território, como na maior parte dos países que a adotam. Nesse sentido, os conceitos de descentralização e de federalismo se entrecruzam e passam a sofrer influência também do conceito de democracia consociativa. O segundo fator é que a descentralização sempre esteve fortemente associada à redemocratização, não apenas em 88, mas em todos os períodos de retorno à

democracia, como em 1946. O terceiro fator, de viés normativo e influenciado pelas premissas das teorias do desenvolvimento, é que a descentralização também esteve associada à promessa de tornar os governos mais eficientes e mais acessíveis às demandas dos cidadãos locais.

O segundo momento da descentralização se relaciona com a decisão propriamente dita. Essa decisão foi condicionada pela intensa interseção de interesses conflitantes entre as regiões e entre os estados e os municípios, tornando-se, assim, um ponto crucial para o entendimento de por que a descentralização ocorreu no Brasil de forma tão intensa e acelerada quando comparada com outros países. O processo decisório sobre a descentralização refletiu a natureza complexa das decisões políticas e de políticas públicas quando tomadas durante as comoções que envolvem mudanças de regimes políticos.

O fato da decisão de descentralizar ter sido tomada pelos constituintes durante os debates sobre o novo desenho político, institucional social do país, fortalece a visão da descentralização como um processo político e não apenas administrativo. Se tal decisão não é primordialmente política, por que os constituintes se preocupariam com ela? No entanto, embora a decisão tenha sido tomada pelos constituintes, isso não significa a inexistência de pressões dos atores subnacionais. Esses atores foram cruciais não apenas nas pressões a favor da descentralização, mas também nos vetos sobre os detalhes de como a descentralização iria ser operada e qual a sua abrangência. Portanto, interesses conflitantes foram a principal variável na explicação da abrangência e do formato que a descentralização assumiu no Brasil.

Na esfera subnacional os resultados da descentralização apresentaram alto grau de heterogeneidade devido às desigualdades regionais existentes no país. Pois, o Brasil sempre apresentou, desde o início da sua história republicana, a existência de profundas desigualdades regionais no interior da Federação.

Argumenta-se que a experiência brasileira de descentralização tributária e política tem favorecido a consolidação da democracia e tornado o Brasil um país mais "federal" pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si. Governadores dos estados economicamente mais fortes e prefeitos das capitais transformaram-se em um dos principais centros de poder, forçando o governo federal a negociar políticas públicas nacionais com as esferas subnacionais.

Por outro lado, a experiência brasileira tem mostrado não só os limites da descentralização e do federalismo em países onde as disparidades regionais e sociais são muito profundas, mas também que a descentralização dificulta a redução das referidas

desigualdades regionais pelo enfraquecimento político e financeiro do governo federal. Este fato pode colocar novos desafios e tensões para o enfrentamento de velhos problemas, como o das disparidades regionais.

Segundo Mourão e Giannini (1992) afirmam:

A Nova Constituição Federal de 1988, a par de elevar o Município a ente federado (art. 1º e 18), revigorou a autonomia municipal sob tríplice aspecto: Financeiro – atribuindo-lhe competência para a criação de novos impostos e adotando novo sistema de repartição das receitas tributárias; Funcional – ampliando significativamente as competências municipais e institucionalizando a cooperação entre os três níveis de governo; e Institucional – robustecendo a autonomia municipal, acrescentando-lhe capacidade de auto-organização, isto é, o poder de elaborar e aprovar a sua própria lei orgânica (MOURÃO; GIANNINI, 1992, p. 41).

Analisando a nova Carta Magna em vigor, verifica-se, então, que ela trouxe uma federação inédita e muito significativa na sua configuração, pois permitiu formas mais descentralizadas com valorização especial dos espaços territoriais menores como o Município, que passou a integrar a federação de maneira expressa.

Nesse sentido, segundo Souza (2005), em governos locais em relação a gestão de políticas sociais, em países federais, é de fundamental importância discutir a questão das políticas públicas tomando como base os postulados teóricos que conformam o federalismo e a descentralização. Sistemas políticos federais baseiam-se em teorias políticas e sociais do federalismo. A existência de um sistema federal implica cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da federação. Esta é a razão pela qual o grau de descentralização entre unidades governamentais é importante para o entendimento de como um dado sistema federal funciona na prática. Por isso, a ciência política e a administração pública passaram a dedicar atenção não apenas às teorias do federalismo e à aplicação dos princípios federativos nas Constituições e na legislação, mas também à maneira pela qual os diferentes sistemas federais são operacionalizados.

Conforme afirma, Souza (2004, p. 31), no mesmo texto, sobre a estrutura das finanças públicas locais: “nenhuma Constituição anterior à de 1988 cedeu aos Municípios o volume de recursos públicos de que agora dispõem”. Tais recursos provêm, como se sabe, de transferências federais e estaduais, assim como de receitas próprias.

De acordo com Souza (2005), as desigualdades inter e intra-regionais dificultam a participação dos governos locais na provisão de serviços sociais. Políticas para resolver os

constrangimentos financeiros e de gestão da maioria dos municípios brasileiros foram engendradas pelo Governo Federal através de novos desenhos e formas de financiamento dessa política, que visam à municipalização da provisão da saúde pública e da educação fundamental.

Antes da introdução dos desenhos mencionados, afirmava-se que a Carta Magna de 1988 havia transferido recursos, mas não competências para os governos subnacionais e de que a União havia perdido receitas, mas não responsabilidades.

No entanto, ainda segundo Souza (2005), em governos locais no que trata da gestão de políticas sociais, a experiência brasileira vem demonstrando que a questão da transferência de responsabilidade pela provisão de serviços sociais universais não se restringe à existência de um adicional de aportes financeiros, mas também de uma maior participação dos governos locais na provisão de serviços sociais, conforme o desenho da política traçado, que apresenta resultados diferenciados. Isso porque as características sociais, políticas e econômicas variam consideravelmente em sociedades desiguais como a do Brasil. A municipalização da provisão dos serviços universais de saúde e educação fundamental, já inequívoca ou em processo acelerado de ampliação no Brasil, tem demonstrado um resultado positivo em termos quantitativos, pois os governos locais responderam positivamente a esses incentivos, segundo afirma a autora.

Sintetizando, os governos locais no Brasil variam consideravelmente na capacidade de tirar vantagens da descentralização e de investir em programas sociais devido às imensas heterogeneidades do país e às políticas descentralizadas poderem produzir resultados diferenciados em esferas locais.

Com a redemocratização e descentralização, a participação significa a incorporação da voz de segmentos marginalizados ao processo político e decisório. A voz das pessoas locais, especialmente dos pobres, pode ser incorporada através de reformas induzidas por políticas nacionais e regionais para que elas tenham maior espaço para se associarem a organizações não governamentais com o objetivo de entender e influenciar as decisões que lhes dizem respeito.

Em outra direção está a noção de participação como *empowerment*, o que significa que pessoas ou grupos anteriormente excluídos do processo decisório tomam consciência da sua exclusão e, como resultado, passam a participar do jogo político como forma de modificar sua condição política e social. A ideia de *empowerment* implica a tomada de consciência sobre injustiças e também na crença de poder, através da ação coletiva, promover mudanças.

2.2.3 Conselhos: história, definição e tipos

Na educação brasileira, a existência dos conselhos pode ser identificada desde o Império, conforme afirma Teixeira (2004). Considerando-se o período republicano, constata-se uma contínua transformação das concepções que orientaram a organização dos conselhos de educação nos diferentes momentos da história educacional brasileira e que plasmaram sua forma de funcionamento. Essas mudanças podem ser identificadas nos preceitos legais que definem a natureza desses órgãos em cada momento histórico, as competências que lhes são atribuídas e sua composição.

Ainda segundo Teixeira (2004), sobre os primeiros Conselhos surgidos, tratou-se do Conselho Superior de Instrução Pública, criado em 1891 e do Conselho Superior de Ensino, instituído pela Reforma Rivadávia Correia, afetos, basicamente, ao ensino superior, tais conselhos constituíram-se como órgãos de fiscalização dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União, sendo compostos por representantes desses estabelecimentos e tendo como competências atribuições ligadas ao funcionamento desse nível de ensino, numa perspectiva de racionalização administrativa.

Em relação à formação dos demais conselhos setoriais, com caráter mais técnico do que administrativo, deu-se no governo de Getúlio Vargas (1930 – 1945). Verificou-se que o embrião do modelo participativo na forma de conselhos, aconteceu neste período, momento quando foram criados vários conselhos, como o Conselho Nacional da Educação, o Conselho Nacional do Petróleo entre outros, que reuniam membros do governo e notórios especialistas nas áreas.

Os governos democráticos que se seguiram mantiveram os conselhos na estrutura do Estado, reforçando suas características de especialização técnica. Contudo, durante a ditadura militar, apesar de ter sido reforçado a estrutura dos conselhos, os colegiados tiveram uma atuação mais restrita, sob rigoroso controle governamental e trabalhadores não participavam dos mesmos.

Os conselhos são espaços de interação entre o Estado e a sociedade, atuando como um elo de ligação entre a população e o governo, assumindo a cogestão das políticas públicas. No entanto, o funcionamento e o efetivo desempenho desses Conselhos são fonte de aprendizado a aprimoramento como forma de gestão participativa segundo se analisa (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Conforme expõe Gontijo (2014), sobre a definição dos Conselhos de Políticas Públicas (CPP):

Já os conselhos de políticas, também denominados como conselhos gestores, estão relacionados a políticas mais estruturadas e tendência universal. São, em geral, de natureza paritária e fazem parte de um sistema nacional de atribuições, em geral, legalmente estabelecidas (GONTIJO, 2014, p. 55).

De uma forma resumida, são instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo capazes também, em diversos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos para os seus programas e ações (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Conforme os autores logo acima mencionados, os tipos de conselhos são os seguintes:

- 1 – Conselhos Gestores Amplos – são de natureza claramente deliberativa, como o Conselho Nacional da Educação e o Conselho Nacional de Saúde;
- 2 – Conselhos Gestores tripartites – são aqueles onde há gestão corporativa das políticas como o Conselho Curador do FGTS, por exemplo;
- 3 – Conselhos Consultivos – seu princípio orientador é a construção de consensos dado por agentes externos aparentemente e acima do jogo político (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005).

Realmente, a reconstrução dos Conselhos de Políticas Públicas justificou-se nas críticas ao padrão anteriormente predominante que era marcado pela falta de democratização dos processos decisórios e à ineficiência da máquina pública conforme será apresentado no próximo item.

Através de consulta ao portal da transparência da controladoria-geral da União, sobre os conselhos de políticas públicas, lê-se o seguinte:

Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas¹.

¹ Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>.

O objetivo dos Conselhos Municipais é a participação popular na gestão pública para que haja um melhor atendimento à população. A proliferação destes Conselhos representa um aspecto positivo ao criar oportunidades para a participação da sociedade na gestão das Políticas Públicas, tema que passa a ser analisado no tópico seguinte.

2.2.4 Conselhos e políticas públicas (CPP)

Os Conselhos de Políticas Públicas foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal de 1988. Foi e é uma forma de permitir que a população brasileira tivesse maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas.

Segundo afirma Dagnino (2002), em relação aos conselhos de políticas públicas, estes podem ser vistos:

No que se refere à sua composição, a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre o Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental nos conselhos é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção da Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas de políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do Poder Executivo (Moreira, 1999:67). A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto (DAGNINO, 2002, p. 50).

Embora a figura de um órgão colegiado como um conselho não fosse novidade no Estado brasileiro, conforme explicitado em capítulo anterior, pois a participação social nos processos de deliberação das políticas sociais vem evoluindo desde a década de 1930, a configuração assumida por esses novos espaços após a Constituição de 1988 representou uma revolução institucional (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

A implementação de políticas públicas traduz-se num conjunto de ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente para tornar-se realidade. A necessidade de representação da pluralidade de atores junto a uma determinada política pública, reduz o hiato entre os que atuam nos diversos níveis de decisão e seus beneficiários, conforme aduz Silva,

Jaccoud e Beghin, 2005. Sobre os Conselhos de Políticas Públicas, os autores supracitados afirmam:

Estes colegiados, criados ou reorganizados durante a década de 1990, foram integrados por representantes do Estado e da sociedade, e ocupam um espaço, no interior do aparato estatal, de apresentação e processamento de demandas, expressão e articulação de interesses e negociação, de acompanhamento e controle da política e, em muitos casos, de decisão (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Buscou-se, assim, por intermédio dos conselhos, oferecer canais para a participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas sociais.

Em complemento ao acima exposto, no âmbito dos conselhos, destaca-se sua contribuição para promover o debate entre setores do governo e sociedade civil, promovendo a amplitude da sua visibilidade pública. As deliberações, discursos e ações devem seguir o princípio da publicidade na gestão pública.

Os conselhos funcionam como uma organização capaz de estreitar a relação entre o governo e sociedade civil a partir da participação popular em conjunto com a administração pública nas decisões regentes na sociedade. Um exercício de democracia na busca de soluções para os problemas sociais, com benefício da população como um todo. O número de Conselheiros, ou membros titulares varia de acordo com o tipo de Conselho, mas a sua composição é paritária e definida por decreto. Mais adiante, ainda conforme Silva, Jaccoud e Beghin (2005), sobre os Conselhos: “Tais espaços seriam antídotos aos problemas de burocratização, do corporativismo, do patrimonialismo e da captura dos espaços públicos por interesses privados no âmbito das políticas sociais.”

Os Conselhos de Políticas Públicas, definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal, de composição plural e heterogênea, com representação do Governo e sociedade civil. Para enriquecer o debate, Souza (2004), afirma que:

Para cada política social, é requerida a constituição de um conselho, em que os representantes da comunidade/usuários têm assento. Esses conselhos podem ser constituídos em torno de políticas específicas (saúde, educação, assistência social, emprego e renda, meio ambiente, desenvolvimento urbano, combate às drogas e à pobreza, etc.) (SOUZA, 2004, p. 38).

De fato, conforme será analisado, nos conselhos de políticas públicas, especialmente no Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, existe o espaço para que grupos solicitantes/demandantes, assim como os demais interesses organizados, tenham representatividade própria na discussão e no processo decisório das políticas sociais na área que lhe compete.

2.3 Conselhos de educação no Brasil

Com a instituição da LDB/96, Lei 9 394 de 21/12/96 que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, reafirmou-se a importância da configuração, em regime de colaboração, dos sistemas de ensino nos três níveis de atuação: Federal, Estadual e Municipal. A legislação mencionada trata como opcional a criação dos Sistemas Municipais de Ensino, mas estabeleceu a competência dos municípios para organizá-los, reconhecendo o papel do município como ente federado.

Nesse sentido, os municípios podem criar os seus próprios conselhos municipais de educação, seguindo as regulamentações por leis estaduais e federais, definidas sua função política, atribuições, composição e forma de representação. Esses órgãos colegiados integrados à estrutura da administração pública educacional no município fazem da gestão democrática da educação e descentralização das funções do Estado, conforme estatuiu a Carta Magna de 1988. Neste sentido, segundo Gontijo (2014), ao informar sobre os CPPs e especialmente, os conselhos de educação argumentam que:

No caso brasileiro, os CPPs, em geral, e os conselhos de educação, em particular, se disseminam, especialmente, no bojo da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) (BRASIL, 1988). Os Conselhos de educação já existiam no Brasil desde o período imperial e desempenharam um papel fundamental na organização do sistema de educação no país, especialmente após a Proclamação da República. Os Conselhos de educação, atuando na formalização dos sistemas e na uniformização do modelo de escolas consagrado no país, assumiram, também, a tarefa de normatizar o processo educacional, estabelecendo bases para o seu acompanhamento e avaliação. Cumpriram o papel para o qual foram criados, construindo conhecimentos e mecanismos para a gestão educacional, definindo rumos, tal como será discutido no capítulo 3 desta tese. Contudo, com a CRFB/88, potencializam-se redefinições em relação aos conselhos de educação no que se refere, dentre outras, à sua função política, atribuições, composição e formas de representação de seus conselheiros (GONTIJO, 2014, p. 58).

Toma-se como pressuposto a ideia de que os conselhos, na função de intermediação entre o Estado e a sociedade, traduzem ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais em pauta.

A análise do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte comparado com o Conselho de Educação de Minas Gerais permitirá refletir sobre a sua natureza a grau de autonomia em relação ao poder público, à medida que avalia a forma de escolha das representações de interesse e a composição dos referidos conselho. Pois, acredita-se que historicamente os conselhos de educação foram especialmente concebidos como órgãos de assessoramento de governos, compostos por pessoas de notório saber na área de educação, mas apenas com função consultiva, sem ampla participação dos diversos interessados sobre o assunto.

2.3.1 Conselhos de educação e representação de interesses

Conforme exposto em capítulo anterior, as mudanças sociais não são realizadas instantaneamente com a criação formal de instituições de participação democráticas, mas ocorrem gradativamente, à medida que se aperfeiçoam os instrumentos legais e institucionais para a viabilização da implementação de uma determinada política pública, como ocorre nos Conselhos de Políticas Públicas.

No capítulo destinado ao Federalismo, neste trabalho, falou-se sobre o novo protagonismo do Município, elevado à condição de principal instância de administração, com vistas a sustentar localmente as mudanças no gerenciamento das políticas públicas sociais., a partir de uma nova agenda escrita pela reforma do Estado.

Tal perspectiva de caráter democrático-participativo identifica a descentralização administrativa e, por extensão, a municipalização dos serviços públicos, como um dos meios para o alargamento do espaço público (ALVARENGA, 2008).

A descentralização é uma das principais ferramentas para a implantação de reformas educacionais, pois estando os sujeitos mais interessados para um melhor aproveitamento escolar, o professor e o aluno (representado pelo responsável), num espaço aberto para discussão sobre o tema específico, há maiores chances de se alcançar uma política educacional mais eficaz. A mesma autora supracitada discorre assim sobre o setor educacional atual:

No que se refere ao setor educacional, quando se trata, sobretudo, do planejamento e da gestão do ensino fundamental, a descentralização e a participação vêm sendo tomadas como referências para as medidas políticas implementadas. Com efeito, requerem a participação das comunidades locais convocadas à formação de Conselhos Municipais [...]. (ALVARENGA, 2008, p. 123).

A atuação dos Conselheiros nesses espaços públicos constitui o exercício de uma representação pois, espera-se que estejam ali em nome de algo, de um grupo ou da sociedade civil organizada. Na articulação entre participação e representação presente nos conselhos de políticas públicas, o essencial é que os conselheiros consigam efetivamente serem representativos e fazerem a mediação entre Estado e sociedade.

Conforme Gontijo (2014), sobre a atuação dos conselhos municipais de educação:

Devemos ressaltar que os CME, ao serem instituídos, são corresponsáveis pela organização e funcionamento da educação no município, mas depende de cada município estabelecer a abrangência da sua atuação. A amplitude das suas atribuições depende da definição do caráter das suas funções, ou seja, os CME podem ser de natureza consultiva, deliberativa, normativa, fiscalizadora, mobilizadora e ou propositiva (GONTIJO, 2014, p. 60).

Conforme afirma Alvarenga (2008), os conselhos municipais de educação tem sido compreendidos como instituições promissoras no atual cenário político-educacional e vem se constituindo em uma instância-chave no processo de descentralização e gestão das políticas educacionais em nível local.

3 METODOLOGIA E ANÁLISES DA PESQUISA

Este trabalho se propôs a fazer uma análise comparativa e descritiva dos atores que compõe os Conselhos de Educação do Município de Belo Horizonte e o do Estado de Minas Gerais a partir da análise das leis e regulamentos que tratam do assunto, atualmente, em vigor. O esforço é verificar como se deu processo de escolha e a atuação nas votações e deliberações dos representantes dos interessados na política educacional do município de Belo Horizonte e do estado de Minas Gerais nos conselhos de educação dos referidos entes federados.

Os dados desta pesquisa foram coletados a partir do estudo qualitativo decorrente da análise de documentos que os Conselhos, ora sob enfoque, disponibilizam nos respectivos sites oficiais para informação. Os documentos analisados consistem nas leis que os criaram e os regulamentaram² (ANEXO 1) Do conteúdo normativo de tais documentos foi feita uma análise descritiva dos dados secundários de lá extraídos conforme se verá adiante.

Dessa forma, esta pesquisa se propôs a analisar como se deu o processo de escolha dos representantes dos grupos de interesses para composição dos Conselhos Municipal e do Conselho de Educação de Minas Gerais e na definição da política educacional destes dois entes da Federação, conforme a atual legislatura. Buscou-se descrever a representatividade dos diversos autores eleitos e verificar as similitudes e diferenças dos Conselhos apontados.

² Disponível em; <www.cee.mg.gov.br> e <portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>.

3.1 Histórico dos Conselhos Estadual de Educação de Minas Gerais e Municipal de Educação de Belo Horizonte

Com a edição da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (Lei 4 024/61), surgiram os atuais Conselhos Estaduais de Educação constituídos “com membros nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação”, conforme o artigo 10 da Lei 4 024/61.

O Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais foi criado pela Lei Estadual 2 510 de 08/01/1962 e sua instalação ocorreu em 12 de janeiro de 1963, através do Decreto 6 659 de 24/08/1962. E teve seu primeiro regimento aprovado pelo Decreto 8 037 de 27/11/1964, modificado em 17/05/1991. O Decreto 25 409 de 31/01/1986 aprovou o Regulamento do Conselho que se rege atualmente pelo aprovado em 30/03/1994, através do Decreto 35 503. A Lei 17715/2008 estabeleceu procedimentos para indicação e nomeação de membros das Câmaras que compõem o CEE-MG e definiu as entidades da sociedade civil que elaborarão as listas tríplexes para indicação de membros.

O CEEMG é órgão autônomo e tem por finalidade exercer as competências que lhe conferem a Constituição do Estado, a legislação ordinária federal e estadual e, especialmente, na educação básica e suas modalidades e na educação superior do Sistema Estadual de Educação de Minas Gerais.

O órgão sob estudo é vinculado à Secretaria de Estado da Educação (SEE) e à Secretaria de Estado, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES) e é dividido em quatro Câmaras: de ensino fundamental, do ensino médio, do ensino superior e a câmara de planos e legislação. Seu Presidente e o Vice-Presidente são eleitos em votação secreta, segundo informações disponíveis no site oficial do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais.³

O Conselho Municipal de Belo Horizonte (CME/BH) foi criado pela Lei Municipal 7 543/1998, como órgão do sistema de ensino, responsável pela normatização e regulamentação da educação municipal e pelo seu acompanhamento e fiscalização, conforme

³ Disponível: <<http://www.cee.mg.gov.br>>.

se vê das informações fornecidas no oficial da Prefeitura de Belo Horizonte⁴ sobre o Conselho sob estudo.

A regulamentação da supracitada Lei se deu pelo Decreto Municipal 9 745 de 30 de outubro de 1998. Em 21 de julho de 1999, o Decreto 9 973 aprovou o Regimento Interno que regulamenta o funcionamento interno do Conselho Municipal de Belo Horizonte, e normatizou as Conferências Municipais de Educação. O Decreto 9 973 de junho de 1999 aprovou o Regimento Interno que regulamentou o funcionamento do Conselho supramencionado.

Conforme informação disponível na página do Conselho de Educação na WEB, o CME-BH é órgão colegiado e permanente do Sistema Municipal de Ensino (SME) política e administrativamente autônomo, tem caráter deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador sobre os temas atribuídos à competência do órgão sobre estudo.

Da análise da criação dos dois Conselhos, ora analisados, pode-se averiguar que a lei que instituiu o CMEBH deu-se após a promulgação da Constituição Federal de 1988, carta que proporcionou uma abertura para a participação popular nas políticas sociais diante de um novo federalismo conforme exposto em capítulo próprio, o que refletiu numa maior integração de diversos atores no cenário do Conselho Municipal de Belo Horizonte.

Do texto analisado, o Conselho de Educação do Estado de Minas Gerais, partindo da análise do processo de escolha de seus participantes pode-se dizer que ainda está atrelado ao poder executivo do Estado devido à tradição política autoritária do país da época na qual se deu a edição da lei que o criou.

3.2 Processo de escolha dos representantes

3.2.1 Conselho de Educação de Estado de Minas Gerais (CEE-MG)

Conforme informação disponível no site oficial do Conselho de Educação de Minas Gerais e da análise da legislação pertinente, o Conselho referido é composto por 30 (trinta) conselheiros, nomeados pelo Governador do Estado dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação, da seguinte forma:

De livre escolha do Governador do Estado serão 50%. Os outros 50% também serão escolhidos pelo Governador sendo no mínimo um membro escolhido em lista tríplice

⁴ Disponível: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>.

elaborada pela Universidade do Estado de Minas Gerais; no mínimo um membro escolhido em lista tríplice elaborada pela Universidade Estadual de Montes Claros e até treze membros escolhidos a partir de lista elaborada por entidades da sociedade civil relacionadas com a área de atuação do Conselho.

3.2.2 Conselho Municipal Educação – Belo Horizonte (CME-BH)

O processo de escolha dos representantes se dá da seguinte forma, conforme informação disponibilizada pelo próprio CME, conforme legislação em vigor:

Dos 24 conselheiros que integram o referido Conselho, 13 são eleitos durante a Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte. Os demais, ou seja, os outros onze são indicados entre representantes dos órgãos governamentais do Município, indicados pelo Prefeito, sendo pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação; representantes das instituições de ensino público superior, sendo um indicado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e outro indicado alternadamente pela Universidade Estadual de Minas Gerais - UEMG e Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET/MG. Conforme se verá mais detalhadamente em capítulo posterior há os representantes das instituições privadas de educação infantil, indicado pelo Sindicato das Escolas de Minas Gerais – SINEP/MG, das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais de ensino infantil, indicado pelo Movimento do Luta Pró-Creche – MLPC; do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; da Câmara Municipal indicado por sua mesa diretoria e do Fórum Mineiro de Defesa da Educação. (BELO HORIZONTE, 1998).

3.3 A Representatividade dos Conselheiros

3.3.1 Conselho de Educação do Estado de Minas Gerais (CEE-MG)

Conforme determina a Lei 17715/2008, o CEE-MG se compõe da seguinte forma:

Art. 3º O Conselho Estadual de Educação é constituído por trinta membros, nomeados pelo Governador do Estado, dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação, da seguinte forma:

I - 50% (cinquenta por cento) de seus membros serão de livre escolha do Governador do Estado;

II - 50% (cinquenta por cento) de seus membros serão escolhidos pelo Governador do Estado, sendo:

- a) no mínimo um membro escolhido a partir de lista tríplice elaborada pela Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG;
- b) no mínimo um membro escolhido a partir de lista tríplice elaborada pela Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES;
- c) até treze membros escolhidos a partir de lista elaborada por entidades da sociedade civil relacionadas com a área de atuação do Conselho.

Verifica-se que após análise da representatividade dos conselheiros oriundos do Conselho do Estado de Minas Gerais, é possível concluir que como são todos escolhidos pelo Chefe do Executivo todos eles podem ser considerados representantes do interesse do Estado.

Com base na estrutura representativa do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, a ideia dos conselhos de educação no Brasil ainda está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século passado, conforme o tema estudado, não tendo ocorrido, até este momento, uma modificação em sua estrutura que indicasse uma inovação para redemocratizar o espaço sob análise.

3.3.2 Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (CME-BH)

Conforme determina a Lei 7 543 de 30 de junho de 1998, o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte é composto de 24 (vinte e quatro) membros discriminados da seguinte forma:

- A) 13 (treze) eleitos durante as Conferências Municipais de Educação:
 - 04 (quatro) representantes dos trabalhadores em educação nas escolas públicas municipais;
 - 02 (dois) representantes dos professores das escolas particulares de educação infantil;
 - 01 representante dos trabalhadores das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais de educação infantil;
 - 03 representantes dos estudantes das escolas municipais;
 - 03 (três) representantes dos pais de alunos das escolas municipais
- B) 11 (onze) indicados:

- 4 (quatro) representantes dos órgãos governamentais do Município, indicados pelo Prefeito, sendo pelo menos 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação;
- 2 (dois) representantes das instituições de ensino público superior, sendo um indicado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e outro indicado alternadamente pela Universidade Estadual de Minas Gerais - UEMG e Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET/MG;
- 1 (um) representante das instituições privadas de educação infantil, indicado pelo Sindicato das Escolas de Minas Gerais (SINEP/MG);
- 1 (um) representante das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais de ensino infantil, indicado pelo Movimento do Luta Pró-Creche (MLPC);
- 1 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 1 (um) representante da Câmara Municipal indicado por sua mesa diretora;
- 1 (um) representante do Fórum Mineiro de Defesa da Educação (BELO HORIZONTE, 1998).

Conforme se analisa da representação do governo e sociedade no CMEBH há o favorecimento da participação da sociedade civil no espaço sob estudo, o que provavelmente concorre para a melhoria do ensino ministrado, pois além das funções técnicas inerentes ao Conselho estudado, a participação popular pode representar a oxigenação de seus tecidos, desde que assegurada a proporcionalidade adequada à manutenção de suas funções normativas, ao lado da dimensão política que deve iluminar as decisões que lhe estão afetas.

3.4 Análise - similitudes e diferenças entre os conselhos

A análise da composição do CME de Belo Horizonte e do CEE de Minas Gerais permite refletir sobre o grau de autonomia em relação ao poder público, nos seguintes aspectos: Existência de paridade – se a representação é democrática, onde há participação dos diversos setores da sociedade ou apenas há representantes do governo local; Predominância representativa, se a sociedade civil está presente e em qual percentual/número de participantes; e Forma de escolha dos representantes, se indicados ou eleitos.

Dessa forma, dos dois Conselhos pesquisados, verificou-se ser variável o número de membros titulares. O CME-BH tem 24 (vinte e quatro) integrantes e o CEEMG tem 30 (trinta) conselheiros no seu total. A diferença maior registrada entre os Conselhos analisados foi no desenho de sua composição, onde no CMEBH houve espaço significativo para a participação da sociedade civil nas discussões e decisões que lhe cabem, Fato este que permite

a presença de diferentes olhares e necessidades dos diferentes segmentos preocupados e interessados com as políticas educacionais do Estado ou do Município. No CEE, no entanto, verificou-se que independente do número integral de seus membros, é necessário observar se há a existência da ponte entre o Estado e a sociedade no campo sobre pesquisa e para tanto o ideal seria garantir certa proporcionalidade entre os grupos dos segmentos representados, o que não acontece no Conselho Estadual estudado, pois não contempla uma participação paritária entre a sociedade civil e Governo em seu âmbito, não disponibilizando espaço para a expressão e representação de outros diversos interesses oriundos de outros atores da sociedade.

Especificamente no CME-BH, após análise da composição de seus representantes, pela legislação em vigor, verifica-se que dos vinte e quatro conselheiros, nove representam interesses do Estado e quinze são membros pertencentes a diversos setores da sociedade, ou seja, 62,5 % (sessenta e dois e meio por cento) são representantes da sociedade em seus diversos setores, concluindo-se que não há paridade de representação entre representantes do Poder Público e demais interessados. No que diz respeito à sua composição, sobressai a referência ao “reconhecido espírito público” como critério de escolha dos conselheiros, incluindo representantes de entidades que atuam na área dos direitos da criança e do adolescente, o que denota o entendimento da educação como um direito reconhecido de cada uma delas. Conforme se analisa, é atribuído ao conselho municipal o objetivo de favorecer a participação da sociedade civil na definição da política educacional e, ao que tudo indica, concorrer para a melhoria do ensino ali ministrado.

No CEE de Minas Gerais, conforme se analisa a lei em vigor, todos os conselheiros são escolhidos pelo Governador do Estado, não havendo na lei específica e competente exigência de requisitos entre eles de pertencimento a algum setor específico da sociedade civil ou a alguma rede de ensino, se como trabalhadores ou professores. Dessa forma, constatou-se que há disparidade na representação dos interesses nos conselhos mencionados quando comparados em sua composição.

Entre os representantes do Poder Público respectivo em cada um deles, verificou-se que em Belo Horizonte, conforme norma em vigor, há quatro representantes entre os trabalhadores em educação e no magistério oficial, conforme informação disponibilizada no site oficial do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte⁵

⁵ Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>.

No Conselho Estadual de Educação em questão é mencionado que os trinta conselheiros, todos escolhidos pelo Governador do Estado, devem ter notório saber e experiência no setor de educação, sendo treze membros escolhidos a partir de lista tríplice elaborada por entidades da sociedade civil relacionadas com a área de atuação do Conselho. Desse fato, deduz-se que não há uma estrutura mista no CEEMG, não contando com a presença da sociedade civil, onde não há o fortalecimento de uma maior participação social.

Na forma como são designados, em Belo Horizonte, 13 dos 24 conselheiros são escolhidos através de eleição efetuada durante a Conferência Municipal de Educação em BH e os outros 11 (onze) são indicados conforme exposto no tópico anterior. No Estado de Minas Gerais, são todos indicados pelo Chefe do Poder Executivo.

A forma de designação dos representantes da sociedade nos Conselhos sob análise também foram divergentes. A similitude, em parte, fica na parte de indicação também pelo chefe do Poder Executivo do Município de quatro conselheiros da área de educação. Nos dois casos estudados, os conselhos são definidos como órgãos de caráter deliberativo e consultivo e normativo.

A legislação em vigor analisada sugere que o CME e o CEE estudados possuem competências para exercer funções consultiva, normativa e deliberativa. No entanto, ao se examinar a lei que estabelece as competências do Conselho de Educação do Município de Belo Horizonte, verifica-se um maior leque de atribuições comparado ao CEE de Minas Gerais. Ademais, assegura a publicidade de informações sobre o Sistema Municipal de Ensino, tais como o número de profissionais e alunos, despesas e receitas do setor e o custo/aluno por níveis de ensino, o que traduz transparência na condução da política pública nesse espaço ora estudada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pergunta inicial deste trabalho e seus objetivos propostos que foram analisar a composição dos Conselhos de educação estadual de Minas Gerais e Conselho de educação Municipal de Belo Horizonte conforme legislação em vigor, identificar como é o processo de escolha dos representantes nos Conselhos de educação mencionados do ponto de vista da Lei, descrevendo a representatividade de cada um deles e verificando-se similitudes e diferenças, chega-se a algumas conclusões conforme abaixo:

Após a identificação proposta conforme lei em vigor verificou-se que a democratização do espaço escolar implica a criação de órgãos de gestão educacional, dentre eles os Conselhos Municipais de Educação, dada a sua potencialidade como espaço de representação da sociedade. Considera-se que a ampliação da representatividade nos CME e sua consolidação como um agente da gestão participativa local deva ser aperfeiçoada para se alcançar uma mediação efetiva entre Estado e sociedade.

Realizada a análise, a partir da descrição da representatividade dos diversos atores eleitos, pode-se afirmar que os conselhos de políticas públicas e em especial os CME – Conselhos Municipais de Educação oferecem um campo fecundo de novas análises, especialmente se for considerada a grande maioria dos municípios brasileiros, a multiplicação das desigualdades sociais neles existentes, que afeta a vida cotidiana de modo contínuo, profundo das populações mais desfavorecidas.

Conforme a pesquisa elaborada, da descrição do Conselho Estadual de Educação, nota-se uma diferença substancial ao compará-lo ao CME de Belo Horizonte, pois não houve uma inovação efetiva na forma de escolha de seus representantes a partir da edição da Constituição Federal de 1988, que foi pródiga nesse sentido: na promoção de uma maior participação popular em assuntos específicos de interesse geral, mediante a abertura de espaços para tal fim, como os dos Conselhos de Políticas Públicas analisados.

A necessidade de expandir o atendimento educacional nos municípios para democratizar o espaço escolar implica a criação de órgãos de gestão educacional e do próprio Sistema Municipal de Ensino. Dentre esses órgãos, como se demonstrou, encontram-se os Conselhos Municipais de Educação, dada a sua potencialidade como espaço para participação da sociedade e possível indutor de políticas educacionais regionais.

Após análise dos Conselhos de Educação de Minas Gerais e de Belo Horizonte, conforme as leis que os criaram, em vigor, neste último, verificou-se a existência de uma

arena pública onde efetivamente há a possibilidade de se concretizar a participação plúrima dos setores da sociedade sobre os assuntos de competência do CME analisado. Não se pode afirmar o mesmo sobre o Conselho de Educação do Estado de Minas Gerais, pois todos os representantes são escolhidos pelo Governador.

Nesse órgão colegiado - CME de Belo Horizonte - há representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, tem composição plural e nele se faz representar organizações da sociedade civil e do Governo local. A pluralidade em sua composição não representa um obstáculo, mas é o elemento que traduz a natureza pública e democrática.

Interrogar sobre as virtualidades do lugar auxilia a construir a dialética do local como arena de antagonismos e complementariedades. Os governos municipais, movimentos sociais organizados e espaços institucionalizados, de participação e representação significam um conjunto de oportunidades para a realização de projetos ético-políticos, que podem ser aperfeiçoados continuamente, à medida que há um amadurecimento dessas instituições ao longo do tempo. Direcionar as políticas sociais e a democratização da gestão pública é um desafio. Através do estudo, análise e principalmente a prática desses espaços, contribui para viabilizar os caminhos e alternativas para o seu efetivo funcionamento.

Dessa forma, buscou-se contribuir com a análise elaborada para um significado de um espaço plural e legítimo de representação de interesses de segmentos sociais diferenciados nos Conselhos Municipais de Educação, especificamente o de Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Márcia Soares. Movimentos sociais e poder local: limites e possibilidades dos conselhos participativos nas lutas pelo direito à educação. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 115-131, jan./jun. 2008

AVEZÚ, Cristiane e SILVA, Maurício, Revista de Direito Constitucional e Internacional, 2009, RDCI, Cadernos de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, ano 17, julho-setembro de 2009, 2009.

CONSELHEIROS do conselho estadual de educação – 2015. Disponível em: <<http://www.cee.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BELO HORIZONTE. Decreto 9 973 de 21 de julho de 1999. Aprova Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <<http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/838035/decreto-9973-99>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BELO HORIZONTE. Decreto 9 745 de 30 de outubro de 1998. Regulamenta a lei 7 543, de 30 de junho de 1998, que cria o Conselho Municipal de Educação e institui o sistema municipal de ensino de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/239995/decreto-9745-98>>. Acesso em: 10 de fev. 2015.

BELO HORIZONTE. Lei 7 543/98, Belo Horizonte. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/13664882/lei-n-7543-de-30-de-junho-de-1998-do-municipio-de-belo-horizonte>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998.

BRASIL. Lei 4 024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

CONTROLE Social – Conselhos municipais e controle social. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, São Paulo, 2002.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar 1990.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 9. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013.

GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga, Representação política em espaços participativos instituídos: estudo exploratório em conselhos municipais de educação; **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 14, p. 47-94, jul./dez. 2014.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MINAS GERAIS. Decreto 8 037, de 27 de novembro de 1964. Contém o regimento do Conselho Estadual de Educação. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas.gerais:estadual:decreto:1964-11-27;8037>>. Acesso em 15 de fev. 2015

MINAS GERAIS. Decreto 35 503, de 30 de março de 1994. Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação. Disponível em: <http://www.cee.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1155&Itemid=162>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MINAS GERAIS. Lei 2 510 de 8 de janeiro de 1962. Cria o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOURÃO, Laís de Almeida e GIANNINI, Caio Marcelo, Conselhos municipais de Educação – competências, atribuições e composição, Doutrina, pareceres e atualidades, Revista Boletim de Direito Municipal, janeiro/92, Editora NDJ, São Paulo

Pereira, José Matias, **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, São Paulo, 2012.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Hemus, 1970.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Lucina (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado**: novos paradigmas em face da globalização. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA Celina. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, Celina, Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr./jun. 2004.

SOUZA, Celina, Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciências e Saúde Coletiva*, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SOUZA 1976). Maria do Carmo Campelo Souza. **Estado e partidos políticos 1930 a 1964**. São Paulo: Ed. USP, 1976.

TEIXEIRA. Lucia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

ANEXO 1 –