

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

TATIANE MACÊDO ALVES

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO PLANO CONCRETO DA
PRÁTICA POLÍTICA: Considerações a partir da noção de Governança Democrática**

São Francisco do Conde

2015

TATIANE MACÊDO ALVES

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO PLANO CONCRETO DA
PRÁTICA POLÍTICA: Considerações a partir da noção de Governança Democrática**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Área de concentração: Gestão democrática e participativa

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio de Proença

São Francisco do Conde

2015

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

**Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

A482c Alves, Tatiane Macêdo.

Conselhos Municipais de Educação no plano concreto da prática política: Considerações a partir da noção de governança democrática. / Tatiane Macêdo Alves. São Francisco do Conde, 2015.

92 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio de Proença.
Inclui Referências e Apêndice.

1. Conselhos de Educação. 2. Conselhos de Educação – Brasil. I. Título.

CDD 379.1531

TATIANE MACÊDO ALVES

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO PLANO CONCRETO DA
PRÁTICA POLÍTICA: Considerações a partir da noção de Governança Democrática**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia
Afro-Brasileira, como requisito parcial para obtenção do
título de especialista.

Área de concentração: Gestão democrática e participativa

São Francisco do Conde, 02 de dezembro 2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Sérgio de Proença (Orientador)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

Profa. Dra. Lidia Lima da Silva

Universidade da Integração Internacional
da Lusofonia Afro-Brasileira

Profa. Doutoranda Jaciara de Santana

Universidade da Integração Internacional
da Lusofonia Afro-Brasileira

Dedico este trabalho especialmente às minhas amadas avó e mãe, que mesmo com os obstáculos da vida, souberam reconhecer o valor do conhecimento e do estudo, e me apoiaram a sempre ir além.

Dedico a todos que buscam fazer deste mundo um lugar mais justo e democrático.

Dedico ao prof. Paulo Sérgio de Proença, por sua generosidade e pela confiança em mim depositada.

RESUMO

Este trabalho é fruto de uma pesquisa realizada no Conselho Municipal de Educação de Camaçari – BA, município situado na região metropolitana de Salvador, com o objetivo de investigar a prática exercida pelo conselho, avaliando o seu processo participativo e a sua efetividade deliberativa, problematizando as dificuldades e desafios colocados à construção desses arranjos institucionais a partir da noção de Governança Democrática. Optou-se por uma abordagem metodológica que analisou a problemática por meio de duas variáveis: a dinâmica interna do conselho e a configuração do governo local. Para isso, a pesquisa foi dividida em duas fases; na primeira, foi realizado um estudo de caso no CME, analisando variáveis endógenas ao conselho, que podem ser explicativas dos resultados obtidos; na segunda fase, realizou-se uma pesquisa de campo quanti-qualitativa, a fim de promover uma análise geral do modelo de Governança implementado no município, seguindo o pressuposto de que o contexto político local constitui uma variável exógena capaz de influir tanto no desenho institucional dos conselhos quanto na mobilização e instrumentalização da sociedade para a participação política. Foi possível inferir que a atuação do CME de Camaçari tem servido apenas para legitimar as ações governamentais, ratificando decisões anteriormente tomadas pelo Executivo, constituindo-se apenas como mais um instrumento burocrático do aparelho de Estado, centralizador, subordinado à tecnocracia da Secretaria de Educação.

Palavras-chave: Participação. Deliberação. Conselhos Municipais. Educação. Governança Democrática.

ABSTRACT

This job is the result of research held in the City Board of Education of Camaçari - BA, the city located in the metropolitan region of Salvador, in order to investigate the practice exercised by the council, evaluating its participative process and its deliberative effectiveness, questioning the difficulties and challenges placed at the construction of these institutional arrangements from the notion of Democratic Governance. It chose a methodological approach that analyzed the issue through two variables: the internal dynamics of the council and the local government configuration. For this, the study was divided into two periods; in the first, there was analyzed a case study in CME, analyzing endogenous variables to the council, which may be explanatory of the results obtained; in the second period, it realized a quantitative and qualitative field research in order to promote an overview of the governance model implemented in the city, following the assumption that the local political context is an exogenous variable able to influence both the institutional design of the councils and in the mobilization and instrumentalization of society for political participation. It was possible to infer that the Camaçari CME's action has only served to legitimize government actions, ratifying decisions previously taken by the Executive, becoming as just another bureaucratic instrument of the state apparatus, centralizing, subordinated to the technocracy of the Department of Education.

Key-words: Participation. Deliberation. Municipal Councils. Education. Democratic Governance.

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	07
2. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Fundamentos legais, desenho institucional e efetividade.....	12
2.1 Participação política, representação e legitimidade.....	20
2.2 Controle social da Educação.....	26
2.3 Governança Democrática: descentralização, participação e transparência.....	30
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	36
4. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMAÇARI: Dinâmica interna e a influência da Governança local.....	40
4.1 Os conselhos enquanto canais de participação democrática.....	40
4.2 Capacidade e condições para a tomada de decisões.....	47
4.3 A natureza institucional e o papel exercido pelos conselhos.....	53
4.4 Governança local.....	60
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76
APÊNDICES.....	80

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O processo de redemocratização e reforma do Estado no Brasil foi marcado pela organização da sociedade civil e pela reivindicação de participação dos atores sociais na gestão e no controle das políticas públicas. Tais demandas se concretizaram com a Constituição Federal de 1988 que, ao estabelecer uma legislação participativa; incluir novos direitos cidadãos; e alterar a condição político-administrativa das unidades federativas, viabilizou a abertura e posterior institucionalização de espaços de gestão democrática.

A partir da década de 1990, percebe-se uma crescente participação da sociedade civil na gestão e no controle das políticas públicas por meio de uma variada institucionalidade participativa, que inclui conferências, fóruns, orçamentos participativos (OP), planos diretores (PDDU) e especialmente, os conselhos gestores de políticas. As instituições participativas (IPs) representam, ao menos no plano teórico, um espaço privilegiado para a participação popular na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, além do controle das ações governamentais.

No âmbito das competências estabelecidas pela Constituição de 1988, o poder público municipal possui autonomia político-administrativa e pode, observadas as determinações legais e hierarquia entre os entes da federação, organizar e administrar o seu Sistema de Ensino. A LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) regulamenta a instituição dos sistemas municipais de educação, define as atribuições dos municípios e a abrangência de seus sistemas de ensino, facultando aos sistemas municipais, entre outras resoluções, a formulação de normas de gestão democrática.

O princípio da liberdade de organização dos sistemas de ensino (Constituição de 88 e LDB 96) e o processo de descentralização político-administrativa do Estado neoliberal pressupõem a possibilidade de um órgão consultivo, normativo, fiscalizador e deliberativo – o Conselho Municipal de Educação (CME). Na lógica objetiva, o conselho situa-se como órgão de representatividade social e deliberação coletiva na gestão do sistema de ensino, sendo que o plano municipal de educação, elaborado sob a liderança do conselho, constitui-se como guia de gestão do sistema.

Assim, a formalização legal do Sistema de Ensino, do Conselho e do Plano de Educação em âmbito municipal é essencial para o exercício da autonomia prevista na

Constituição e na LDB, no contexto de descentralização do Estado Contemporâneo, que se fundamenta na gestão democrática e participação. Embora as discussões sobre os conselhos de educação remontem à época imperial e, no âmbito do Estado da Bahia, a criação do primeiro conselho remonte a 1842 (Conselho de Instrução Pública), é no cenário de reforma do Estado Herdado para o Estado Necessário, mais precisamente na descentralização do ensino, que os conselhos municipais de educação ganham força como espaços de consolidação do sistema municipal de ensino. Além disso, a demanda por maior autonomia na gestão da educação municipal foi fortemente amparada pela ideia de participação, daí a centralidade dos conselhos pois é no contexto da gestão democrática que eles se situam, intermediando a interação entre Estado e sociedade e representando esta última no trato das políticas públicas.

Vaz (2011) destaca que inicialmente, a literatura sobre as IPs focou no potencial democratizante desses espaços em incluir novos atores e novas temáticas nos processos políticos, aprofundando a democracia a partir de práticas horizontais de participação e negociação. O diálogo entre governo e sociedade civil promovido por esses espaços era visto como um meio para, em última instância, promover um aprendizado democrático e proporcionar maior eficácia à gestão das políticas públicas.

Entretanto, estudos mais recentes sobre as IPs têm enfatizado menos a importância simbólica da existência de tais espaços e realizado análises sobre a qualidade dos processos deliberativos e o controle exercido no interior dessas esferas, como os trabalhos realizados por Avritzer (2008, 2011), Cruxên *et al* (2014), Cunha (2009), Cunha *et al* (2011), Deluchey (2012) e Santos Jr. *et al* (2004); o processo participativo, representação e legitimidade, entre eles Avritzer (2006, 2007), Bassi e Almeida (2014), Demo (2001) e Miguel (2011); a capacidade dos espaços participativos de influenciar nas práticas políticas, ou seja, a análise dos resultados ou efeitos da participação, como Borba (2011), Lüchmann (2014) e Wampler (2011); bem como a busca em estabelecer possíveis variáveis que expliquem as diferenças de desempenho entre as instituições participativas em contextos diferenciados de implementação, dos quais destacam-se os estudos de Avritzer (2008), Cunha (2009) e Santos Jr. *et al* (2004). Estas serão as principais fontes teóricas do presente trabalho.

Com relação aos conselhos de políticas, se no plano legal, eles expressam a institucionalização da Governança Democrática nos municípios, resta saber como, no plano concreto da prática política, eles vêm se constituindo e qual o papel que têm exercido. Mais especificamente, os CME têm se constituído em instrumentos efetivos de aprofundamento da democracia e gestão participativa da educação pública, ou têm se configurado como estruturas

burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais de educação? Diante de tal problemática, este trabalho objetiva investigar a prática exercida pelos conselhos municipais de educação, avaliando o processo participativo e a sua efetividade deliberativa, ou seja, “a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública” (CUNHA, 2009, p. 240). As dificuldades e desafios colocados à construção desses arranjos institucionais serão problematizados a partir da noção de Governança Democrática (SANTOS JR. *et al*, 2004).

Diversos autores com interesse na área de democracia participativa e direta têm enfatizado que o sucesso do processo participativo e deliberativo dos conselhos depende da existência de uma forte organização da sociedade civil no município e da vontade política do governo em implementar uma gestão democrática. Quando implementados em contextos onde a sociedade civil tem baixa propensão associativista e é debilitada no sentido de desafiar as decisões políticas, ou quando o sistema político local é anti-participativo, os conselhos tendem a repetir práticas clientelistas e burocráticas (AVRITZER, 2008). Sendo assim, o exercício efetivo da cidadania política é afetado pela dinâmica democrática local, visto que em nossa constituição os municípios têm autonomia para alargar ou restringir as condições de exercício dos direitos de cidadania e por este mesmo motivo, os municípios brasileiros diferem quanto à cultura cívica, a dinâmica da sociedade civil e a constituição de esferas públicas (SANTOS JR. *et al*, 2004). Além dos fatores exógenos anteriormente citados, Cunha *et al* (2011) aponta o desenho institucional dos conselhos como um fator intrassistêmico ou endógeno capaz de incidir no desempenho destas instituições no que tange ao seu impacto na administração pública e na capacidade de distribuir bens e serviços à população.

Seguindo a literatura recente, a fim de se alcançar o objetivo proposto neste trabalho, optou-se por uma abordagem metodológica que analisará a problemática abordada por duas variáveis: a dinâmica interna do conselho e a configuração do governo local. Para isso, a pesquisa foi dividida em duas fases. Na primeira fase, foi realizado um estudo de caso no CME de Camaçari-BA, visando sondar a prática exercida pelo conselho através do seu processo participativo e efetividade deliberativa. Por meio de três critérios metodológicos de avaliação de dados quantitativos e qualitativos de fatores endógenos ao conselho, cada critério buscou identificar: o conselho enquanto canal de participação democrática; a capacidade e condições para a tomada de decisões; a natureza institucional e o papel exercido pelo conselho. Portanto, será analisado fatores endógenos ao conselho, como as regras institucionais, a maneira de organização e operacionalização, a cultura cívica dos conselheiros, etc., que podem ser explicativos dos resultados obtidos pelo CME.

Na segunda fase, realizou-se uma pesquisa de campo quanti-qualitativa, a fim de promover uma análise geral do modelo de Governança implementado no município de Camaçari e das relações existentes entre a Administração Pública municipal e a Sociedade Civil. Deste modo, este trabalho seguirá o pressuposto de que o contexto político local influencia a formação, a trajetória e a prática exercida pelos conselhos municipais, sendo o fator exógeno mais importante para se pensar as IPs, visto que ele é capaz de influir tanto no desenho institucional dos conselhos quanto na mobilização e instrumentalização da sociedade.

Este trabalho está organizado em três partes. Na primeira parte, composta por um capítulo, inicialmente são apresentados os conselhos de políticas públicas, destacando seus fundamentos legais, descrevendo o seu desenho institucional e implementando uma breve discussão sobre sua efetividade, apresentando algumas variáveis que podem explicar as diferenças de desempenho entre essas instituições. Posteriormente, teceremos alguns pontos sobre participação política, a importância do associativismo e suas consequências para a democracia. Ainda nesta sessão, será discutida a questão da representação da sociedade civil e a legitimidade da ação dos conselheiros. Em seguida, o foco da análise são os conselhos municipais de educação no contexto da gestão democrática e participativa do ensino público, debatendo sobre os fundamentos do controle social da educação. Finalizando o primeiro capítulo, será contextualizado e conceituado o termo Governança Democrática, apresentando os princípios fundamentais que devem nortear a sua consolidação: descentralização, participação e transparência.

Na segunda parte, descreve-se de forma detalhada os métodos empregados, os critérios metodológicos de análise e os instrumentos de coleta de dados utilizados em cada fase da pesquisa; além de realizar uma apresentação e justificativa da escolha do contexto onde a pesquisa foi realizada. A terceira parte deste trabalho trata especificamente da apresentação e análise dos dados obtidos nas duas fases da pesquisa implementada, cujo centro do debate é o Conselho Municipal de Educação de Camaçari: dinâmica interna e a influência da Governança local.

As variáveis apresentadas podem ser explicativas da diferença de desempenho entre o conselho aqui em estudo e de outros conselhos de políticas. As respostas obtidas através desta pesquisa servirão como instrumento de análise, consulta e reflexão para todos os interessados na melhoria da qualidade da educação, na ampliação e efetividade dos espaços participativos, nos instrumentos de gestão democrática, bem como servirão de base para novas pesquisas, necessárias para superar os limites encontrados neste trabalho. Por fim, buscar-se-á tecer

algumas sugestões/indicações para a superação dos problemas e desafios que se colocam frente à institucionalização desses espaços.

2 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Fundamentos legais, desenho institucional e efetividade

Mesmo com a repressão e o autoritarismo da ditadura militar no Brasil, a sociedade passou a organizar-se em movimentos sociais, ONG's, sindicatos e em outros seguimentos populares e reivindicar um regime democrático. O processo de redemocratização e reforma do Estado resultou na construção e aprovação da Carta Constitucional de 1988, que conferiu questões de interesse das classes populares, como por exemplo, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, e instituiu instrumentos de garantia de participação direta dos cidadãos nas deliberações públicas nos níveis de governo federal, estadual e municipal, como o plebiscito, o referendo, as leis de iniciativa popular e a incorporação de espaços colegiados de deliberação (SALLES, 2010).

A partir da promulgação da Carta Magna de 1988, que tem a participação social e a descentralização do processo deliberativo como eixos de transformação e consolidação da nova institucionalidade política do Estado contemporâneo, surgem diversas experiências de instituições participativas, expressas através de diferentes desenhos institucionais, como as audiências públicas, conferências, fóruns, orçamentos participativos, planos diretores e os conselhos gestores de políticas. Tais experiências visam sincronizar o desejo dos cidadãos com a vontade administrativa de forma a gerar decisões legitimadas, em perspectiva da “[...] existência de uma crise - talvez estrutural, no caso brasileiro -, da representação política qualificada pelo processo eleitoral” (DELUCHEY, 2012, p. 78).

A democracia representativa não tem conseguido garantir os principais interesses dos eleitores. Segundo Deluchey (2012), as singularidades da configuração do sistema político brasileiro, a fragilidade do seu sistema partidário e da representação partidária advinda desta fragilidade caracterizam a crise da representação eleitoral, expressa na “[...] dificuldade dos cidadãos em pautar uma esfera governamental não alimentada por propostas ideológicas coerentes imanentes dos partidos políticos”, tais fatores “criariam certo vácuo na relação governo / sociedade civil em relação à representação de interesses” (DELUCHEY, 2012, p. 80).

Para Avritzer (2007, p. 459): “[...] o futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil”. Diante deste cenário, têm surgido diversos esforços que almejam instituir espaços nos quais a população possa contribuir de forma mais direta nas

decisões políticas, apresentar suas demandas e defender seus interesses, tornando o processo decisório menos centralizado nas mãos dos “eleitos pelo povo” e na figura da burocracia. Assim, emergem formas de representação não eleitoral, ou representação por afinidade (AVRITZER, 2007), que objetivam preencher a lacuna decorrente do déficit de legitimidade da representação eleitoral, por meio do reconhecimento e institucionalização da participação da sociedade civil organizada na gestão governamental.

Os conselhos gestores de políticas públicas, também denominados setoriais, articulados em nível federal, estadual e presentes na maioria dos municípios brasileiros, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, assistência social, educação, habitação, meio ambiente, transporte, cultura, gênero e raça, dentre outros, representam um espaço privilegiado para a participação da sociedade civil na elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas, permitindo o fortalecimento da relação entre Estado e Sociedade. Esses órgãos colegiados têm como base a participação social, a democracia, a universalização dos direitos e a ampliação da cidadania.

Segundo Avritzer (2007), existem hoje mais conselheiros no Brasil do que vereadores. De acordo com informações do IBGE (2001) - *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, em 1999 existiam cerca de 27 mil conselhos, numa média de 4,9 por município; sendo que 98% dos municípios possuíam conselhos de saúde (obrigatório) e 90% de educação (não obrigatório). Esses dados demonstram a crença na importância dos conselhos no processo de descentralização, por estarem vinculados ao Poder Executivo, retirando deste a exclusividade do poder de decisão, e no processo de democratização, por contar com a representação de setores da sociedade organizada (SALLES, 2010).

Os conselhos surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tendo na instituição da gestão local de fundos federais um fator essencial para sua implementação, visto que para o repasse de recursos federais aos Estados e municípios, a instituição de alguns conselhos setoriais passa a ser obrigatória. A nível municipal são obrigatórios, segundo leis federais:

- Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)
- Conselho Municipal de Saúde (CMS)
- Conselho Tutelar
- Conselho de Previdência Social
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA)

- Conselho Municipal do Idoso (COMUI)
- Conselho Municipal de Habitação e do Bem-Estar Social
- Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB

Não obrigatórios, criados a partir de demandas locais:

- Conselho Municipal da Cultura
- Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM)
- Conselho Municipal sobre Drogas (COMAD)
- Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA)
- Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência (COMPEDE)
- Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (CONDEC)
- Conselho Municipal de Educação (CME)
- Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA)
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado (CMDI)
- Conselho Municipal de Arborização Urbana (COMAU)
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)
- Conselho Municipal de Transportes
- Conselho Gestor do Telecentro Comunitário
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Agrário (CMDA)
- Conselho Municipal do Turismo
- Conselho Municipal de Desporto
- Conselho Municipal de Igualdade Racial
- Conselho Deliberativo do Fundo de Gestão Compartilhada

Órgãos públicos do Poder Executivo local, sendo, portanto, suas funções de natureza do poder executivo, os conselhos municipais são instituições permanentes, com funcionamento regular, cujo formato institucional e regras de funcionamento são definidos por legislação local de criação e regimento interno, sendo suas deliberações a expressão da vontade do próprio Estado (AVRITZER, 2006). Os conselhos podem ser classificados, de acordo com Salles (2010), em três tipos principais:

- **Conselhos de programas** - vinculados a programas ou à operacionalização de ações governamentais específicas, tais como distribuição de alimentos, merenda escolar, programas de aleitamento, desenvolvimento rural, habitação, emprego e outros; dizem respeito ao provimento de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica;
- **Conselhos temáticos** - sem vinculação direta a um sistema ou legislação nacional, existem por iniciativa local e estão associados a grandes movimentos de ideias, e, por isso, dependem da peculiaridade do perfil político e social local. Cobrem temas específicos como direitos humanos, políticas de igualdade racial e gênero, transportes, cultura, etc.;
- **Conselhos setoriais ou de políticas** - estão voltados para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas universais ou concretizadas em sistemas nacionais, presentes nas três esferas da federação. São em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, com atribuições legalmente estabelecidas pela esfera governamental. Dizem respeito à dimensão da cidadania e universalização de direitos sociais, assim incluem saúde, assistência social, direitos da criança, do adolescente e do idoso, educação.

Os conselhos setoriais são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, sendo que a paridade varia entre os diferentes conselhos. Como foi dito, o formato institucional dos conselhos é definido por legislação local, embora a legislação federal atribua parâmetros para a elaboração da legislação que o institui (AVRITZER, 2006). Por isso, embora conceitualmente os conselhos possuam a função de formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais, o seu papel e atribuições dependem do que é definido em sua lei de criação; assim, os conselhos podem desempenhar funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação, de consultoria, além da função propositiva.

Basicamente, a função fiscalizadora pressupõe o acompanhamento e o controle das ações governamentais e recursos públicos; a função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação cidadã na gestão da vida pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de transparência e acesso à informação para a sociedade sobre as políticas públicas; a função deliberativa diz respeito propriamente à matéria de decisão, ou seja, a prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência; na função consultiva, cabe ao conselho responder as consultas que lhe forem submetidas tanto pelo poder público quanto pela sociedade; enquanto que na

propositiva é o conselho quem toma a iniciativa, emitindo opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (CGU, 2008).

Avritzer (2008) lembra que as IPs possuem desenhos institucionais variados e com isso, apresentam diferentes formas de participação popular nas deliberações sobre políticas públicas, variando também na capacidade de democratizar o governo. Com relação aos conselhos setoriais, “[...] eles constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais” (AVRITZER, 2008).

As regras e procedimentos internos dos conselhos, inerentes do seu desenho institucional, constituem fatores endógenos que implicam na qualidade de suas práticas participativas e deliberativas, por isso, a variável institucional tornou-se central nas pesquisas atuais como parâmetro de avaliação da prática exercida por esses órgãos colegiados (CUNHA, 2009; CUNHA *et al*, 2011). Segundo os autores, diante do desenho institucional é possível até mesmo antever as possibilidades que os conselhos possuem de incluir atores sociais e temas antes marginalizados e democratizar a gestão pública:

[...] os trabalhos sobre desenho institucional têm buscado identificar as variáveis que impactam no desempenho democrático e inclusivo dessas novas instituições. Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições (CUNHA *et al*, 2011, p. 307):

Igualmente, Cruxên *et al* (2014) analisam que os resultados das IPs podem variar devido a alguns fatores que influem em seu desenho institucional e sua dinâmica interna, como o modo de organização, as regras e procedimentos de participação e assim, podem ampliar ou restringir a capacidade deliberativa dos atores sociais envolvidos. Diferentemente, Avritzer (2008) propõe trabalhar com a categoria que ele chama de “desenho participativo interativo”, ou seja, o sucesso da participação e o desempenho das IPs relacionam-se com a maneira como se articulam: desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política do governo de implementar a participação. Assim, o autor relativiza o papel do desenho institucional, tomando-o apenas para se pensar as diferenças na capacidade de cada IP em implementar uma governança democrática, elegendo o contexto sociopolítico como variável mais relevante para se pensar no desempenho destas instituições.

Entretanto, assim como Avritzer (2008), muitos outros autores, entre eles os anteriormente aqui citados como Cunha (2009), Cunha *et al* (2011) e Cruxên *et al* (2014), também adotam fatores exógenos, como o contexto sociopolítico (projeto político do governo e associativismo), na análise da efetividade deliberativa e da participação no interior dos conselhos. Avritzer (2008) chama atenção para a importância da variação do contexto na efetividade da participação; quando a sociedade tem baixa propensão associativista e é incapaz de desafiar as decisões do governo e o sistema político é centralizador, a institucionalização e o sucesso das IPs ficam comprometidos. No mesmo sentido, Cunha *et al* (2011) destacam o papel do projeto político do governo no apoio ou não às IPs, ou seja, a disposição da gestão municipal em apoiar e ampliar práticas participativas ou enfraquecê-las e fragilizá-las, sendo este fator uma variável metodológica importante na comparação de desempenho entre conselhos de diferentes municípios.

Além da ideologia do grupo político em poder e suas ações no sentido de ampliar ou restringir a democracia, Cunha *et al* (2011), assim como Avritzer (2008), destacam as características da população local, em termos de cultura cívica e associativismo, como fator relevante para a efetividade participativa. Santos Jr. *et al* (2004) enfatizam que os segmentos sociais mais vulneráveis não têm tido sua agenda de demandas representadas nas arenas públicas, devido à falta de vínculos associativos. Pesquisas têm apontado que representantes da sociedade nos conselhos constituem um segmento diferenciado da média da população em geral, pois estes apresentam um maior grau de escolaridade e de renda. Assim, as desigualdades sociais e econômicas entre os municípios também constituem condicionantes exógenos à dinâmica dos conselhos, tanto no interior de um município e quanto das diferenças encontradas entre essas instituições em diferentes municípios (CUNHA *et al*, 2011; SANTOS JR. *et al*, 2004), visto que influem na capacidade de tomada de ação pela sociedade e na capacidade administrativa do município, condicionando as respostas do Estado aos problemas sociais.

Ainda no contexto da hipótese aqui esboçada, Santos Jr. *et al* (2004) concluem que a dinâmica democrática local afeta o exercício efetivo da cidadania política. Em outras palavras, os autores afirmam que a formação, a trajetória e a prática exercida pelos conselhos municipais sofrem influência do contexto político local. Lembram que em nossa constituição, os municípios têm autonomia para alargar ou restringir as condições de exercício dos direitos de cidadania e por este mesmo motivo “[...] os municípios brasileiros diferem muito no que respeita à cultura cívica, à dinâmica da sociedade civil e à constituição de esferas públicas” (p.

18). Portanto, a efetividade do processo participativo e deliberativo instaurado dependem do contexto em que é implementado.

Como foi visto, apesar da importância simbólica das IPs, em particular dos conselhos municipais, por expressarem, ao menos no plano legal, a instituição do modelo de governança democrática no âmbito local (SANTOS JR. *et al*, 2004), atualmente têm-se implementado uma análise mais criteriosa sobre as experiências participativas no Brasil democrático. Apesar dos ganhos pedagógicos obtidos nessas experiências e do potencial desses órgãos colegiados de se constituírem “[...] em instrumentos efetivos de aprofundamento da democracia” (p. 53), há um problema estrutural histórico na política brasileira: o distanciamento do plano legal com o plano efetivo, que pode culminar, em última instância, com o processo participativo se constituindo como mero formalismo.

No que tange à efetividade deliberativa, a nova institucionalidade posta pelas IPs pode ocultar velhas práticas. Ocorre que não raro, práticas burocráticas enraizadas no Estado contemporâneo esvaziam de autoridade os conselhos, minimizando o potencial de representação da sociedade civil, enfraquecendo a capacidade e qualidade da contribuição dos representantes na emissão de normas e reformas efetivas capazes de modificar as políticas públicas em pauta. Pode ocorrer, no interior dos conselhos, a cooptação dos representantes da sociedade civil, fazendo-os perder os vínculos com suas entidades a fim de que esses ratifiquem as decisões da agenda política governamental, havendo também, o controle do Executivo na agenda temática do conselho e a imposição da pauta governamental (SALLES, 2010; DELUCHEY, 2012).

De acordo com o modo em que o governo toma decisões, ele pode desqualificar ou qualificar os espaços participativos: tanto pode-se assumir uma falsa postura neutra ou pode reafirmar os conselhos como parte do seu modelo de Gestão Democrática. Em outras palavras, o governo pode “forjar” a abertura para a participação, quando na prática as decisões fundamentais continuam sendo tomadas por outros canais e em outros espaços à margem dos conselhos, ou pode incorporar os conselhos como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas públicas (DELUCHEY, 2012). Seguindo a lógica de mercado, o Estado implementa e até mesmo amplia os mecanismos de controle da sociedade civil, com interesse de legitimar suas ações e ganhar credibilidade para os representantes políticos, aproveitando-se da “[...] ilusão do consenso criada por essas institucionalidades” que são, em última instância, reguladas pelo governo e por isso, adequam-se às concepções do Estado mínimo (DELUCHEY, 2012, p. 95).

Mas o que se entende por efetividade deliberativa? Diversos problemas enfrentados pelas IPs em se concretizarem como espaços de interlocução entre sociedade civil e Estado no campo da gestão de políticas públicas, levaram os estudos sobre essas instituições a mudarem de foco ao longo das duas últimas décadas. “A participação deixou de ser tratada em termos de ‘ter’ ou ‘não ter’ e em que quantidade, para ser tratada em termos de qualidade do seu processo, isto é, ‘o que a faz melhor ou pior’” (VAZ, 2010, p. 92). Enquanto que os primeiros estudos focaram no chamado aprendizado político-democrático e na importância da participação direta dos cidadãos nos processos decisórios do Estado para o aprofundamento da democracia, recentemente, as pesquisas têm se debruçado em identificar as variáveis que impactam na efetividade das deliberações que ocorrem no interior das IPs e, conseqüentemente, na própria perspectiva de aprofundamento da democracia (VAZ, 2011).

A democracia participativa e democracia deliberativa têm sido os principais instrumentos teórico-analíticos de avaliação de experiências participativas. Apesar de possuírem diferentes trajetórias, compartilham um conjunto de críticas ao modelo da democracia representativa e, embora a participação e a deliberação não sejam sinônimas, todos os arranjos deliberativos se constituem em formas ampliadas de participação (AVRITZER, 2011). A teoria deliberacionista implica em dez princípios básicos: igualdade de participação, inclusão deliberativa, igualdade deliberativa, publicidade, reciprocidade, liberdade, provisoriedade, conclusividade, não tirania, autonomia e *accountability* (ALMEIDA e CUNHA, 2011, *apud* VAZ, 2011).

De acordo com Cunha (2009), a democracia deliberativa implica no uso público da razão e da argumentação na produção de decisões justificadas e legítimas que sejam capazes de desafiar decisões anteriormente tomadas. Portanto, espera-se que os espaços deliberativos sejam capazes de implementar debates e se tomar decisões que impactem nas políticas públicas. Por efetividade deliberativa, compreende-se “[...] a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública [...]” (CUNHA, 2009, p. 240). Assim, importa não apenas a capacidade das IPs, em especial dos conselhos como órgãos colegiados de partilha de poder, de incluir atores sociais nas discussões sobre políticas públicas, “[...] mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas, desde que as deliberações empreendidas em seu interior sejam, elas próprias, *efetivas* do ponto de vista da sua própria dinâmica” (VAZ, 2011, p. 97).

Em suma, este conjunto de dimensões busca avaliar a efetividade participativa pelos seus resultados; por isso, Avritzer (2011) considera que a efetividade da participação é um

termo mais amplo para se pensar tanto na dimensão da efetividade deliberativa quanto na dimensão da efetividade das IPs, este último referindo-se aos efeitos ou impactos dos espaços participativos sobre as políticas públicas. Assim, a capacidade das IPs de influenciar nas práticas políticas e a análise dos resultados ou efeitos da participação serão tratados na próxima seção.

2.1 Participação política, representação e legitimidade

A Ciência Política moderna tem dedicado diversos estudos e reflexões sobre o tema da participação política e sua relação com a democracia. A própria etimologia do conceito de política remete à questão da participação. Na Grécia Antiga, berço da *democracia* e do ideário de soberania popular, os termos política e participação eram indissociáveis. Diferentemente da democracia direta dos gregos, cujas decisões respeitavam a opinião da maioria relativamente a cada assunto aberto ao debate (exceto das mulheres, que eram excluídas do processo político), nas modernas democracias representativas, a participação ocorre durante o processo eleitoral de constituição do corpo político, através do voto, e quando “Constituída a autoridade política, a participação sai de cena, dando lugar à representação” (RIBEIRO e BORBA, s.d., p.11).

O termo participação política possui variadas definições, que estão atreladas ao contexto em que a participação ocorre; por isso, se nos anos 60 a participação implicava na escolha dos representantes políticos, sendo ela definida como uma ação relacionada ao momento eleitoral, no contexto de redemocratização do Estado brasileiro, com os novos repertórios de ação da sociedade civil, o termo participação se redefine. A partir daí o conceito de participação é ampliado, designando tanto a influência sobre o governo e sobre a própria sociedade, como a capacidade de protestar, apresentar demandas e temas de interesse social, de controlar e fiscalizar as ações governamentais, bem como agir de forma direta nas deliberações sobre políticas públicas (RIBEIRO e BORBA, s.d.).

Resumidamente, a participação política pode ser definida como o mecanismo que possibilita incorporar a sociedade nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, influenciando e exercendo controle sobre as decisões públicas tomadas por seus representantes políticos. É um fenômeno multidimensional, complexo e heterogêneo, pois pode assumir múltiplas formas, que vão desde o engajamento no processo eleitoral até a

incorporação de demandas nos canais institucionalizados de interação entre o Estado e a Sociedade Civil, em especial, os conselhos (LÜCHMANN, 2014).

Como vimos, a participação política e o controle social como os conhecemos hoje são uma conquista da sociedade civil, decorrente de uma série de reivindicações e lutas sociais que envolveram diversos segmentos e movimentos populares, categorias profissionais, sindicatos, associações civis, intelectuais e instituições que buscavam respostas às deficiências do Estado e do mercado para atender as demandas da sociedade. Foram feitas reformas no Estado para torna-lo mais efetivo na prestação de serviços e oferta de bens públicos; foram criados instrumentos de controle social a fim de se promover uma efetiva atuação cidadã, bem como instituiu-se espaços de participação democrática onde os atores sociais passaram a ser co-responsáveis pelas políticas públicas.

A participação política, seja ela individual ou coletiva, voluntária ou mobilizada, é pré-condição para o exercício do controle social ou controle democrático. Para Demo (2001, p. 13): “A democracia pode ser definida de muitas maneiras, mas um de seus pontos altos é o controle democrático” que seria “[...] a capacidade da população de manter sob seu controle o estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem comum”. Definido o conceito de controle social, é necessário entender que a sua efetividade está condicionada por dois fatores básicos, a saber, o desenvolvimento de uma cidadania plena e a construção de um ambiente democrático. Demo (2001) e Avritzer (2008) sinalizam que apenas em contextos onde a sociedade é consciente e organizada, capaz de questionar e confrontar as decisões governamentais, tornando o estado e o mercado acessível a todos, a participação e o controle tornam-se efetivos. Por isso, a cidadania é um elemento essencial para que se possa haver, de fato, uma democracia.

Exercer um controle social e participar efetivamente requer preparo e entendimento acerca das conquistas sociais, ou seja, é imprescindível uma formação cidadã. Na percepção contemporânea, cidadania pode ser definida como o exercício dos direitos e deveres sociais, civis e políticos estabelecidos na Constituição, sendo que os direitos e deveres estão interligados e o respeito e cumprimento de ambos contribuem para o equilíbrio da sociedade. Exercer a cidadania é ter consciência desses fatores e exigir que sejam colocados em prática: “[...] a habilitação dos cidadãos à participação na dinâmica democrática está associada a dois requisitos fundamentais: o exercício dos direitos políticos [...] (cidadania política) e o exercício dos direitos civis e sociais (cidadania civil e social) [...]” (SANTOS JR., 2000, p. 102). Portanto, a construção da cidadania é uma ferramenta imprescindível na formação da sociedade civil, tendo o Estado o papel de viabilizar o preparo do cidadão para o exercício da

cidadania, por meio, principalmente, da universalização de uma educação de qualidade e da promoção de políticas sociais inclusivas.

As desigualdades de acesso a direitos sociais como educação formal, oportunidades de trabalho e constituição de renda, consumo de bens materiais e imateriais, acesso a serviços públicos e privados, aos equipamentos urbanos e infraestrutura, condições de saúde, etc., incidem diretamente na formação cidadã e, conseqüentemente, no exercício da cidadania, que requer cidadãos autônomos com oportunidades e direitos iguais (SANTOS JR., 2000). Assim, participação política, o controle social, o associativismo e a própria democracia são condicionados pelas desigualdades socioeconômicas. Nessa perspectiva, Santos Jr. (2000) defende a ideia de que, apesar da cultura cívica incidir na dinâmica democrática, essa também depende de um contexto social de esferas públicas mobilizadas, ou seja, o Estado, na figura do governo, tanto a nível federal, estadual ou local, pode mobilizar a população para a participação social e política, criando condições para o desenvolvimento de uma cultura cívica de participação e solidariedade.

Borba (2011) destaca o reducionismo das teorias da participação, cuja literatura tendeu a concentrar suas explicações sobre engajamento político nos atributos dos indivíduos, de modo a argumentar que os mais participativos seriam aqueles com maiores recursos e os mais centrais na estrutura social. A contribuição da literatura sobre oportunidades políticas, segundo Borba, foi considerar que o contexto institucional também é uma variável que pode influenciar na decisão dos indivíduos em participar. Sobre a participação nos conselhos gestores, o autor menciona que a sua configuração atrai um público com maior nível de organização:

[...] por tratarem de questões muito amplas (para toda a coletividade, decidindo, por exemplo, sobre temas como um plano municipal), produzem decisões que podem ser caracterizadas como bens públicos, pois são, em geral, indivisíveis quanto aos beneficiários. Nesse caso, [...] acaba imperando a lógica do *free-rider*, sendo natural que sejam atraídos para tais espaços os setores que possuem vínculos mais imediatos com a política pública em questão, ou com maior capacidade e recursos em termos de **organização** (BORBA, 2011, p. 71, grifo do autor).

Segundo Demo (2001), a cidadania individual é importante, mas a cidadania organizada coletiva potencializa a capacidade de confronto com o Estado e o mercado, isto é, o associativismo potencializa a capacidade de ação da sociedade, ampliando as possibilidades

de constituição de uma democracia ampla. O associativismo seria um indicador da qualidade da democracia e, ainda de acordo com Demo, o fator responsável por fundar a legitimidade do grupo. Para Lüchmann (2014), o associativismo fortalece a democracia, contribuindo para a formação cidadã; contribui para o desenvolvimento de laços coletivos, criando um conjunto de valores cívicos (confiança, cooperação, ética e interesse público); abre a oportunidade de grupos e setores excluídos e marginalizados de serem representados e terem suas demandas defendidas; divulgam problemas sociais e capacitam os atores civis a ocuparem os espaços participativos. Diversas perspectivas analíticas apontam uma relação de fortalecimento mútuo e interdependência entre associativismo e democracia (LÜCHMANN, 2014).

Os impactos democráticos da participação e do associativismo também podem ser mensurados por “sua capacidade de alterar a realidade social, seja no plano cultural, seja no plano institucional, no sentido de expor e lutar contra as relações de poder e de dominação que caracterizam as diferentes esferas e espaços da vida social” (LÜCHMANN, 2014, p. 29-30). Para a autora, mesmo que pesem sobre o associativismo e as organizações sociais decorrentes desse fenômeno, alguns fatores que podem limitar os seus resultados e benefícios de dimensão individual, social e política, como por exemplo, as influências e os limites dos contextos, os efeitos positivos do associativismo são amplos. Eles vão desde a formação da opinião pública, alteração de leis, denúncias de corrupção, até a qualificação de representantes políticos e não-políticos.

Essa multidimensionalidade dos atos participativos verificada no Brasil, especialmente a partir da década de 90, como foi visto, culminou com a inclusão da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das instituições participativas. Quanto ao segundo fenômeno, interessa saber se as IPs estão efetivamente contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, do bem-estar social e para a qualidade da democracia. Wampler (2011) menciona que mensurar e avaliar o impacto das IPs não é tarefa fácil, em função de variados fatores que podem incidir em seu desempenho. Embora estejam se consolidando como um canal de ligação entre o Estado e a sociedade, pesquisas apontam que as IPs têm produzindo impactos limitados diante das expectativas que se colocam nestas instituições, principalmente no que tange ao desejo de que elas sejam capazes de transformar a maneira como e para quem o governo aloca seus recursos (WAMPLER, 2011).

Santos Jr. *et al* (2004), após análise e detalhado diagnóstico sobre dados empíricos coletados em diferentes experiências de conselhos municipais no Brasil, chegam à conclusão de que, apesar dos problemas enfrentados na constituição dessas esferas e dos limites solidamente estruturados no processo de institucionalização os conselhos, verifica-se que

essas instancias têm a capacidade de efetivamente aprofundarem a democracia. Diversos são os ganhos pedagógicos obtidos por esses colegiados, tanto para os agentes públicos, quanto para atores civis e do mercado, que em contato direto, sistemático e institucionalizado, submetem-se “[...] a um processo de educação republicana e democrática da noção de bem comum” (p. 49), e concluem que “[...] os conselhos são espaços institucionais com potencial de se transformarem em instrumentos da constituição da governança democrática dos municípios” (p. 47).

A inserção da sociedade civil nas deliberações sobre políticas públicas, especialmente em espaços colegiados e paritários de participação entre sociedade civil e atores estatais, fez emergir uma nova forma de representação, que ocorrem para além dos períodos eleitorais e para além da legitimidade dos eleitos conferida pela eleição tradicional a partir do voto. Na teoria democrática contemporânea, os principais elementos da representação tradicional podem ser resumidos da seguinte forma: o pressuposto da autorização, a vinculação entre representação e eleição, a ideia do monopólio e o argumento da territorialidade (AVRITZER, 2007). Enquanto que na representação da sociedade civil, na maioria das vezes a representação “[...] é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania” (AVRITZER, 2007, p. 444).

Como foi discutido, a representação de origem extraeleitoral surge diante da crise da representação política tradicional, que fez emergir diversas formas de representação “oficial” da sociedade civil, com tipos diversos de autorização relacionados a papéis políticos diferentes, demonstrando que contemporaneamente a representação política pode se manifestar por múltiplas formas. Além do agente político, escolhido no processo eleitoral, Avritzer (2007) destaca o papel do “advogado” e do “partícipe”; o primeiro surge do conceito de advocacia de causas públicas, onde organizações não governamentais (ONGs) defendem atores que não as indicaram para tal função – a exemplo temos a Anistia Internacional; o segundo caso, do partícipe, é o da representação da sociedade civil, categoria na qual se incluem os conselhos gestores de políticas e que se dá a partir da especialização temática e da experiência de organizações da sociedade em tratar de um determinado tema, apresentando-se como representantes da sociedade civil em IPs.

A questão que se coloca é se essas novas instancias de representação são de fato democráticas. Nesse sentido, o papel da autorização na criação de legitimidade do representante nesse novo contexto ganha destaque. Para Avritzer (2007), o fato de uma organização da sociedade civil agir em nome de outros atores (da população em geral e de outras organizações que agem no mesmo campo temático) não deixa de haver representação,

que nesse caso, para o autor, se dá por identificação ou afinidade. Ou seja, representação se legitima em uma identidade ou solidariedade com o tema exercida anteriormente pela organização. Assim Avritzer (2007) propõe um conceito de representação relacional, dissociando-a de autorização, na medida em que essa se legitima por “[...] um vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los” (p. 445).

Salles (2010) aponta que a legitimidade da representação assegura a representatividade. Essa última é uma garantia de que as decisões tomadas pelos representantes no interior das IPs serão legítimas. A forma de escolha ou autorização das entidades representativas da sociedade civil para compor uma IP, como um conselho de política, é um forte fator de construção da representatividade. Segundo Salles (2010), as formas mais comuns de escolha são: pela lei; pelas plenárias das entidades; pela escolha do prefeito; e pela conjugação de mais de uma forma de escolha.

Quando as entidades são fixadas por lei, a representação na IP se enrijece, dificulta-se a ampliação da representação e há o risco de apropriação do espaço por parte das entidades pertencentes à instituição, que podem se ater mais a interesses próprios do que aos interesses da população. Quando escolhidas por meio de conferências, fóruns e/ou plenárias, a escolha dependerá da efetiva participação de todos os interessados, sendo esta a via mais democrática. Quando indicados pela autoridade política do governo, há o risco de aparelhamento da IP, e a representatividade fica comprometida (SALLES, 2010).

Ao contrário da *participação política*, em que o sujeito age em seu próprio nome, exercendo sua cidadania individual, na *representação política*, os agentes que compõem os espaços participativos representam coletivos, portanto, não agem em seu próprio nome, mas em nome de um grupo ou segmento. Bassi e Almeida (2014) enfatizam que, embora a bibliografia sobre a “representação não-eleitoral”, “representação por afinidade” ou “representação *ex officio*” tenha amenizado a importância da autorização na geração de legitimidade, reconhece-se, entretanto, que ela requer comprometimento com os interesses representados e por isso, faz-se necessário que haja mecanismos de “responsividade ou justificação”. Com isso, propõem-se discutir a questão da legitimidade em termos de *accountability*.

Se as novas formas de representação não operam pela exigência da autorização, e talvez por isso carregue a ambiguidade sobre qual grupo deve ser representado, tal bibliografia analisada por Bassi e Almeida (2014) propõem-se então que a legitimidade seja pensada “[...] em termos das relações que se estabelecem entre representados e representantes

ao longo de tempo, como processos que conectam as duas partes, permitindo o controle dos segundos pelos primeiros” (BASSI; ALMEIDA, 2014, p. 131).

No mesmo sentido, Miguel (2011) defende que, embora a representação democrática não eleitoral apresente problemas de ausência de formas de autorização e *accountability*, eles devem ser buscados, de forma a assegurar a sua legitimidade e o seu potencial democrático:

[...] autorização e *accountability* se impõem pela exigência de que existam mecanismos que permitam o controle dos representantes pelos representados. Na sua ausência, ficamos na dependência da “boa vontade” ou da “boa fé” dos representantes, com todos os problemas que isso coloca. Se há alguma coisa que a teoria política, ao longo de sua história, foi capaz de ensinar é que não devemos depender da boa vontade dos governantes. Precisamos de *mecanismos institucionais* que impeçam a usurpação do poder – daí a ideia de *checks and balances*, de mecanismos de controle, de desconcentração do poder (MIGUEL, 2011, p. 50).

É preciso ter em mente que a presença dessas ambiguidades na representação não-eleitoral não diminui o caráter democrático dessa nova forma de participação política. Tais ambiguidades vão sendo superadas ao longo do processo político-participativo e, como é próprio da vida política, novas contradições surgem ao longo do tempo. O que importa é que tal forma de representação é legítima, enquanto reconhecimento da pluralidade de interesses, de posições e perspectivas que constituem as diferentes camadas, grupos e segmentos da sociedade. Ela resulta de um processo histórico de lutas e reivindicações de direitos, em especial de uma participação direta da sociedade nas decisões políticas, constituindo-se, portanto, como uma conquista social.

2.2 Controle social da Educação

Os Conselhos de Educação não são instâncias recém-concebidas. A revisão da literatura sobre o tema evidencia que as discussões sobre conselhos de educação no Brasil remontam à época imperial, mais especificamente, a 1846, quando foi proposta a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. Mas somente no Brasil República, em 1911, foi criado o primeiro conselho de educação em âmbito nacional: o Conselho Superior de Ensino, transformado no ano de 1925 em Conselho Nacional de Ensino; em 1931, em Conselho

Nacional de Educação; em 1962 em Conselho Federal de Educação; e finalmente em 1994, através de Medida Provisória e em 1995, por meio da Lei Nº. 9.131, de 24 de novembro (lei atualmente em vigor), em Conselho Nacional de Educação. Assim, em âmbito nacional, são 97 anos de efetivo funcionamento de um conselho de educação (BRASÍLIA, 2008).

Mas foi em âmbito estadual, na Província da Bahia, que o primeiro conselho de educação no Brasil foi criado: o *Conselho de Instrução Pública*, em 1842. Muitos estados criaram seus conselhos de educação na primeira metade do século XX, embora os Conselhos Estaduais de Educação em vigor tenham sido implementados nos anos 60, a partir da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB) - Lei Nº. 4.024/61, aos moldes do Conselho Federal de Educação. Quanto aos Conselhos Municipais de Educação, sua criação também remonta ao Império, quando foi criado, em 1854, o *Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte*, no Rio de Janeiro. Com a Reforma do Ensino de 1971, incentivados pela Lei nº 5.692/71, que flexibilizou aos conselhos estaduais delegar algumas de suas funções aos conselhos municipais, muitos municípios passaram a instituir seus conselhos de educação (BRASÍLIA, 2008).

Entretanto, os conselhos municipais no modelo que hoje os conhecemos são resultado da Carta Magna Cidadã de 1988, com o qual contribuiu decisivamente a LDB/1996 – Lei nº 9.394/96. A estruturação de sistemas públicos se firma com as Constituições Federais de 1934 e 1946, das quais resultou a criação de Sistemas de Educação Federal e estadual. Somente com a Constituição de 1988, por meio da “descentralização político-administrativa, a participação direta da população na construção das políticas públicas e controle social do Estado” (Art. 204 da Constituição Brasileira), institui-se a criação de Sistema na esfera municipal, sob o princípio da descentralização e gestão democrática. Posteriormente, a LDB/96, reafirmando os princípios da Constituição, orienta que o Sistema de Educação Nacional deve organizar seus Sistemas de Ensino em regime de colaboração técnica e financeira, a fim de assegurar a universalização do ensino. Neste sentido, todos os entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – passam a ter atribuições e responsabilidades prioritárias por nível de ensino. É neste novo regime federativo, onde o município ganha autonomia político-administrativa, não precisando mais estar integrado ao sistema de educação do estado, que se define a competência dos municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino e, deste modo, a consolidação do Conselho Municipal de Educação como órgão imprescindível deste Sistema.

Em síntese, o Sistema de Educação Municipal constitui o arcabouço legal maior de organização da educação no município; o Conselho Municipal de Educação é o fórum da

gestão democrática, situado como órgão de representatividade social e com funções normativa, deliberativa, fiscalizadora e consultiva; e o Plano Municipal de Educação (previsto na Constituição de 1934, reafirmado na Constituição de 1988, passando a ser impositivo legal a partir da Lei Nº. 10.172, de 09/01/2001) é o instrumento guia da gestão do Sistema, devendo ser elaborado sob a liderança do Conselho. Portanto, a formalização legal do Sistema de Ensino, do Conselho e do Plano de Educação em âmbito municipal é essencial para o exercício da autonomia prevista na Constituição e na LDB, no contexto de descentralização do Estado Contemporâneo, que se fundamenta na gestão democrática e participação social.

Na tradição jurídica, a criação do sistema – “totalidade organizada, com suas partes articuladas num todo autônomo, em vista de sua finalidade” (BRASÍLIA, 2008) - deve preceder a criação do conselho, compreendido como órgão normativo e deliberativo do sistema. Entretanto, podemos perceber que o processo histórico instituiu primeiramente os conselhos, que passaram a demandar a organização dos sistemas de ensino. Além do fator histórico, tal fato é explicado pelos variados movimentos sociais que reivindicavam a construção de um espaço legalmente instituído de participação democrática na gestão da educação. Se inicialmente os conselhos possuíam caráter meramente consultivo, de assessoramento técnico, no cenário de reforma do Estado e seu processo de redemocratização, mais precisamente na descentralização do ensino, os conselhos municipais de educação ganham força como espaços de consolidação do Sistema Municipal de Ensino, assumindo novas e importantes funções, e incluindo a participação da sociedade organizada em sua composição.

As diferentes concepções de conselho, as funções, seu desenho institucional e composição têm acompanhado a trajetória da gestão pública da educação, e, portanto, os movimentos de centralização e descentralização das funções do Estado e da autonomia político-administrativa das unidades federadas. O CME, assim como a maioria dos colegiados das áreas sociais que aparecem no processo histórico mais recente da Constituinte de 1988, têm em comum a participação da sociedade na sua composição e a intenção de se constituírem em mecanismos de democratização do Estado, a partir da sua consolidação como base para uma democracia participativa (BRASÍLIA, 2007). De acordo com Pereira e Oliveira (2011, p. 653), a instituição do conselho “[...] potencialmente, favorece a consolidação de um processo de municipalização assentado em bases democráticas de gestão pela qual, os espaços, até então dominados por organizações hierárquicas e burocráticas, possibilitam o exercício participativo”, cuja principal função é intermediar a interação entre Estado e sociedade e representar esta última no trato das políticas públicas.

A participação da sociedade civil nos CME também está em conformidade com um dos princípios constitucionais do ensino: “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art. 206, inciso VI da Constituição Brasileira). A participação da sociedade na formulação de políticas públicas educacionais e o controle social da educação pode proporcionar uma maior pressão sobre os Gestores públicos para uma melhor alocação de recursos para o setor; a universalização e a igualdade de acesso ao ensino público; melhoria da qualidade da educação; além de transparência para a sociedade sobre a atenção (ou não) que o Estado dispensa à educação. Neste contexto:

O CME permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da democracia direta. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e suprir, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes (GADOTTI, 2000, *apud* PEREIRA e OLIVEIRA, 2011, p. 653).

Elemento estratégico para o desenvolvimento sustentável de uma nação, a educação promove cidadania e inclusão social, portanto, é legítimo que seja controlada pela sociedade. Por “controle social da educação”, Ramos (2004, p. 02) compreende “[...] a participação da sociedade efetiva em espaços institucionais, onde os representantes da sociedade civil e do Estado debatem e negociam prioridades quanto à formulação e execução das políticas públicas”. O CME, espaço de controle social privilegiado por operar através da partilha do poder entre Estado e sociedade, ampliando as possibilidades dos cidadãos de impedir o Estado de transgredir, bem como de induzi-lo a agir, pode constituir-se como instrumento central na garantia do acesso e permanência de todos em escolas públicas e de qualidade e na promoção de uma educação cidadã, capaz de formar indivíduos para a vida.

Mas para que os conselhos municipais de educação se constituam efetivamente como elemento fundamental para a democratização da gestão do ensino público, é necessário que a sua criação resulte da vontade política da sociedade e do poder Executivo, e não simplesmente por cumprimento de uma formalidade legal. Discutir com a comunidade local e lideranças municipais sobre as razões da criação do conselho, seu perfil, funções, atribuições, estrutura, sua composição e as formas de escolha dos representantes, mobilizando a sociedade em prol da educação, é a forma mais democrática de instituí-lo (BRASÍLIA, 2007).

Uma vez instituídos, os conselhos têm o desafio de construir as suas práticas em consonância com os propósitos democráticos que eles deram origem, garantindo uma real

participação social e buscando superar os desafios impostos à sua constituição e efetividade (RAMOS, 2004). Caso contrário, os CME podem constituir-se apenas como mais um instrumento burocrático do Estado, centralizador, sem legítima representatividade, subordinado à tecnocracia da Secretaria de Educação, tendo como principal função legitimar as decisões governamentais.

2.3 Governança Democrática: descentralização, participação e transparência

A década de 1980 foi um período fértil em avanços políticos no Brasil, que passou por profundas mudanças políticas e institucionais. O crescente associativismo e a formulação de variadas reivindicações de setores sociais a partir da segunda metade dos anos de 1970, os quais tinham um objetivo comum, o retorno à institucionalidade democrática, resultou na Assembleia Constituinte de 1987. Este período também é marcado por discussões acerca do papel do Estado, que buscavam dar respostas à sua crise, observada pela ineficiência da administração pública em lidar com as demandas da sociedade. Tais respostas foram dadas por meio de reformas no Estado, de modo que este se tornasse mais eficiente e eficaz.

Neste contexto histórico, o país se redemocratizou, promulgou-se uma nova Constituição Federal em 1988 e passou-se a instituir uma onda de reformas econômicas e estruturais. Foram implementadas estratégias de descentralização político-administrativa, a gestão por resultados, a adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores públicos (*responsiveness* e *accountability*), a diminuição da estrutura e das funções do Estado (*downsizing*), bem como a adoção de políticas de liberalização econômica e a privatização de empresas estatais. As reformas do aparelho estatal acabaram por transformar o papel do Estado, que passou a transferir diversas responsabilidades e competências do Governo nacional para os Governos locais, gerando um crescente e generalizado processo de fortalecimento da esfera local, baseado na descentralização e na municipalização das políticas públicas (SANTOS JR., 2000).

O município se fortalece, na medida em que a sua autonomia política, administrativa e financeira é consolidada institucionalmente pela Constituição de 1988, que instaurou um pacto federativo estruturado em um sistema de repartição de competências, tentando refazer o equilíbrio das relações entre os poderes central, estaduais e municipais. Tal autonomia de dá por meio da eletividade de prefeitos e vereadores, do poder de editar sua própria Lei

Orgânica, da capacidade de auto-organização e gestão econômico-financeira. Dentre as novas competências que lhes são atribuídas, destacam-se: legislar sobre assuntos de interesse local e baixar normas complementares que se adequem à sua realidade e vontade política e popular; a possibilidade de criar e instituir tributos de sua competência, de forma a supri-lo de meios para financiar os deveres que lhes são atribuídos, sem a dependência de repasses de outro ente; organizar e manter serviços locais e garantir adequado uso do solo urbano.

Somado a essas mudanças está o fato de que, no Brasil, elege-se o regime de "Estado Democrático de Direito", instaurando assim uma democracia semidireta, isto é, a nova Constituição, além de estabelecer o sistema representativo, inclui mecanismos da democracia direta (SALLES, 2010). Com isso, a sociedade conquista o direito de participação direta nas deliberações sobre políticas públicas e o poder de controle social do Estado, através de mecanismos variados, instaurando uma nova maneira de conceber o Estado e atuar coletivamente, reconfigurando as relações entre Estado e sociedade. Surge um novo modelo de cidadania, baseada em novos direitos, que requer a existência de novas esferas públicas legalmente instituídas que viabilize a prática democrática e o exercício da cidadania.

Todos esses fatores trazem desafios para as municipalidades, “[...] isto porque os municípios tiveram, historicamente, um papel marginal dentro do sistema administrativo nacional e hoje apresentam graves obstáculos estruturais para o seu desenvolvimento institucional, administrativo, econômico, político e social” (RIBEIRO *et al*, 2011, p. 01). Portanto, o novo papel das cidades e a abertura do poder local passam a exigir mudanças tanto de cunho organizacional quanto de funcionamento, bem como a adoção de estratégias de inovação que visem a modernização administrativa por meio de instrumentos e procedimentos empreendedores, e a ampliação de “[...] canais de gestão democrática como de instrumentos redistributivos da renda e da riqueza produzidas nas cidades” (SANTOS JR., 2000, p. 27).

Salles (2010) alerta para o equívoco da ideia de que descentralização e Democracia são inseparáveis, cujo principal argumento em favor da descentralização como promotora da Democracia seria, segundo a autora, que no município é mais fácil garantir a *accountability*. Ou seja, a proximidade entre o governo e os cidadãos possibilitaria o acesso ao Estado. Entretanto, considerando a realidade dos municípios brasileiros, alguns pensadores questionam se a descentralização administrativa tem a capacidade de gerar transformações na esfera local, como erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Isto porque, no Brasil, a reforma de Estado e o processo de redemocratização ocorreram em paralelo, gerando a confluência do desenvolvimento concomitante do projeto neoliberal de um Estado mínimo e do projeto democrático-participativo. Tal confluência de fatores levaram ao

enaltecimento do princípio da descentralização, sendo que após anos de experiências descentralizantes pode-se observar alguns efeitos perversos (SALLES, 2010).

A despeito dessa discussão legítima, visto que existem elementos sólidos para argumentar que a descentralização municipal, por si só, não constitui um mecanismo suficiente para a garantia da gestão democrática e de maior justiça e equidade social (SANTOS JR, 2000), não trataremos aqui das questões teóricas da descentralização, nem dos desafios apresentados por tal processo. O foco desta discussão é a Gestão Democrática dos municípios e, conseqüentemente, os três princípios que a norteiam: descentralização, participação e transparência; bem como o lugar dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, enquanto instâncias participativas, na instituição da Governança Democrática.

O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) instituiu como diretriz fundamental da política urbana a Gestão Democrática Municipal, a ser obtida mediante “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 2º, inciso II do Estatuto da Cidade). Este mesmo dispositivo legal afirma, em seu capítulo IV, que a garantia da participação da população na gestão municipal se dará por meio de debates, audiências, consultas públicas, projetos de lei de iniciativa popular, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, constituição de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse do município, mantendo em aberto a possibilidade da utilização de qualquer outro meio de participação que seja necessário. O Estatuto da Cidade também trata da gestão orçamentária participativa, cuja realização de debates, audiências e consultas públicas são condição obrigatória para aprovação das propostas orçamentárias municipais.

Observa-se que os principais problemas dos municípios no cenário do Estado Contemporâneo são a carência estrutural – em termos amplos, de recursos financeiros, humanos, tecnológicos, gestão estratégica, etc. -, e a obsolescência das práticas de gestão (RIBEIRO *et al*, 2011), que incidem diretamente na sua capacidade de gestão pública eficiente e nas respostas que esse ente federado pode dar às demandas sociais, afetando até mesmo a constituição de espaços públicos democráticos. Santos Jr. *et al* (2004) mencionam que as acentuadas desigualdades sociais e econômicas entre os municípios brasileiros geram diferentes respostas aos graves problemas sociais; no mesmo sentido Santos Jr. (2000) aponta que desigualdades socioeconômicas apresentadas no interior dos municípios interfere na proporção de pessoas habilitadas a participar das esferas públicas. Ambos os casos se revelam como ameaça ao projeto participacionista.

Santin (2004) alerta para os inúmeros problemas apresentados por gestões municipais burocratizadas, que não interagem com os cidadãos e estão alheios às reais necessidades da comunidade; isso somado ao alto índice de endividamento das administrações municipais, constituem desafios postos para o alcance da gestão democrática nos municípios. Além de tais problemas, encontram-se como agravantes ao projeto democrático e desenvolvimento sustentável das cidades a corrupção ativa e passiva na administração pública, bem como práticas clientelistas e patrimonialistas por parte dos detentores do poder político. O Estatuto da Cidade, para Santin (2004), mostra-se como um importante instrumento para o combate de tais vícios.

A capacidade de Gestão Democrática do município pode ser mensurada, segundo Ribeiro *et al* (2011), por meio de duas dimensões: a Dimensão Institucional – criação de instituições e os seus mecanismos de funcionamento; a criação de canais e espaços de viabilização da ação democrática; etc.; e a Dimensão da Ação Política – ações de mobilização, de capacitação, de educação para a participação, a interlocução, a publicidade; a criação de uma cultura de participação, etc. Desse modo, para os autores (p. 04): “[...] a dimensão institucional da gestão democrática pode ser traduzida em termos de descentralização; e que a ação político-social se expressa melhor pelos conceitos de participação e transparência”. Os princípios constitucionais que norteiam a instituição da Gestão Democrática no município são:

- ✓ **Descentralização** – caracteriza-se pelos aspectos institucionais da gestão democrática, manifesta pela descentralização do processo de formulação e implementação das políticas públicas, manifesto nos aspectos administrativos, nos processos decisórios e nas ações do poder público;
- ✓ **Participação** – designa o nível de envolvimento da sociedade civil nos processos de gestão da coisa pública, portanto refere-se à ação política;
- ✓ **Transparência** – diz respeito às ações voltadas para divulgação dos atos governamentais, contribuindo para o controle social e prevenção contra corrupção; está, portanto, vinculado campo dos processos de gestão ou funcionamento das instituições.

Por Governança Democrática entende-se “[...] os padrões de interação entre as instituições de governo local e a sociedade baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação social” (SANTOS JR., 2000, p. 234), expresso na igualdade de direitos e em

canais de diálogo institucionalizados, conclui o autor. A gestão democrática, segundo Santin (2004, p. 127), seria a gestão capaz de desenvolver sustentavelmente as cidades, de forma planejada, justa e consistente, visando a qualidade de vida da população: “Porém, ele só será possível mediante a articulação entre Poder Público e cidadãos, cumprindo com os mecanismos do Estatuto da Cidade em busca de cidades mais sustentáveis, tendo como centro a qualidade de vida da pessoa humana”. Portanto, a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão possibilita o aperfeiçoamento da definição de prioridades políticas com vistas ao atendimento das expectativas e necessidades da sociedade, contribuindo para a eficiência administrativa, dos serviços públicos, do bom funcionamento das instituições democráticas, ampliando e fortalecendo a democracia.

Santos Jr. (2000) cita dois pressupostos fundamentais para a efetividade do modelo de Governança Democrática. O primeiro seria a inclusão social, condição para habilitar/preparar/formar a sociedade para o exercício da cidadania plena; o segundo refere-se à ampla participação social, por meio de esferas públicas mobilizadas. Contudo, diversas pesquisas apontam para a incapacidade de muitos municípios no Brasil em atender aos princípios elencados por Santos Jr., os quais apresentam acentuadas desigualdades sociais e uma cultura cívica apática e alheia à participação política. Ribeiro *et al* (2011) apontam diversos problemas relativos à capacidade de Gestão Democrática dos municípios, como carência estrutural, onde a composição orçamentária constitui um indicador evidente dessa insuficiência e que, por consequência, gera outras falhas; a obsolescência das práticas de gestão, para a qual a implementação dos mecanismos de gestão democrática (PDDU, PPA, LDO, LOA, Conselhos, etc.) torna-se um desafio; a constituição de esferas públicas de participação, que muitas vezes, se dá por imposição legal, e não por um projeto conjunto entre Governo e sociedade; a baixa disseminação da mobilização à participação cidadã, indicando a necessidade de se promover a modernização das relações entre a Administração Pública e Sociedade Civil, diz os autores, que sugerem algumas medidas para superar esse quadro:

- (a) Desenvolver programas de ‘empoderamento’ das populações; (b) Implantar conselhos cidadãos como uma forma de atrair investimentos privados para o município; (c) Garantir a permanente verificação do perfil da paridade e da frequência das reuniões dos conselhos; (d) Disseminar a prática da pactuação de responsabilidades entre a administração pública municipal e a sociedade civil; (e) Criar mecanismos para a consolidação de uma cidadania ampliada; e (f) Difundir mecanismos efetivos de Controle Social (RIBEIRO *et al*, 2011, p. 14-15).

Os Conselhos Municipais são espaços de negociação e consensos entre Estado e sociedade, capazes de instaurar um regime de ação pública de novo tipo. Santos Jr. *et al* (2004) afirmam que os conselhos, por se constituírem em instrumentos de participação e representação da sociedade civil organizada nas deliberações sobre políticas públicas, apresentam-se como a expressão (ao menos no plano legal) da instituição de um modelo de Governança Democrática em âmbito local. Os conselhos são considerados como o instrumento mais direto de controle social, fiscalização e proposição de políticas públicas, com forte premissa de justiça social. Esses colegiados possuem o potencial de transformação da cultura política da sociedade e do Estado, constituindo-se como instrumento de fortalecimento da democracia e mecanismo de constituição da Governança Democrática dos municípios, não podendo, entretanto, ser considerados como o principal ou único instrumento efetivamente democráticos (SANTOS JR. *et al*, 2004).

A problemática do funcionamento dos conselhos municipais é resultado do processo, ainda em construção, de novas formas de fazer política, que implica em uma ressignificação do poder local como promotor das mudanças sociais, por via das novas formas de participação e organização popular. Neste sentido, a descentralização e a municipalização das políticas públicas devem caminhar na direção do aprofundamento da democracia na esfera local e na instituição do modelo de Governança Democrática.

Por fim, conclui-se a discussão sobre Gestão Democrática Municipal tendo como base o pensamento de Santos Jr. (2000), que argumenta que a dinâmica democrática local é o espaço, por excelência, da efetividade do regime democrático de direito. Independente do padrão de governança instaurado no município, diz o autor, este se expressa “[...] em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre governo e sociedade” (p. 235). As diferenças no nível e no modo de incorporação desses espaços são, em boa medida, ainda segundo o autor, explicadas pelas diferenças no grau de inclusão social e pelas diferenças entre cultura cívica e instituição de esferas públicas mobilizadas, as quais incidem sobre as possibilidades de se constituir uma Governança Democrática no contexto local.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi realizada no município de Camaçari, cidade situada na região metropolitana do estado da Bahia. Com uma área de 784,658 quilômetros quadrados e uma população de 286.919 mil habitantes em 2015, Camaçari possui o 2º maior produto interno bruto municipal do estado, o 5º maior da Região Nordeste e o 38º maior do País, estimado em mais de 12 bilhões de reais. Camaçari é um dos mais ricos municípios do Nordeste; além de abrigar o primeiro complexo petroquímico planejado do País, abriga o maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul, abrangendo assim um Polo Químico, Petroquímico, Plástico e Automotivo. Portanto, Camaçari possui um importante papel econômico e político no contexto baiano (IBGE Cidades).

Tabela 1: IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Camaçari

Ano	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
2010	0,694	0,681	0,798	0,616
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano - Bahia				
Ano	IDH	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
2010	0,660	0,663	0,783	0,555
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – Brasil				
Ano	IDH	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
2010	0,727	0,739	0,816	0,637

Fonte: Atlas Brasil 2013 - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Camaçari é 0,694, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,6 e 0,699). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,223), seguida por Longevidade e por Renda. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,163), seguida por Longevidade e por Renda (Atlas Brasil 2013).

Apesar do índice médio de desenvolvimento humano, e dos indicadores do IDH do município estarem acima da média dos indicadores do IDH do estado da Bahia, Camaçari possui grandes desigualdades sociais, com um índice de pobreza de 57,51% (IBGE Cidades) e

índice Gini de 0,53 (PNUD/2010). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB/2013, anos Iniciais, também é maior que a média do estado:

Tabela 2: IDEB/2013 – ANOS INICIAIS

CAMAÇARI	BAHIA	BRASIL
4,3	3,9	4,9

Fonte: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

Camaçari possui um Sistema Municipal de Ensino (SME) – que hoje conta com 98 escolas – e seu Conselho Municipal de Educação (CME), criados em 1994 por ato normativo. No ano de 2015, o orçamento da educação foi de R\$ 227.154.211,50 (LOA/2015). O sistema próprio de ensino confere ao conselho municipal de educação atribuições normativas. Portanto, devido à centralidade político-econômica do município de Camaçari na região metropolitana e no estado da Bahia, e por este possuir um sistema de ensino amplo e consolidado, concluiu-se que era, além de viável, também de grande importância implementar a pesquisa sobre a prática exercida pelos conselhos de políticas públicas em educação nesta cidade.

A pesquisa foi dividida em duas fases. Na primeira fase, foi realizado um estudo de caso no CME, visando avaliar a efetividade do processo participativo, deliberativo e o controle exercido pelo conselho. Para tanto, foram definidos três critérios metodológicos de avaliação de dados quantitativos e qualitativos de fatores endógenos ao conselho, sendo que cada critério buscou identificar:

- **Os conselhos enquanto canais de participação democrática** - a composição do conselho e os segmentos sociais representados; forma de escolha dos seguimentos representados e os mecanismos de seleção dos representantes do conselho; os critérios de escolha dos conselheiros; a forma de escolha do presidente; a natureza da participação e o grau de autonomia dos membros.
- **Capacidade e condições para a tomada de decisões** - o perfil dos conselheiros: cultura de participação cívica, associativismo, filiação partidária, grau de informação e formação, capacitação técnica e política, renda; os investimentos em capacitação e apoio aos conselheiros; duração dos mandatos; condições físicas e materiais do

conselho: recursos humanos e financeiro; a estrutura organizacional: operacionalização, periodicidade das reuniões e os meios de comunicação e divulgação do conselho; o grau de acessibilidade e mecanismos de acesso à informações sobre o poder público e a prestação de contas por parte do poder local.

- **A natureza institucional e o papel exercido pelos conselhos:** conhecer e compreender, por meio das categorias natureza, função e competência, o sentido atribuído ao conselho nos atos normativos de sua criação; analisar, a partir da constituição do conselho, a prática exercida; verificar o impacto na gestão da secretaria municipal de educação e nas políticas públicas educacionais; investigar a capacidade de controle dos mecanismos e critérios de uso dos recursos públicos e decisões nas políticas públicas; conhecer o sentido atribuído ou concepção do poder público sobre o conselho.

Nesta primeira fase, utilizou-se como instrumentos de coleta de dados: questionário com respostas fechadas e abertas; entrevista estruturada e semiestruturada; pesquisa documental centrada na análise da Lei de criação do conselho, do Regimento Interno e atas de reuniões; pesquisa no Diário Oficial, site da prefeitura, site da Secretaria de Educação (SEDUC) e nos meios de comunicação do município.

O questionário foi estruturado em quatro eixos: composição do conselho e participação dos membros; perfil dos conselheiros, estrutura e situação de funcionamento do conselho; natureza institucional, funções e práticas exercidas; avaliação do Governo local. O questionário foi aplicado aos conselheiros titulares, e a pesquisa obteve 5 questionários respondidos. A entrevista estruturada foi realizada com o Presidente do conselho e abrangeu: o Plano Municipal de educação 2015-2024; o CME; a relação entre a Administração Pública e o CME. A entrevista semiestruturada foi realizada com um assessor técnico e buscou-se obter dados gerais sobre o CME e sobre a Secretaria de Educação.

Na segunda fase, realizou-se uma pesquisa de campo quanti-qualitativa, a fim de promover uma análise geral do modelo de Governança implementado no município e das relações existentes entre a Administração Pública Municipal e a Sociedade Civil. O critério metodológico nesta segunda fase da pesquisa buscou identificar como fator exógeno ao conselho o **Governança local:** o percentual de secretarias do governo que possuem conselhos municipais com participação da sociedade, em relação ao total de secretarias; os espaços de participação deliberativos e audiências públicas na cidade (periodicidade dos encontros,

número de participantes, tempo de antecedência com que são convocadas as reuniões, veículos de comunicação que são utilizados para fazer a convocatória); o percentual de mulheres, negros e deficientes empregados no governo do município, em relação ao total de funcionários; o percentual do orçamento executado decidido de forma participativa, em relação ao total do orçamento; o grau de interação entre governo e sociedade e o compromisso do governo com as decisões tomadas.

Como métodos, foram utilizados entrevista semiestruturada e ficha de coleta de dados. A ficha foi dividida em dois eixos: perfil básico municipal, com alguns indicadores socioeconômicos e educacionais; indicadores de Governança Democrática, este último teve como parâmetro o eixo Governança do Programa Cidades Sustentáveis.

Para preencher as informações do primeiro eixo da ficha de coleta de dados, realizou-se pesquisas online nos sites do IBGE Cidades, Atlas Brasil e no Inep, bem como na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2015. Para o segundo eixo da referida ficha, coletou-se dados na Secretaria de Administração (SECAD), Secretaria de Governo (SEGOV), Secretaria da Fazenda (SEFAZ), na Controladoria Geral do Município (CGM) e no Munic (IBGE) - Pesquisa de Informações Básicas Municipais. As entrevistas foram realizadas com o Secretário Municipal de Educação e com o Subsecretário.

4 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMAÇARI: Dinâmica interna e a influência da Governança local

O Conselho Municipal de Educação de Camaçari possui 21 anos de criação (porém não de efetivo funcionamento), antecipando-se em 02 anos a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 96. Seguindo a determinação constitucional, o município de Camaçari instituiu o seu Sistema Municipal de Educação e seu órgão normativo, o CME, através da Lei nº 317 de 27 de dezembro de 1994, que também cria o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE). Posteriormente, a Lei nº 317/94 teve alguns dos seus dispositivos alterados pela Lei nº 781 de 23 de abril de 2007, o que trouxe significativos avanços na estrutura do CME. De acordo com os atos legais, o CME compõe o SME e integra a estrutura da Secretaria Municipal de Educação – SEDUC, que representa o Poder Público Municipal em matéria de Educação.

Neste capítulo, serão apresentados e discutidos dados sobre a natureza da participação do conselho, seu desenho institucional (regras e procedimentos que o regem) e sua efetividade (intensidade e natureza das deliberações), a fim de sondar o seu potencial democratizante de promover e abrigar a participação de novos atores e novas temáticas e impactar a gestão e o controle das políticas públicas. As variáveis apresentadas podem ser explicativas da diferença de desempenho entre o conselho aqui em estudo e de outros conselhos de políticas. Por fim, far-se-á uma análise geral do modelo de governança implementado no município, seguindo a hipótese sobre a influência do contexto político local na formação, trajetória e na prática exercida pelos conselhos municipais.

4.1 Os conselhos enquanto canais de participação democrática

A composição dos conselhos é um dado essencial para avaliar a sua autonomia e a sua natureza. Quando sua composição é plural e paritária, os conselhos assumem natureza de órgão de Estado. Quando predominam representantes vinculados a cargos ou por livre nomeação, há o risco de aparelhamento dos conselhos, assumindo natureza de órgão de Governo (BRASÍLIA, 2008). O CME de Camaçari é composto por 07 membros, cujos segmentos representados são:

Quadro 1- Composição do CME de Camaçari

01 Representante de pais de alunos
01 Representante dos estudantes
01 Representante da Secretaria Municipal de Educação
01 Representante do Conselho Tutelar
01 Representante dos estabelecimentos particulares de educação infantil
01 Representante dos professores dos estabelecimentos de educação técnica e profissional do município
01 Representante dos professores da rede pública de ensino

Fonte: Elaborado pelo autor

Com população estimada em 286. 919 habitantes no ano de 2015, (IBGE - Cidades), o CME de Camaçari conta apenas com sete representantes (cada titular com um suplente da mesma categoria representada). Além da baixa pluralidade de seguimentos sociais representados no conselho, o Art. 15 da Lei nº 317/94, determina que os cargos instituídos para organização e funcionamento do conselho serão providos preferencialmente por servidores públicos municipais indicados pela SEDUC. Desses, destacam-se os cargos de Secretário(a) Executivo e Assessor(a) Técnico, aumentando a representatividade do Poder Executivo na estrutura do conselho. Por outro lado, o Art. 20 do Regimento interno do conselho prevê que o Secretário(a) será eleito(a), mas não define de qual corpo ele será oriundo, se do corpo técnico ou dentre os conselheiros. Essa questão é relevante pelo fato do importante papel exercido pelo Secretário(a): substituir o (a) Presidente e o (a) Vice-presidente nas suas ausências, bem como preparar a pauta das reuniões junto com a presidência.

Outro ponto importante a considerar é o perfil do conselho. O perfil dos conselhos municipais de educação pode ser classificado, basicamente, como técnico-pedagógico – quando há predominância de profissionais da educação em sua composição, ou como de maior participação social – quando há presença significativa de diferentes segmentos sociais representados. É relevante repensar a representação da sociedade civil na composição dos conselhos; pode-se inferir que sindicatos de funcionários e associações de classe não representam a sociedade civil pois possuem interesses particulares

A Constituição de 1988 introduz o princípio do respeito e valorização dos diferentes saberes, bem como institui o processo de descentralização e democratização (reforma do

Estado) que se dá, além da autonomia e corresponsabilidade dos entes federados, pela participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Assim, uma maior representação popular nos conselhos é um passo decisivo na busca pela implementação de uma governança local democrática que assegure e amplie a participação social nos processos decisórios (SANTOS JR. *et al*, 2004), apresentando e representando as demandas de segmentos da sociedade e temas sub-representados nos circuitos tradicionais, o que dependerá das afinidades temáticas e perspectivas sociais vivenciadas por seus participantes (AVRITZER, 2007).

Segundo Salles (2010), a construção da representatividade está, em grande medida, associada à forma de escolha das entidades que integram os conselhos. Em geral, essas formas são: por determinação legal; por meio de fóruns, conferências ou plenárias; pela escolha do poder público; pela conjugação de diversas formas de escolha. Em Camaçari, as entidades que integram o CME são fixadas por lei, o que, ainda de acordo com Salles, enrijece sua formação e limita a possibilidade de o conselho ampliar a representação, visto que toda alteração fica dependente de decreto. Outro ponto destacado pela autora é que as entidades integrantes do conselho podem se apropriar de suas cadeiras, atendo-se mais aos seus interesses próprios em detrimento das demandas da sociedade em geral. Quando a escolha parte da indicação do Chefe do Poder Executivo, a voz do governo tende a ser expressa, minando seu potencial de instrumento de gestão democrática. A via mais democrática para a escolha das entidades representadas no conselho seriam as plenárias, fóruns ou conferências, cuja escolha dos representantes depende da participação efetiva das entidades interessadas na temática (SALLES, 2010).

Tanto a composição quanto a forma de escolha dos conselheiros são indicadores da concepção que o Poder Local tem dos conselhos, se os concebem como órgão de Governo, “para assessoramento superior”, ou como órgão de Estado, “constituídos como a voz da sociedade falando ao governo” (BRASÍLIA, 2008, p, 49); sendo que a forma de escolha dos representantes também é um dado significativo na avaliação da legitimidade nas decisões tomadas no exercício da representação e do grau de autonomia do colegiado.

Originalmente, o CME de Camaçari foi concebido como órgão de Governo, para assessoramento da SEDUC - órgão responsável por administrar o SME. Isso fica implícito no Art. 10 e seus parágrafos, bem como no parágrafo único do Art. 11, da Lei nº 317/1994, onde os conselheiros eram escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo o conselho presidido pelo Secretário Municipal de Educação, tendo como critérios de escolha notável saber e experiência em matéria de educação.

Com a Lei nº 781/07, que altera dispositivos da Lei nº 317/94, os membros do CME, titulares e suplentes, passam a ser indicados por suas entidades. A lei não define a forma de escolha do presidente, mas anula o § 2º do Art. 10 que designa o Secretário de Educação como presidente, deixando tal questão por livre deliberação do conselho. Essa modificação na forma de escolha dos membros conferiu certa legitimidade na representação dos membros que compõem o conselho, visto que os seguimentos ganharam autonomia para escolher seus representantes, sem intervenção do prefeito. Entretanto, a falta de definição clara na legislação municipal sobre como deve ser a escolha do representante no interior das entidades, compromete o significado da representação.

Da forma de escolha do representante por suas entidades, apenas 1/5 afirmou ser eleito pelos pares:

Tabela 3: Forma de autorização do representante

Representantes	Indicado pela Entidade	Indicado pelo Executivo	Eleito pelos Pares
Secretaria de Educação	X		
Professores da rede pública municipal	X		
Estabelecimentos particulares de educação infantil	X		
Professores dos estabelecimentos de educação técnica e profissional	X		
Pais de alunos			X

Fonte: Elaborado pelo autor

Quando a vontade dos representados se expressa por meio de eleição direta, especialmente através de Conferência ou Fórum Municipal de Educação, é de se deduzir que haverá compromisso entre o representante e a temática defendida, bem como entre representante e representados. A falta de mecanismos formais para autorização e prestação de contas (*accountability*) faz com que a atuação dos representantes dependa exclusivamente da boa vontade destes atores, diminuindo a capacidade dos representados de interferir nos processos decisórios (MIGUEL, 2011; BASSI e ALMEIDA, 2014). Seria importante, neste

aspecto, averiguar em pesquisa futura, a relação estabelecida entre os representantes com suas bases de apoio, afim de mensurar a responsabilização e a legitimidade da representação.

De acordo com Avritzer (2007), a autorização é um conceito fundamental na criação de legitimidade da representação não eleitoral ou representação por afinidade. Neste caso, a legitimidade ocorre quando uma Organização da sociedade civil autoriza um partícipe a “agir no lugar de”, representando-o por afinidade ou solidariedade. Assim, a representatividade passa a ser uma garantia de legitimidade nas decisões tomadas no âmbito dos conselhos. Enquanto que a legitimidade das organizações da sociedade civil representadas no conselho estaria no processo de escolha e na afinidade temática (capacidade de advogar um tema), a legitimidade dos representantes destas organizações estaria na autorização e no discurso defendido em compromisso com quem dizem representar (AVRITZER, 2007), bem como na prestação de contas (MIGUEL, 2011; BASSI e ALMEIDA, 2014).

Os pressupostos para a composição dos conselhos são que estes sejam paritários, composto por igual número de representantes do poder público e da sociedade civil; e que sejam representativos, ou seja, os representantes que compõem o conselho devem ser legítimos defensores dos segmentos que representam. Aqui cabe mencionar que a pesquisa apontou para a falta de associativismo por parte dos representantes de usuários (pais e alunos). De acordo com o CME de Camaçari, os grêmios estudantis não funcionam no município por falta de interesse e engajamento dos estudantes. Também não integra organizações, entidades, associações, conselho escolar ou movimentos comunitários com atuação na área do conselho o representante de pais de alunos. Segundo informações do CME, as escolas públicas mobilizam reuniões de pais onde realizam eleições para o representante de pais de alunos e para o representante dos estudantes. A pesquisa consultou 15 pais de alunos em três escolas públicas municipais, a saber: Centro Educacional Maria Quitéria, Centro Educacional Reitor Edgard Santos, Centro Educacional Municipal de Camaçari (CEMC); a fim de verificar se estes participaram ou souberam da eleição de representante para o CME entre o segundo semestre de 2014 e início de 2015. Todos declararam não ter participado do processo de escolha do representante de pais, nem mesmo ter sido informados do evento.

Um controle social efetivo só é possível na sociedade consciente e organizada. Isso significa que a qualidade associativa reflete a qualidade democrática, onde a ausência de consciência crítica (pobreza política) inviabiliza questionamentos e afeta negativamente a cidadania. O associativismo evita, em última instância, a abertura de espaços públicos sem quórum representativo:

A qualidade democrática poderia ser resumida como qualidade associativa. A sociedade desorganizada é a típica massa de manobra, presa nas mãos dos ricos e poderosos. O cultivo da pobreza política sempre foi estratégia central dos privilegiados [...] O associativismo funda a legitimidade do grupo, no sentido de que formata o modo de vida em comum em primeira instância (DEMO, 2001, p. 22 e 23).

A bibliografia moderna aponta para as múltiplas relações entre associativismo e democracia. Resta saber se o poder público, por meio da educação e outros instrumentos, tem mobilizado e capacitado a população à participação cidadã, especialmente o seguimento estudantil, já que um Grêmio Estudantil é uma organização com foco na aprendizagem cidadã e experiência política. Essa questão encontrou limitações dentro deste estudo, mas que tecerá algumas discussões a diante acerca das relações entre a Administração Pública e a Sociedade Civil mediante a construção da democracia participativa.

A forma de escolha do Presidente também é um indicador do grau de autonomia do conselho. O Regimento interno do CME estabelece que o (a) Presidente e o (a) Vice-presidente serão eleitos por seus pares, em eleição secreta. Quanto aos critérios de escolha dos conselheiros, nas categorias a) saberes acadêmicos, b) experiência e c) representatividade social, foram descritos pelo CME, nesta ordem: 1º experiência, 2º formação, 3º representatividade. Já a SEDUC informou a representatividade social como sendo o critério de escolha dos membros do conselho.

A pesquisa procurou averiguar a efetiva participação no conselho por parte dos representantes, a fim de conhecer o compromisso destes com o seguimento representado e com a gestão democrática do sistema de ensino, bem como sondar a qualidade da atuação. Para apurar a assiduidade dos conselheiros, foram utilizadas as seguintes questões abertas:

De acordo com o “Plano de Atividades” do CME (calendário 2015):

Quantas Reuniões Plenárias estavam programadas para o 1º semestre do ano?

Quantas Reuniões Plenárias foram realmente realizadas?

Em quantas Reuniões Plenárias você participou?

Quantas Reuniões Internas (Câmaras Técnicas) estavam previstas para o 1º semestre?

Quantas Reuniões Internas foram realmente realizadas?

Em quantas Reuniões Internas você participou?

Você já participou de Comissão Especial?

Dos 05 (cinco) participantes da pesquisa:

Tabela 4: Participação dos conselheiros

02 (dois) participaram de todas as reuniões realizadas

04 (quatro) participaram de todas as reuniões plenárias

02 (dois) faltaram a uma reunião interna

01 (um) faltou todas as reuniões internas

Nenhum dos participantes integraram Comissão Especial

Fonte: Elaborado pelo autor

As informações sobre o quantitativo de reuniões programadas e realizadas foram destoantes em três questionários. É importante mencionar que o questionário de pesquisa foi aplicado em um dia de reunião extraordinária, onde 02 (dois) membros titulares estiveram ausentes e não os substituíram seus suplentes.

A efetiva participação dos conselheiros também se condiciona a outros aspectos. O conhecimento sobre a natureza e as funções do conselho; sobre a estrutura organizacional e instrumentos de operacionalização do colegiado; bem como a compreensão dos representantes sobre os assuntos discutidos nas reuniões são fatores fundamentais para a efetiva participação. Os resultados indicam que os conselheiros possuem um nível intermediário de entendimento sobre a constituição e as proposições do conselho, o que implica no exercício da participação.

As funções do conselho guardam coerência com sua natureza, por isso o questionário buscou averiguar o grau de informação dos conselheiros sobre a natureza do conselho a partir das funções atribuídas. Os resultados mostraram que 2/5 não compreendem a natureza consultiva como sendo a que assume o caráter de assessoramento, expressa em propor diretrizes e emitir pareceres; 3/5 não relacionam as atribuições de avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual relativos à educação como sendo da natureza deliberativa e consultiva do conselho, nem reconhecem tais atribuições como sendo funções atribuídas ao conselho, embora todos os participantes reconheçam como função atribuída a participação do conselho na elaboração do Plano Municipal de Educação; 3/5 afirmam ser da natureza do conselho a função mobilizadora, apesar desta não constar das funções atribuídas e nem das funções exercidas pelo conselho.

Embora a Lei de criação e o Regimento interno do CME não defina e nem oriente sobre a publicidade dos atos conselho, é de se esperar que um órgão colegiado de participação social, que compõe o SME e integra a estrutura do Poder Executivo, divulgue informações

sobre as ações tomadas em seu âmbito, afirmando assim o seu caráter público. A inexistência de orientação legal sobre tal questão leva 2/5 dos participantes da pesquisa a não perceberem a prestação de contas como sendo função do conselho. Apesar de definido nos atos normativos, 3/5 julgam não ser função do conselho articular-se e manter intercâmbio com outros conselhos e instituições de ensino e pesquisa em prol de medidas que lhes são conexas e em busca do aperfeiçoamento do ensino no município.

Sobre a estrutura organizacional e os instrumentos de operacionalização do colegiado, 3/5 dos representantes demonstraram nível satisfatório de conhecimento; 2/5 não reconheceram a Secretaria Geral como componente da estrutura do conselho e afirmaram ser a estrutura composta por Mesa Diretoria, o que não corresponde à realidade, 2/5 desconhecem o fato de que as sessões do Plenário são públicas, podendo ter direito a voz representantes de instituições públicas e de seguimentos da Sociedade Civil organizada. A efetiva participação dos representantes no âmbito do conselho também depende da capacidade e das condições para a tomada de decisões, o que serão avaliados na próxima seção.

4.2 Capacidade e condições para a tomada de decisões

A pesquisa buscou conhecer o perfil dos conselheiros, por meio dos seguintes aspectos: cultura de participação cívica, associativismo, filiação partidária; grau de informação e formação; capacitação técnica e política; renda; afim de analisar a capacidade dos conselheiros para tomada de decisões e nível de *expertise*. Foram utilizadas questões abertas com finalidade de aprofundar os pontos e oferecer ao participante a oportunidade de melhor explicitarem as questões.

Os conselheiros demonstram não serem portadores de uma cultura associativa caracterizada pelo caráter de representação. Nenhum dos participantes da pesquisa afirmaram ter vínculo com alguma associação ou entidade representativa da sociedade civil, nem participar efetivamente em atividades sócio-políticas, ou possuir participação partidária. Também afirmaram não possuir experiência anterior em outros conselhos, fator importante de aprendizagem ao longo do tempo e acúmulo de experiência tanto em relação à atividade participativa quanto à temática de discussão do conselho. Quanto ao perfil participativo dos representantes no que concerne a participação em mais de um conselho, somente 01 (um) destes participa atualmente de outro conselho: no FUNDEB - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e

Valorização do Magistério; visto que por determinação legal o CME possui representação no FUNDEB. Dentre os participantes da pesquisa, somente 02 (dois) afirmaram integrar entidade sindicalista, a saber, o Sindicato dos Servidores Públicos.

Dos conselheiros que informaram ser integrante do Sindicato dos Servidores Público, um é representante de pais de alunos, classificando-o como representante do Poder Executivo, e não como representante da sociedade civil. A esse respeito, Bassi e Almeida (2014) falam em um “[...] ‘imbróglio na representação política conselheira’ e nos leva a indagar o quanto essa confusão compromete a possibilidade de práticas *accountables* e responsivas por parte de quem atua nos conselhos diante dos seguimentos que dizem representar” (BASSI; ALMEIDA, 2014, p. 133).

Quanto ao perfil de escolaridade: 01 (um) possui nível superior incompleto (em curso), 02 (dois) possuem nível superior completo, 02 (dois) possuem pós-graduação. Verifica-se um perfil altamente escolarizado em comparação à população brasileira, a qual possui uma escolaridade média de 7,1 anos de estudo, equivalente ao ensino fundamental incompleto (IBGE, 2010). Não foi possível traçar um perfil econômico exato, pois somente 02 (dois) dos participantes declararam renda média, cujo valor foi de \pm R\$ 4.000,00. Esse valor supera a renda familiar média no Brasil, que é de R\$ 2.763,47 (IBGE, 2010). Os dados sobre escolaridade e os dados sobre renda, este último mesmo que parcial, mostram que a representação nos conselhos constitui um seguimento diferenciado à média da população, constituídos por aqueles com maior renda e maior formação e, portanto, com maior capacidade de articulação e presença no cenário público (SANTOS JR. et al, 2004), e uma valorização aos saberes técnicos-pedagógicos em detrimento de outros saberes (experiência, afinidade temática, representatividade).

Sobre capacitação técnica e/ou política na área temática do conselho, 4/5 disseram possuir algum tipo de capacitação. Em contrapartida, apenas 01 (um) representante participou de programa de capacitação para conselheiros e 01 (um) respondeu ter participado “parcialmente”, sendo este último o único representante em mandato consecutivo. Um razoável domínio sobre as políticas setoriais tratadas no âmbito do conselho é fundamental para uma participação efetiva, atuação consciente e melhor desempenho das funções. O conselho exerce atividades complexas na área de formulação, avaliação e fiscalização das políticas públicas educacionais, dividindo com a Secretaria de Educação a gestão do sistema de ensino. Por isso, o Poder Executivo deve investir em programas de capacitação e formação continuada para conselheiros, bem como se articular ao Pró-Conselho, programa nacional que tem investido na formação de gestores, técnicos das secretarias municipais de educação e

representantes da sociedade civil, através de cursos a distância ministrados por Instituições Federais de Ensino e encontros presenciais de formação. O CME tem o dever de cobrar a formação e capacitação de seus membros.

Sobre a duração dos mandatos dos conselheiros, incluindo a do Presidente, a lei institui um mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução para o mandato imediatamente subsequente. Dos 05 (cinco) participantes da pesquisa, apenas 01 (um) afirmou ter sido reconduzido para um mandato consecutivo, sendo este representante do Executivo.

Mandatos muito curtos podem interferir negativamente na estabilidade e sequência das políticas educacionais, assim também como a renovação total dos conselheiros pode trazer implicações indesejáveis na coerência, sequência e estabilidades das políticas públicas. Por outro lado, mandatos muito longos e sua renovação seguida podem dificultar a inovação frente às novas demandas e aspirações sociais (BRASÍLIA, 2008). É preciso buscar equilíbrio através de uma política de duração e renovação de mandatos que priorize a qualidade da educação e a capacidade do conselho de exercer suas competências.

As condições para o exercício das funções também implicam ao apoio aos conselheiros nos aspectos: apoio financeiro, ajuda de custo e afastamento remunerado do servidor para atuar no conselho. A Lei nº 317/94 estabelece apoio financeiro aos conselheiros em forma de “jeton”, por frequência a cada reunião. Entretanto, este valor não é pago na prática. O CME informou que o servidor público, na função de conselheiro, tem liberação do ponto, sem prejuízo de seus proventos, para participar das reuniões.

Uma questão importante, mas que não tem sido tema da literatura sobre órgãos de deliberação coletiva, é se os conselheiros merecem ser remunerados por seus esforços, experiência e tempo empregados: na participação de reuniões ordinárias e extraordinárias das Comissões e do Plenário; estudos e elaboração de parecer, dentro de prazo estipulado, quando na função de Relator; atribuições diversas quando Coordenador ou membro de Comissão; organização de fóruns para consultas à sociedade no sentido de definir prioridades para formulação de políticas públicas, dentre outras atividades. Essa questão não é tão simples, pois há posições que consideram que a função de conselheiro não deveria ser objeto de remuneração por ser de relevância pública.

Se assim entendida a questão, há complicações quando se pensa na função do Presidente do conselho. As atribuições do Presidente, por sua importância e numerosidade, requerem dedicação em tempo permanente, como ocorre no CME de Camaçari em que o Presidente atua cotidianamente. Neste aspecto caberia inferir que o exercício da função de Presidente é inerente à função de servidor público, que pode ser liberado, por meio de licença

remunerada, ou alocado, já que cabe ao município a responsabilidade de funcionamento do conselho; e isto prevê a Lei nº 317/94, quando trata da criação de cargos de provimento temporário, providos por servidores municipais indicados pelo Secretário de Educação, para organização e funcionamento do conselho e declara que a função de conselheiro, por sua relevância pública, detém preferência sobre qualquer outra.

De outra maneira, um representa da sociedade civil que quisesse candidatar-se à Presidente do conselho, teria que se manter sem remuneração, já que a função de conselheiro não gera salário. Essa concepção de sacerdócio, de voluntariado quanto à função de conselheiro parece ser mais danosa à instituição da democracia deliberativa do que benéfica. Como observa Deluchey (2012), frequentemente o processo de escolha dos membros do conselho tem sido por uma única via, de origem governamental, e alerta para a possibilidade de instrumentalização do Conselho:

Mesmo sendo absolutamente paritário, o presidente de Conselho, em todo caso, goza, geralmente, do “voto de Minerva” para impor a sua estratégia aos demais conselheiros. No caso do Conselho não ser absolutamente paritário, ou com uma paridade de fachada (alguns membros “não governamentais” sendo sistematicamente solidários com as instituições governamentais nas principais deliberações), existe o risco de que a presença dos conselheiros oriundos da sociedade civil organizada nada mais seja do que uma tentativa de desarmar o potencial político de organizações que, fora o Conselho, desenvolveriam estratégias de enfrentamento ao Governo muito mais visíveis e, talvez, mais eficazes, do que as desenvolvidas dentro de um espaço institucional controlado pelo próprio Governo (DELUCHEY, 2012, p. 86).

As condições para tomada de decisões também envolvem o apoio dos municípios ao funcionamento de seus conselhos, nos aspectos: condições materiais, recursos humanos, estrutura física e financeira. Estes aspectos são indicadores tanto da importância atribuída ao conselho, pelo Poder Executivo, na gestão do SME, quanto de sua autonomia.

O CME de Camaçari funciona em espaço próprio, numa espécie de “casa dos conselhos”, onde funcionam os demais conselhos da área de educação: o FUNDEB - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério; e o CAE – Conselho de Alimentação Escolar. Cada conselho tem a sua própria sala; no caso do CME, o espaço desta sala tem que abrigar a Secretaria Administrativa e de Assessoramento e seus respectivos membros, o Presidente, o Secretário Geral (ou Executivo) e todos os equipamentos do

conselho. Além das salas individuais, a “casa dos conselhos” dispõe de uma sala de reuniões destinada ao Plenário e às reuniões internas, cozinha e dois banheiros, que são compartilhados pelos três conselhos.

Possui equipamentos próprios e cedidos, que se encontram em bom estado. Destes, pode-se listar: telefone próprio; notebooks; acesso à internet; impressora; ar-condicionado; bebedouro; mobiliário e acervo bibliográfico. O conselho depende da disponibilidade dos funcionários da Secretaria de Educação para o seu efetivo funcionamento e, até a data de realização da pesquisa, constatou-se que o conselho estava operando com recursos humanos abaixo do necessário e do previsto em seu Regimento, contando apenas com duas assessoras técnicas. Contam também com um porteiro e uma auxiliar de serviços gerais que atendem aos três conselhos. Indagados se são oferecidas as condições necessárias para que os conselheiros exerçam suas funções, 2/5 responderam “parcialmente, precisa de Secretário Executivo”, 2/5 responderam “na medida do possível”, 1/5 absteve-se da resposta.

O CME não possui dotação orçamentária própria, nem tem autonomia para encaminhar à SEDUC sua proposta orçamentária anual. Depende diretamente do poder público para manter sua estrutura administrativa e logística e custear qualquer despesa, o que afeta o seu grau de autonomia de funcionamento e a qualidade do exercício das funções que lhes são atribuídas (BRASÍLIA, 2008). O conceito de autonomia não pode confundir-se com independência, pois o conselho é um órgão integrante do Poder Executivo, possuindo uma relação de interdependência com a Secretaria de Educação, identificada a partir das atribuições e funções de cada um dentro da gestão do sistema de ensino. A autonomia, neste contexto, significa a garantia de condições para o desempenho de suas competências. Assim, recursos financeiros próprio garantiria mais autonomia ao conselho, tanto para custear despesas de funcionamento, como para cobrir despesas com deslocamento de conselheiros, materiais de divulgação, ações de educação do conselho na comunidade, realização de fóruns, entre outros.

Além dos aspectos do desenho institucional que foram analisados até o momento, a estrutura organizacional e a operacionalização do conselho também impactam em sua atuação e, portanto, analisá-los pode auxiliar na compreensão de sua efetividade (CUNHA, 2009; CUNHA *et al*, 2011). Regimentalmente, fazem parte da estrutura organizacional do conselho o Plenário, as Comissões Especiais – Comissão de Direito Educacional e Comissão de Direito Educacional -, a Secretaria Geral e a Secretaria de Serviços Administrativos e de Assessoramento. Entretanto, na prática, sua estrutura tem contado apenas com Plenário e Secretaria de Serviços Administrativos e de Assessoramento, que conta apenas com duas

assessoras técnicas para desempenhar, além de suas atribuições, os serviços administrativos. Como instrumentos de operacionalização, contam apenas com reuniões plenárias e reuniões internas. Não operam por meio de fóruns, audiências públicas, conferência ou outro.

O processo decisório depende, segundo Cunha *et al* (2011, p. 308), de um conjunto de informações que o dão subsídio, além de estruturas que possibilitem a capacitação dos atores a tomarem suas decisões; portanto a “[...] presença de comissões, cuja função é qualificar cognitivamente o debate, bem como a previsão de conferências, que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros”, sendo que a existência ou não desses recursos impactam no desempenho dos conselhos.

A pesquisa apontou que periodicidade regimental das reuniões do CME é mensal, possuindo agenda fixa, além das reuniões extraordinárias. As reuniões efetivamente realizadas obedecem a periodicidade programada. Entretanto, 2/5 dos participantes afirmaram que, muitas vezes, as reuniões não possuem quórum - número mínimo de pessoas necessárias para que uma sessão ou deliberação possa ser válida -, o que implica no compromisso dos representantes com a função exercida.

A maior ou menor periodicidade de reuniões pode indicar o grau de participação dos conselhos na gestão do sistema de ensino. Reuniões semestrais inviabiliza, na prática, a efetividade deliberativa dos conselhos, bem como o exercício das funções normativa, consultiva, fiscalizadora e de mobilização social, podendo-se deduzir que é pouco provável que, no plano concreto, o conselho consiga constituir-se como espaço participativo de gestão democrática (BRASÍLIA, 2008).

As reuniões plenárias são abertas ao público, embora a sociedade não participe devido a uma via de mão dupla: a falta de articulação e iniciativa da população, e a falta de divulgação sobre este espaço público de deliberação. Dos meios de comunicação e divulgação do trabalho do CME, este tem utilizado o quadro-mural interno e o diário oficial, embora a pesquisa não tenha encontrado nenhuma divulgação dos atos e atividades do conselho no diário oficial, no site da prefeitura ou mesmo na página eletrônica da SEDUC.

A visibilidade das ações do conselho é um fator importante na prestação de contas e no monitoramento da sociedade. A divulgação dos resultados das decisões tomadas no âmbito do conselho afirma o caráter público dessa instituição, e possibilita que a sociedade possa controlar aqueles que fazem o controle social: os conselheiros. O conselho deve agir sempre com transparência e buscar estabelecer relações com a sociedade, mobilizando-a. Neste quesito, o CME informou que não faz mobilização social e nem divulgação de seus trabalhos

em veículos de comunicação como jornal, periódico, boletim, site próprio ou outro porque não possui recursos financeiros para tal, visto que geram custo considerável. Como analisamos anteriormente, a falta de recursos próprios diminui a autonomia deste colegiado.

Quanto ao grau de acessibilidade e mecanismos de acesso às informações sobre o poder público e a prestação de contas por parte do poder local, a pesquisa apontou para a fragilidade dos mecanismos usados para acompanhamento, por parte dos conselheiros, e na prestação de contas, por parte do segmento governamental.

Dos mecanismos de acesso à informação e acompanhamento utilizados pelos conselheiros e pelo CME, foram listados: diário oficial, site oficial da prefeitura e quadro mural do conselho. Apenas 2/5 informaram “documentos emitidos pela SEDUC”. A Secretaria de Educação informou que os meios e formas de acesso da sociedade à informação sobre a administração municipal, indicadores sociais e dados orçamentários são: site da prefeitura e Tribunal de Contas. Sobre o grau de acessibilidade às informações sobre o poder público, a média obtida entre os conselheiros foi 2,5, sendo 5,0 o valor máximo. Quanto à prestação de contas por parte do poder local, a média também foi de 2,5, tendo 5,0 como valor máximo.

Pôde-se perceber que a capacidade e as condições para tomada de decisões no âmbito dos conselhos perpassam por diversos aspectos, aqui discutidos, como investimentos em capacitação e formação continuada dos conselheiros; condições físicas, materiais e financeiras; acesso à informação e prestação de contas por parte do poder público; bem como o desenho institucional. Isso implica dizer que a autonomia e efetividade deliberativa do conselho, ou seja, a “capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública” (CUNHA, 2009, p. 240) dependem dessas variáveis.

4.3 A natureza institucional e o papel exercido pelos conselhos

O CME de Camaçari, representativo da sociedade na gestão democrática do ensino, é o órgão colegiado da estrutura da Secretaria de Educação – SEDUC, incumbindo-lhe as funções normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras, através das quais disciplina as atividades do ensino público e privado, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino - SME. Portanto, como órgão do Executivo, suas funções são de natureza do Poder Executivo.

Foi criado em 1994 pela Lei n° 317, com um perfil predominantemente técnico-pedagógico e com membros escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo. Após alterações de alguns de seus dispositivos pela Lei n° 781 de 2007, define-se um caráter mais participativo a esse órgão, que passa a contar na sua composição com representantes indicados por segmentos da sociedade civil organizada. De acordo com os atos normativos de sua criação e seu Regimento interno, são competências e atribuições do CME:

Normativa – interpretar a correta aplicação da lei no seu âmbito, bem como elaborar normas complementares às nacionais e estaduais, afim de regulamentar o SME, especialmente no que se refere a autorização de funcionamento das unidades escolares integrantes do SME e regularização de vida escolar;

Consultiva – assessorar a SEDUC, por meio de pareceres aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, referentes a projetos e programas educacionais e experiências pedagógicas inovadoras. Também responde a consultas acerca de legislação pertinente, acordos, contratos e convênios, concessão de auxílios e subvenções a instituições educacionais e propõe medidas;

Deliberativa – elaborar políticas educacionais, aprovar regimentos e propostas pedagógicas escolares, autorizar experiências pedagógicas avaliando seus resultados na forma como estabelecer, legalizar cursos e aprovar os currículos escolares, definir critérios para matrícula, transferência e movimentação do aluno no âmbito do SME, bem como dependência, adaptação, recuperação, complementação e validação de estudos, tomar medidas para melhoria do rendimento escolar. A função deliberativa também expressasse na elaboração do seu Regimento interno e Plano de Atividades.

Fiscalizadora – supervisionar, acompanhar e avaliar o desempenho do sistema municipal de ensino, as experiências pedagógicas, a execução das políticas públicas e o cumprimento da legislação educacional em vigor.

O caráter **Propositivo** não está explicitado na lei que institui o conselho, nem em seu Regimento, mas aparece expresso em suas atribuições onde, ao contrário da função consultiva, em que o conselho reage a estímulos ou desafios ao responder a questões que lhe são apresentadas, na função propositiva ele toma a iniciativa: propor medidas que visem ao

aperfeiçoamento do ensino no município; sugerir medidas correlacionadas com a ampliação dos recursos destinados à educação; promover ou recomendar estudos sobre a comunidade para a adequação da proposta pedagógica às efetivas peculiaridades locais e regionais e às diferenças individuais dos alunos.

A função **Mobilizadora** é a única não atribuída ao CME de Camaçari. Esta função é relativamente nova para os conselhos de educação, não fazendo parte da tradição dos conselhos nacional e estaduais. Tal função surge na perspectiva da democracia participativa e tem a função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais. A função mobilizadora ajusta-se na concepção de que a educação só atingirá o patamar de qualidade desejado se houver integração dos esforços entre as ações do Estado, da família e da sociedade. No desempenho da função mobilizadora, o conselho institui ações de consultas à sociedade em geral, através da organização de fóruns, conferências, seminários e encontros, afim de definir prioridades para a formulação de políticas públicas voltadas para a educação municipal.

O conselho também está incumbido de manter intercâmbio e articular-se com outros colegiados que compartilham com ele objetivos e responsabilidades na defesa da educação. Seu relacionamento com o Conselho Estadual e os conselhos locais como o FUNDEB, da Criança e do Adolescente, de Alimentação Escolar, dos Direitos dos Deficientes Físicos, etc., proporciona a integração de ações, com vistas ao atendimento qualificado da população e a elaboração de políticas educacionais de forma integrada às demais políticas públicas. No que tange às Resoluções, Pareceres e Proposições, estes não possuem eficácia antes de aprovação do Secretário Municipal de Educação, assim, necessitam de homologação de seus atos. Essa dependência é interpretada por alguns como restrição à sua autonomia (BRASÍLIA, 2008).

Além da prestação de contas dos gastos públicos com a educação à sociedade e ao conselho pelos gestores locais, o conselho também deve acompanhar se aquilo que ficou estabelecido no Plano Plurianual e no orçamento anual relativos à educação está sendo cumprido. Quanto à capacidade de controle dos mecanismos e critérios de uso dos recursos públicos destinados à educação, o CME diz exercê-lo apenas através da representação por um de seus membros no conselho do FUNDEB. Portanto, percebe-se o baixo grau de acessibilidade a informações sobre ações do poder público e a fragilidade dos mecanismos usados na prestação de contas por parte do segmento governamental, incidindo sobre a capacidade de controle do conselho.

Vê-se que no plano legal, a partir da análise dos atos normativos de sua criação, o sentido atribuído ao CME é o de órgão público municipal que, observadas suas atribuições e

papéis no âmbito do SME, atua em conjunto com o poder público, compartilhando responsabilidades na gestão democrática da educação local. Resta saber, a despeito de sua constituição, a prática exercida.

Wampler (2011) considera que as IPs devem contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, para a melhoria do bem-estar social e para a melhoria da qualidade da democracia. No caso do conselho de educação, espera-se que este participe da formulação de políticas públicas educacionais, não se restringindo às demandas, mas sendo desafiador no exercício de suas funções. A formulação da política educacional deve ser responsabilidade compartilhada entre a Secretaria de Educação e seu órgão colegiado, sendo também a Secretaria responsável pela execução, supervisão e avaliação, e o conselho, pelo acompanhamento, controle e também avaliação de tais políticas. Estes órgãos devem trabalhar em regime de cooperação, especialmente em relação à elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), instrumento guia do SME:

Se os conselhos e demais IPs continuarem produzindo impactos limitados na melhoria da qualidade dos serviços públicos, na qualidade da deliberação, ou no bem-estar social, então será mais provável que as instituições sejam “esvaziadas” pelos muitos atores que hoje estão trabalhando duro para fazer com que estas instituições funcionem bem (WAMPLER, 2011, p. 50).

Pode-se observar o grande quantitativo de atividades demandadas na rotina do conselho, muitas dessas com caráter administrativo. Cabe indagar se o conselho possui condição institucional como possui a Secretaria de Educação, ou seja, o conselho dispõe de capacidade técnica e infraestrutura adequada ao desempenho de suas funções, com recursos financeiros e recursos humanos especializado e em número suficiente para atender às demandas do sistema de ensino, cuja estrutura física inclui 98 escolas? Seria importante também questionar se a periodicidade mensal das reuniões deste conselho é o bastante para executar suas diversas atribuições, principalmente quando tais reuniões nem sempre possuem quórum.

A pesquisa permitiu averiguar o papel que o CME vem exercendo na prática e, pôde-se perceber que, no campo consultivo e deliberativo, o conselho tem sido pouco demandado pelo respectivo Executivo que, geralmente, decide sobre as políticas educacionais sem ouvir seu conselho. A concentração de poder no Executivo deixa o conselho com autonomia limitada – ou praticamente nula - para deliberar e, até mesmo, definir normas do sistema de

ensino, que em geral devem adequar-se à pauta governamental. As propagandas governamentais sobre os programas, cursos, experiências e propostas pedagógicas e eventos educacionais, especialmente aqueles abertos à participação pública, atribuem a sua formulação e realização à SEDUC, que representa o Governo. Não há menção, nas publicações oficiais, da participação ou das contribuições propositivas do conselho nas decisões tomadas no âmbito do SME.

Em geral, o CME tem sido demandado a exercer funções normativas, no sentido de regular a organização do SME por meio de normas complementares e responder aos procedimentos de aprovação de contratos e prestação de contas exigidos em convênios estabelecidos com os programas de outras esferas; e tem exercido a função fiscalizadora, nos limites de suas condições institucionais, porém restringindo-se a zelar pelo cumprimento da legislação escolar aplicável à educação.

Sobre a atuação do conselho na formulação do PME 2015-2024, o conselho não soube responder sobre: sua participação na elaboração do PME, juntamente com a comissão designada para esse fim; sua atuação na mobilização da sociedade, juntamente com a SEDUC, em prol do desenvolvimento do PME; se o documento-base que serviu para elaboração do projeto de lei do PME foi submetido a consulta pública; nem se o PME foi aprovado pela Câmara de Vereadores na data prevista pelo Governo Federal. O argumento foi que os atuais membros do conselho assumiram suas funções em abril de 2015, não possuindo informações anteriores a essa data. Estes dados demonstram uma limitação tanto no acesso às informações sobre o SME e às decisões da coordenação administrativa, como problemas estruturais na prestação de contas no interior do próprio conselho, o que implica numa descontinuidade das ações do conselho entre diferentes mandatos.

O PME de Camaçari começou a ser elaborado em 2013, foi apresentado ao Prefeito em 23/02/2015 para posterior avaliação na Câmara Municipal até 24 de junho do mesmo ano. Ao longo de 2013, foram realizados fóruns permanentes de educação, com participação da sociedade civil, e sete audiências públicas realizada pela comissão de Educação, Saúde e Assistência Social da Câmara Municipal. Depois das audiências, as comissões de Educação, Saúde e Assistência Social e de professores se reuniram para construir, adequar e revisar o relatório final que daria origem ao projeto de lei. Ao final de 2013, houve uma Conferência Municipal de Educação, que antecedeu a CONAE 2014 – Conferência Nacional de Educação. Nas publicações oficiais, bem como as informações coletadas na SEDUC durante a pesquisa, relata-se apenas a presença da presidente do conselho na época. O CME não teve participação

ativa na elaboração do Plano, como se espera o protagonismo de sua atuação na gestão das políticas educacionais, nem mesmo vem acompanhando sua execução.

Percebe-se que CME não tem conseguido influir nas ações do governo, nem impactado a gestão do SME e as políticas públicas educacionais, mas sua atuação tem servindo apenas para legitimar as decisões governamentais, constituindo-se, portanto, como uma arena formal, subordinada às rotinas da Secretaria de Educação. Essa ratificação pública em relação a uma decisão anteriormente tomada pelo Estado (AVRITZER, 2008) termina por esvaziar a capacidade desse órgão de partilha de poder em se firmar como espaço de efetivo diálogo entre sociedade civil e governo. Santos Jr. *et al* (2004) já apontava para limitações enfrentadas no processo de institucionalização dos conselhos, dos quais percebeu-se: capacidade decisória limitada, principalmente em respeito à garantia do acesso a informações; aos processos de fiscalização e tomada de decisão em torno da gestão das políticas sociais; à divulgação para a sociedade; à estrutura de funcionamento; à inexistência de uma metodologia para seu funcionamento.

Pesquisas atuais no campo da efetividade deliberativa dos conselhos apontam que a nova institucionalidade oculta velhas práticas. A tradição centralista e paternalista do Estado, através de práticas burocráticas enraizadas, esvazia de autoridade os órgãos colegiados, minimizando a capacidade de representação da sociedade civil, enfraquecendo a capacidade e qualidade da contribuição dos representantes na emissão de normas e reformas efetivas capazes de modificar as políticas públicas em pauta. Ocorre no interior dos conselhos a cooptação dos representantes da sociedade civil, fazendo-os perder os vínculos com suas entidades afim de que esses ratifiquem as decisões da agenda política governamental, havendo também, o controle do Executivo na agenda temática do conselho e a imposição da pauta governamental (SALLES, 2010; DELUCHEY, 2012). Assim, há uma distância entre o que determina a lei de criação dos conselhos, bem como a inspiração democrática e constitucional que levaram à criação desses órgãos e a prática que estes vêm exercendo.

Muitas das dificuldades percebidas na capacidade de efetivação deliberativa dos conselhos “estão relacionadas com a própria indefinição quanto à posição dos conselhos no conjunto do sistema político” (SALLES, 2010, p. 54). Diante da pergunta: Como órgão colegiado de participação social, o CME integra a estrutura do Poder Executivo e faz parte do SME? Está vinculado à Secretaria de Educação? A resposta da SEDUC foi: “Não, nosso conselho é independente, apenas encontra-se em um prédio mantido pelo município”.

Indagada se as funções do CME eram de natureza do Poder Executivo, a SEDUC respondeu “O conselho fiscaliza tudo”; questionada sobre as funções atribuídas ao CME, a

SEDUC não apontou a função deliberativa como sendo da natureza do conselho. A falta de compreensão sobre a natureza e a função do conselho por parte do poder público dificulta o trabalho conjunto entre a Administração e conselho. O conselho tem sido interpretado como colegiado independente, com função fiscalizadora, sem relação com a estrutura do Poder Executivo local, o que deixa o poder de decisão centralizado nas mãos do Executivo. Assim, o CME não tem atuado como protagonista nem mesmo como ator coadjuvante nas deliberações sobre as políticas públicas educacionais, assumindo papel de figurante ao se restringir em agir no que lhe é demandado pela Secretaria.

Até aqui, ao se analisar a natureza da participação do CME, seu desenho institucional e sua efetividade, pode-se observar que a dissimetria política interna constitui o seu maior problema. Tal dissimetria, como aponta Deluchey (2012), gera uma instrumentalização dos membros do conselho por parte do Poder Executivo Municipal que limita a capacidade de decisão desses conselheiros frente à formulação das políticas públicas, da advocacia de temas elencados pela sociedade civil organizada representada no conselho e na defesa das demandas da sociedade civil em geral:

A tentativa de despolitização das organizações da sociedade civil serve aos governantes na medida em que estes, de um lado, têm interesse em limitar a ingerência da sociedade civil organizada na formulação das políticas governamentais e, por outro lado, também se aproveitam da competência socialmente reconhecida dessas organizações para aumentar a legitimidade dos projetos políticos governamentais (DELUCHEY, 2012, p. 81).

Assim, o governo tem grande interesse em instituir órgãos de participação paritária e demais IPs no contexto municipal pois, através da instrumentalização e dissimetria instalada em seu interior, o governo pode continuar a controlar a elaboração de normas e de políticas públicas e ainda, garantir legitimidade perante suas ações - legitimidade enfraquecida no sistema representativo eleitoral, devido à sua crise (SALLES, 2010; DELUCHEY, 2012).

4.4 Governança local

A Constituição de 1988 possibilitou o surgimento de diferentes instituições participativas, como os orçamentos participativos, os conselhos - de políticas, de programas e temáticos - e os planos diretores municipais; todos com diferentes formas de inclusão da sociedade civil nas deliberações das políticas públicas. As IPs apresentam variações na sua capacidade de democratizar o governo, ou seja, de implementar uma governança democrática; cujas principais variáveis estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à vontade dos atores políticos. O sucesso das experiências participativas está relacionado ao modo de articulação entre desenho institucional, organização da sociedade civil e da vontade política de implementar a participação (AVRITZER, 2008).

Interessa neste trabalho as instituições de partilha de poder, ou mais especificamente, os conselhos de política municipais. De acordo com Avritzer (2008), o sucesso do processo participativo dos conselhos depende da existência de uma forte organização da sociedade civil no município, bem como da vontade política do governante em implementá-lo. Quando implementados em contextos onde a sociedade civil tem baixa propensão associativista e é debilitada no sentido de desafiar as decisões políticas, ou quando o sistema político local é anti-participativo, os conselhos tendem a repetir práticas clientelistas e burocráticas.

Para Santos Jr. *et al* (2004), o exercício efetivo da cidadania política é afetado pela dinâmica democrática local, visto que em nossa constituição os municípios têm autonomia para alargar ou restringir as condições de exercício dos direitos de cidadania e por este mesmo motivo, os municípios brasileiros diferem quanto a cultura cívica, a dinâmica da sociedade civil e a constituição de esferas públicas. Pressupõe-se, portanto, que o contexto político local influencia a formação, trajetória e a prática exercida pelos conselhos municipais. Cunha *et al* (2011) aponta que além do projeto político do governo, a capacidade administrativa do município, expressa em recursos financeiros, humanos e materiais, também constitui uma variável exógena que pode interferir nos resultados das IPs.

Nessa perspectiva, será feito nesta sessão uma análise geral das práticas de Gestão Democrática do Município de Camaçari, visando auferir o grau de desenvolvimento das relações existentes entre a Sociedade Civil e o Poder Municipal. Os dados serão apresentados dentro dos limites que a pesquisa encontrou devido a precariedade da gestão da informação no município e da escassez de dados secundários no IBGE Cidades e no Munic (IBGE), necessários para medir a capacidade de Gestão Democrática.

a) Os espaços de participação deliberativos e audiências públicas na cidade

O Artigo 2º, inciso II do Estatuto da Cidade, afirma que a gestão democrática municipal deve ser obtida mediante “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. O Artigo 43 estabelece que a garantia da participação da população na gestão municipal se dará mediante debates, audiências, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como pela instituição de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse público, a serem desenvolvidas nos três entes federativos, além da possibilidade de abertura de outros canais de participação que se façam necessários.

Ocorreram em Camaçari no ano de 2015, até o período de realização da pesquisa, as seguintes conferências municipais:

Quadro 2 – Conferências municipais – Ano 2015

9ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (07/05)
6ª Conferência Municipal de Saúde (07 a 09/07)
7ª Conferência de Assistência Social (05 e 06/08)
3ª Conferência de Juventude (04/09)
1ª Conferência Intermunicipal de Políticas para as Mulheres (14 e 15/09)

Fonte: Elaborado pelo autor

O município participou da 4ª Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Território Metropolitano de Salvador e da 4ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa do Território Metropolitano de Salvador, neste último contou com a representação de 22 pessoas do Conselho Municipal do Idoso. Todas as conferências citadas foram precedidas por pré-conferências ou fóruns preparatórios.

A Conferência Municipal de Educação ocorre de 04 em 04 anos. Entretanto, com 21 anos de instituição do SME, o município realizou apenas duas conferências de educação - a segunda foi realizada em 2013 –, sendo que o Ministério da Educação recomenda que as

conferências municipais sejam realizadas a cada 02 anos, sempre no ano anterior à CONAE. Com a nova gestão da SEDUC em 2015, o município passou a contar com fóruns bimensais do professor.

Das audiências públicas, a pesquisa só conseguiu listar a audiência anual para a LOA – Lei Orçamentária Anual. Segundo informações da Prefeitura, a convocação para as reuniões públicas é realizada com 15 dias de antecedência, e os veículos utilizados para convocatória são o diário oficial, site da prefeitura, cartazes, TV e Rádio local, redes sociais.

As conferências “[...] são processos participativos periódicos de diálogo entre o Estado e a sociedade, com o objetivo de debater temas específicos e assistir o governo no processo de formulação de políticas públicas” (CRUXÊN; *et al*, 2014, p. 148). As conferências variam de acordo com a temática e o seu propósito, assim como também seus resultados podem variar devido a alguns fatores que podem influir em seu desenho institucional e sua dinâmica interna, como o modo de organização e as regras e procedimentos de participação.

De acordo com Cruxên *et al* (2014), as regras e formas de organização das conferências implicam em: quem participa, sobre o que participa, quando participa e como participa; portanto, podem ampliar ou restringir a capacidade deliberativa dos atores sociais envolvidos. Novamente, a ideia é que o funcionamento e a efetividade dessas instituições participativas dependem do contexto político em que estão inseridas, visto que o comprometimento do governo pode trazer mais ou menos êxito em seus resultados (AVRITZER; 2008, *apud* CRUXÊN *et al*, 2014), bem como do desenho institucional, fator endógeno capaz de incidir no desempenho das IPs (CUNHA *et al*, 2011).

A vinculação de conselhos na organização de conferências amplia a possibilidade de envolvimento e participação da sociedade civil e de estratégias para a mobilização; diferente quando a organização e convocatória para a conferência concentra-se nas mãos da comissão organizadora formada apenas por integrantes do Executivo. No caso do CME de Camaçari, este não participa nem da organização nem da mobilização da sociedade em fóruns e conferências. Na pesquisa de Cruxên *et al* (2014) sobre os fatores que influenciam o desenho institucional de conferências, constatou-se que as conferências que não possuem conselhos vinculados estão inseridas em políticas nas quais a participação é pouco institucionalizada. Este pode ser um indicador para a baixa frequência de conferências de educação na cidade de Camaçari.

b) Percentual de secretarias do governo que possuem conselhos municipais com participação da sociedade

Os conselhos municipais foram institucionalizados pelo município, envolvendo principalmente as políticas sociais que tiveram incentivos do governo federal para sua descentralização. Mas também foram instituídos conselhos de programas e conselhos temáticos, não obrigatórios por lei federal:

Quadro 3 – Conselhos Municipais em Camaçari

Conselho Tutelar
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conselho Municipal do Idoso
Conselho Municipal de Saúde
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
Conselho Municipal de Desenvolvimento Social
Conselho Municipal de Cidadania e Segurança Pública
Conselho Municipal de Transportes
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
Conselho Municipal da Cultura
Conselho Municipal de Alimentação Escolar
Conselho Municipal de Educação
Conselho Municipal do Meio Ambiente
Conselho Municipal da Juventude
Conselho Municipal de Igualdade Racial

Fonte: Elaborado pelo autor

Foi possível enumerar 15 conselhos instituídos no município, sendo 40% o percentual de secretarias do governo que possuem conselhos com participação social, em relação ao total de secretarias. A instituição desses órgãos colegiados no município representa o crescimento de formas modernas e participativas de organização da Administração Pública, além de ser

indicativo de um certo nível de organização da sociedade civil com disposição para a abertura de canais democráticos. Entretanto, é necessário avaliar as funções que essas organizações têm assumido no desenvolvimento de políticas públicas mais participativas e buscar aferir o impacto que suas ações têm produzido no contexto local, na distribuição de bens; verificar o perfil da paridade dos conselhos; a legitimidade da representação (eleições diretas, defesa de temas, prestação de contas); frequência das reuniões; investimentos em infraestrutura física, financeira, RH e capacitação dos conselheiros. Pode-se ter como parâmetro o CME, cuja avaliação neste trabalho demonstrou diversos problemas entre o plano legal e a prática exercida.

As IPs têm potencial para produzir mudanças nas formas de atuação dos atores locais bem como gerar e fortalecer uma nova cultura associativa e cívica na cidade:

De maneira geral, [...] as associações contribuem para a promoção de bons cidadãos; fortalecem laços coletivos pautados em confiança, cooperação e espírito público; representam grupos e setores mais vulneráveis e excluídos; divulgam demandas e problemas sociais; promovem e ocupam espaços de cogestão de políticas públicas, enriquecendo as bases da participação e da representação política nas democracias contemporâneas (LÜCHMANN, 2014, p. 25).

Quando se tomam decisões públicas, principalmente as decisões políticas, elas são tomadas levando em consideração a formação da opinião pública, especialmente dentro de uma sociedade democrática. Numa democracia, a maneira de estabelecer a agenda e a forma do debate dos assuntos de interesse público dependem da existência de espaços para uma discussão de temas que interessam ao conjunto. Portanto, quando se tomam decisões políticas, o tipo de decisão depende da configuração das esferas públicas, ou seja, depende dos espaços onde se forma a opinião pública. Assim, a cultura política que prevalece numa dada comunidade é decisiva para se saber até que ponto é possível aprofundar a democracia (LÜCHMANN, 2014).

O aperfeiçoamento e o fortalecimento dos conselhos são extremamente importantes para a cidadania porque eles configuram uma esfera pública que é partilhada entre o governo e a sociedade. Mas para tanto, é necessário o investimento do governo nesse modelo participativo e uma política de incentivo à participação cívica, que ainda são precários e insuficientes no município de Camaçari. Os segmentos mais vulneráveis não mostram capacidade de organização e expressão dos seus interesses na cena pública, e o fato de apenas

pequena parcela da população ter vínculo associativo impõe limites nas possibilidades de os conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade (SANTOS JR. *et al*, 2004).

Um dos desafios para o fortalecimento dos conselhos é criar as condições adequadas para que novos protagonistas ganhem a cena pública, para que se multipliquem as lideranças e as pessoas interessadas em participar da gestão pública. É importante que haja um esforço conjunto entre governo e comunidade para multiplicar os interessados em participar da gestão pública através de conselhos co-gestores criados no âmbito municipal. Para isso, é preciso que o governo legitime os espaços de participação direta da população, fortaleça os conselhos e estimule a participação da comunidade, investindo na ampla divulgação destes espaços, na formação popular, na criação de condições para que as pessoas não apenas participem, mas também compreendam os temas e as políticas públicas tratados nos colegiados.

A maneira como o governo se relaciona com os conselhos é decisiva para o seu sucesso. De acordo com o modo em que o governo toma decisões, ele pode desqualificar ou qualificar os espaços participativos: tanto pode-se assumir uma falsa postura neutra ou pode reafirmar os conselhos como parte do seu modelo de Gestão Democrática, ou seja, o governo pode “forjar” a abertura para a participação, quando na prática as decisões fundamentais continuam sendo tomadas por outros canais e em outros espaços à margem dos conselhos, ou pode incorporar os conselhos como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas públicas (DELUCHEY, 2012).

c) Percentual de mulheres, negros e deficientes empregados no governo do município

A inclusão de mulheres, negros e deficientes na Administração Pública garante a igualdade de participação e inclusão desses grupos no governo do município. De acordo com os dados coletados na SECAD – Secretaria de Administração, foi possível calcular o número de mulheres empregadas no governo, que corresponde a 69,4%, em relação ao total de funcionários. Apesar das mulheres serem maioria no serviço público, é importante mencionar que os cargos comissionados de alta chefia e com maiores faixas salariais ainda se encontram concentrados nas mãos do público masculino.

Não foi possível mensurar o número de negros e número de deficientes empregados no governo pois a SECAD não realiza este tipo de censo. Percebeu-se durante a pesquisa a falta de dados disponíveis sobre a Administração Pública, principalmente os que mensuram a

governança local, bem como dados desatualizados e um sistema de informação ultrapassado. A SECAD informou que está sendo feito o recadastramento dos servidores ativos e a implantação de um novo sistema de informações. Vale lembrar que a gestão da informação é uma ferramenta estratégica para uma Administração Pública de transparência.

A capacidade de Gestão Democrática de um município condiciona-se a dois aspectos: sua capacidade estrutural e as práticas de gestão adotadas. Isso significa que a composição dos orçamentos municipais constitui um indicador de sua deficiência estrutural, que conseqüentemente produz outras falhas (RIBEIRO; *et al*, 2011; CUNHA *et al*, 2011). Este não é o caso do município de Camaçari, município com o 2º maior produto interno bruto do Estado da Bahia, 5º maior da Região Nordeste e o 38º maior do País (PIB R\$ 12. 313. 916 mil – IBGE/2011); possuindo, portanto, condições orçamentárias para a melhoria da capacidade de Gestão Democrática local.

d) Percentual do orçamento executado decidido de forma participativa, em relação ao total do orçamento

De acordo com a SEFAZ – Secretaria da Fazenda, não há orçamento participativo (OP) no município de Camaçari. O OP é uma das instituições participativas mais conhecidas internacionalmente devido ao sucesso da experiência em Porto Alegre, cidade pioneira nessa experiência, que foi incluído numa lista das 40 melhores práticas de gestão pela ONU - Organização das Nações Unidas e adotado por diversas prefeituras no Brasil. Diferente dos conselhos gestores, os OPs indicam um perfil bem mais “popular” dos participantes no que se refere a renda e nível de escolaridade, conseguindo, portanto, ser mais inclusivo (BORBA, 2011). Avritzer (2008) lembra que o OP é o desenho participativo mais democratizante e distributivo, mas também o desenho participativo mais dependente da vontade da sociedade política.

O OP se estrutura levando em consideração a organização espacial da cidade, cujos parâmetros de seu funcionamento são os bairros e regiões; sendo assim, o seu formato respeita a dimensão organizativa dos setores mais populares - associações comunitárias ou de moradores. A partir dessa fórmula, o OP adentra espaços excluídos, marginalizados da cidade e consegue incluir atores que possuem condições desiguais de participação “[...] rompendo com os eventuais receios de determinados atores quanto à participação em espaços mais heterogêneos” (BORBA, 2011, p. 72).

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, enfatiza a ação planejada e transparente da Administração Pública. A transparência na Administração é garantida pela participação da sociedade e pela divulgação de todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas. Para tanto, a LRF desenvolve alguns mecanismos: a participação popular na discussão e na elaboração dos planos e de orçamentos; a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; e a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação (SALLES, 2010).

Apesar da LRF prever a participação popular na elaboração dos planos e dos orçamentos, na prática, nem sempre isso ocorre. Não obstante, percebe-se que na política brasileira, existe um distanciamento do plano legal com o plano prático, efetivo. Salles (2010) argumenta a possibilidade de “encenação” do processo de participação, o qual termina sendo apenas um formalismo diante da exigência legal. Esse formalismo pode e tem ocorrido em diversas instituições e canais de participação.

e) O grau de interação entre governo e sociedade e o compromisso do governo com as decisões tomadas

Dos mecanismos de prestação de contas, publicação e transparência das informações sobre a administração municipal, os indicadores sociais e dados orçamentários, a CGM – Controladoria Geral do Município informou: central de consultas do Portal da Transparência do município, site oficial da prefeitura e Tribunal de Contas. Do conceito dos conselheiros do CME sobre: o compromisso do governo com as decisões tomadas, a média foi de 3,0, sendo 5,0 a nota máxima; sobre o grau de interação entre governo e sociedade, a média foi de 2,5, sendo 5,0 a nota máxima.

Em relação ao processo de construção da cidadania, a pesquisa constatou uma baixa disseminação da mobilização para a participação cidadã, havendo, portanto, a necessidade de se promover a modernização das relações entre a Administração Pública Municipal e a Sociedade Civil. O diálogo e a relação co-responsiva entre Estado, Governo e Sociedade civil podem ser construídos mediante a implementação de instrumentos que possibilitem a consolidação substancial do que se acredita por democracia participativa. Para isso, é necessário disseminar a prática de responsabilidades entre a Administração Pública e a

Sociedade Civil; criar mecanismos para a consolidação de uma cidadania ampliada; e difundir mecanismos efetivos de Controle Social; dentre outras ações (RIBEIRO *et al*, 2011).

O que se pôde inferir, até aqui, é que a dinâmica política e administrativa dos municípios constitui um forte condicionamento no funcionamento e no desenho institucional das IPs. A centralidade do papel exercido pelo governo municipal é um vetor decisivo: nas significativas diferenças encontradas entre os municípios; e dentro do contexto municipal, das condições de institucionalização dos conselhos, sua estrutura material-organizacional, os pactos e alianças estabelecidos no seu interior (SANTOS JR *et al*, 2004). Seguindo a lógica de mercado, o Estado implementa e até mesmo amplia os mecanismos de controle da sociedade civil, com interesse de legitimar suas ações e ganhar credibilidade para os representantes políticos, aproveitando-se da “[...] ilusão do consenso criada por essas institucionalidades” que são, em última instância, reguladas pelo governo e por isso, adequam-se às concepções do Estado mínimo (DELUCHEY, 2012, p. 95).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma sociedade democrática, as decisões políticas são tomadas levando em consideração a formação da opinião pública, de forma a gerar legitimidade. O tipo de decisão política depende da configuração das esferas públicas, que são os espaços onde se formam a opinião da sociedade. Neste contexto, a democracia é concebida como um sistema que envolve a relação entre Estado, governo e sociedade, cuja garantia das condições básicas de cidadania – elemento central para que se possa haver, de fato, uma democracia - depende, em grande modo, das relações estabelecidas no interior da própria sociedade e das relações estabelecidas entre Estado e sociedade. Assim, dinâmica democrática local, ou seja, o nível de relações estabelecidas entre Estado, governo e sociedade, afeta o exercício efetivo da cidadania política, portanto, a cultura política que prevalece em uma determinada comunidade é indicativa tanto do grau de democracia existente, quanto da possibilidade de aprofundá-la (SANTOS JR., 2000).

Os conselhos gestores de políticas públicas inserem-se no contexto de transformação da forma de se tomar decisões públicas, em especial, decisões políticas. Eles integram uma nova dimensão das ações de governo e constituem um novo espaço em que se forma opinião e se tomam decisões políticas. São novas esferas públicas partilhadas entre governo e sociedade que funcionam a partir da concepção de cogestão ou partilha de poder, no interior das quais a agenda fundamental é a agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania. Os conselhos são instancias mais diretas de controle social, fiscalização e proposição de políticas públicas, com forte potencial de transformação da cultura política da sociedade e do Estado, constituindo-se como instrumento de fortalecimento da democracia e mecanismo de constituição da Governança Democrática dos municípios, não podendo, entretanto, ser considerados como o principal ou único instrumento efetivamente democráticos (SANTOS JR., *et al*, 2004).

Com relação aos conselhos municipais de educação, estes se firmam como o fórum da gestão democrática do ensino público, imprescindíveis à consolidação dos Sistemas Municipais de Educação. Situados como órgão de representatividade social, os CME são espaços privilegiados de controle social por operar através da partilha do poder entre governo e sociedade, ampliando as possibilidades dos cidadãos de impedir o Estado a transgredir, bem como de induzi-lo a agir, podendo se constituir como instrumento central na garantia do acesso e permanência de todos em escolas públicas e de qualidade e na promoção de uma

educação cidadã, capaz de formar indivíduos para a vida. Elemento estratégico para o desenvolvimento sustentável de uma nação, a educação promove cidadania e inclusão social, portanto, é legítimo que seja controlada pela sociedade. O controle social da educação ajusta-se na concepção de que a educação só atingirá o patamar de qualidade desejado se houver integração dos esforços entre as ações do Estado, da família e da sociedade (RAMOS, 2004).

A pesquisa permitiu verificar, através da análise dos atos normativos de criação do CME de Camaçari, que o sentido atribuído ao conselho é o de órgão público municipal, incumbido de atuar em conjunto com o poder público, compartilhando responsabilidades na gestão democrática da educação local. A instituição do conselho de educação no município, antes mesmo da formulação da LDB/96, demonstra o reconhecimento do importante papel deste órgão na consolidação e autonomia do Sistema Municipal de Ensino (SME). Originalmente concebido com a tarefa de assessorar o governo, frente ao novo contexto de descentralização e gestão democrática da educação, este paradigma é revisitado e critérios de representatividade social passam a ser preconizados em sua composição. Assim, o CME de Camaçari é o órgão colegiado da estrutura da Secretaria de Educação, incumbido das funções normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras, através das quais disciplina as atividades do ensino público e privado, no âmbito do SME, cuja institucionalização assegura o direito constitucional de participação da sociedade civil na gestão democrática do ensino.

Contudo, a análise da dinâmica interna e da prática exercida pelo CME de Camaçari possibilitou constatar que há um distanciamento entre o plano legal e o plano efetivo, incidindo negativamente no processo participativo e na efetividade deliberativa do colegiado. O CME demonstrou ter uma capacidade limitada em promover uma ampla inclusão de atores sociais e temas de interesse popular e, dessa forma, democratizar a gestão pública. Além da baixa representatividade social, constatou-se a ausência de quórum representativo para o seguimento de “alunos” e um imbróglio na representação política conselheira para o seguimento de “pais de alunos”, confusão que compromete a prestação de contas e a atuação responsável por parte do representante diante do seguimento que diz representar (BASSI e ALMEIDA, 2014).

A qualidade da participação no interior do conselho também se mostra comprometida, restringindo a possibilidade dos representantes de influenciar e promover transformações nas práticas políticas e na educação local. Os conselheiros não demonstraram ser portadores de uma cultura cívica participativa e associativa, sendo que fatores fortemente enraizados na cultura política dos conselheiros influenciam diretamente a sua atuação. Apesar do alto nível de escolaridade, não possuem capacitação técnica ou formação para conselheiros, o que pode

trazer implicações negativas para o desempenho da função, que requer clareza e responsabilidade. O baixo grau de acessibilidade a informações sobre o poder público e a fragilidade dos mecanismos utilizados; a insuficiência das condições para desempenho da função (assessoria técnica, recursos humanos e materiais, auxílio de custo, etc.); a falta de mecanismos formais de autorização e *accountability*, que comprometem a legitimidade da representação não eleitoral. Esses, entre outros fatores que foram debatidos neste trabalho, incidem diretamente no papel desempenhado pelos conselheiros. Portanto, percebe-se que o processo participativo no CME tem se constituindo como mero formalismo.

Constata-se também que o conselho tem produzido impactos limitados diante das expectativas que se colocam nestas instituições, principalmente no que tange ao desejo de que elas sejam capazes de influir nas ações do governo, impactar a gestão do sistema de ensino e as políticas públicas educacionais, transformando a maneira como e para quem o governo aloca seus recursos. O CME deveria compartilhar com a Secretaria de Educação a responsabilidade da formulação de políticas públicas educacionais, além de acompanhar, controlar e avaliar tais políticas. Também se espera que o conselho tenha um papel protagonista na elaboração do Plano Municipal de Educação, instrumento guia do sistema de ensino; aja com transparência, divulgando tanto a existência desse espaço de deliberação e controle, quanto as ações nele exercidas; busque estabelecer relações com a sociedade, mobilizando-a a participar dos rumos da educação local por meio da participação nas esferas de controle formalmente instituídas no município.

Assim, a pesquisa permitiu inferir que a atuação do CME de Camaçari tem servido apenas para legitimar as ações governamentais, ratificando decisões anteriormente tomadas pelo Executivo, constituindo-se apenas como mais um instrumento burocrático do aparelho de Estado, centralizador, subordinado à tecnocracia da Secretaria de Educação, cujas atividades exercidas poderiam ser comparadas com as atividades desempenhadas por um cartório, no momento em que este tem se empenhado em analisar leis federais e estaduais de educação e adequá-las ao contexto local. Conclui-se que o conselho em análise não tem tido “[...] a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública [...]” (CUNHA, 2009, p. 240), o que significa dizer que as deliberações empreendidas em seu interior não têm sido efetivas.

O presente trabalho permitiu testar alguns pressupostos estabelecidos na revisão bibliográfica, dos quais destacam-se:

- ✓ O desenho institucional – quem participa, forma de escolha, modo de organização, as regras e procedimentos internos, atribuições e funções do conselho, etc. –, determinado pela lei de criação e regimento interno do conselho, constitui um fator endógeno que incide em sua dinâmica interna, determinando a qualidade de suas práticas participativas e deliberativas;
- ✓ Aspectos estruturais, como dotação orçamentária, imprescindível ao exercício de autonomia do colegiado; capacidade técnica; recursos humanos e materiais; infraestrutura; investimento em formação dos representantes; além do acesso à informação, são variáveis internas que incidem na capacidade e condições para tomada de decisões pelos conselhos;
- ✓ As características da população local, em termos de cultura cívica e associativismo, constitui um fator exógeno relevante para a efetividade participativa, incidindo tanto no surgimento de novos protagonistas e lideranças na cena pública, de pessoas interessadas em participar da gestão pública, quanto na atuação dos representantes da sociedade civil e, conseqüentemente, no desempenho das IPs;
- ✓ O contexto político local influencia a formação, a trajetória e a prática exercida pelos conselhos municipais, constituindo um fator exógeno capaz de influir tanto no desenho institucional dos conselhos quanto na mobilização e instrumentalização da sociedade.

Santos Jr. *et al* (2004) lembra que em nossa constituição, os municípios têm autonomia para alargar ou restringir as condições de exercício dos direitos de cidadania e por este mesmo motivo, os municípios brasileiros diferem quanto a cultura cívica, a dinâmica da sociedade civil e a constituição de esferas públicas. Assim, a ideologia do grupo político em poder e suas ações no sentido de ampliar ou restringir a democracia trazem impactos ao projeto participacionista e aos resultados obtidos pelas IPs. Deluchey (2012) analisa que, de acordo com o modo em que o governo toma decisões, ele pode desqualificar ou qualificar os espaços participativos: tanto pode-se assumir uma falsa postura neutra ou pode reafirmar os conselhos como parte do seu modelo de Gestão Democrática. Em outras palavras, o governo pode “forjar” a abertura para a participação, quando na prática as decisões fundamentais continuam sendo tomadas por outros canais e em outros espaços à margem dos conselhos, ou pode incorporar os conselhos como parte efetiva do seu processo de tomada de decisões sobre políticas públicas.

Portanto, concluímos que o contexto político local é o fator exógeno de maior influência no desempenho dos conselhos, visto que: a) é capaz de influir no desenho institucional, desde a definição das funções, atribuições e composição do conselho, ao sancionar a lei de criação do órgão, até na disposição da gestão em apoiar as práticas participativas, dotando o conselho de todos os recursos necessários ao exercício de suas atividades, ou enfraquecê-las e fragilizá-las; b) o governo pode optar pelo diálogo e pela partilha do poder de decisão, levando em conta a opinião pública formada no conselho, ou pode optar por tomar decisões políticas de forma centralizadora, à margem dos conselhos, principalmente quando as decisões tomadas pelo colegiado dependem de ato homologatório do Poder Executivo; c) a participação política e o controle social exigem preparo e entendimento acerca das conquistas sociais, sendo o Estado o elemento transversal para a viabilização da cidadania por meio do combate às desigualdades socioeconômicas e pela promoção de uma educação de qualidade; d) não apenas as desigualdades sociais incidem na participação, mas também as oportunidades políticas; portanto o Estado, na figura do governo, pode mobilizar a população para a participação social e política, criando condições para o desenvolvimento de uma cultura cívica de participação e solidariedade.

Também pôde-se perceber que a presença de conselhos e outros desenhos participativos no município não implica a existência de uma devida apropriação pela sociedade civil. Há uma interdependência entre o desenvolvimento da cidadania, o associativismo e a construção de um ambiente democrático (LÜCHMANN, 2014). A carência de uma identidade local, fruto do intenso fluxo migratório e o alto índice de pobreza e desigualdade social no município de Camaçari, condicionam negativamente a conformação de uma cultura cívica participativa. Os segmentos sociais mais vulneráveis não têm tido sua agenda de demandas representadas nas arenas públicas, devido as dificuldades de organização e confronto com o Estado, sendo que os representantes da sociedade nos conselhos constituem um segmento diferenciado da média da população em geral, com maior grau de escolaridade e de renda.

A ampliação da democracia encontra muitos desafios, especialmente quanto às relações entre o Estado e a sociedade. Persiste uma cultura política conservadora e elitista, tanto no interior do Estado quanto da sociedade, que influencia os resultados institucionais, podendo gerar a sua não sustentabilidade. Uma revisão da história política recente do Brasil e uma análise crítica na organização do Estado permite a constatação de uma confluência entre o projeto democrático (Carta Magna Cidadã de 1988) e a tendência de racionalização e burocratização estatais (reforma do Estado Contemporâneo), dificultando o processo

participativo que encontra resistência por parte dos governos e da burocracia (CUNHA, 2009).

Santos Jr. *et al* (2004) propõem trabalhar as dificuldades e desafios encontrados na constituição e sucesso dos conselhos a partir da noção de Governança Democrática. Por Governança Democrática entende-se “[...] os padrões de interação entre as instituições de governo local e a sociedade baseados na ampla inclusão social e no alto grau de participação social” (SANTOS JR., 2000, p. 234), expresso na igualdade de direitos e em canais de diálogo institucionalizados. Para Santin (2004, p. 127), a implementação da Governança Democrática “[...] só será possível mediante a articulação entre Poder Público e cidadãos, cumprindo com os mecanismos do Estatuto da Cidade em busca de cidades mais sustentáveis, tendo como centro a qualidade de vida da pessoa humana”. Neste sentido, a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão possibilita o aperfeiçoamento da definição de prioridades políticas com vistas ao atendimento das expectativas e necessidades da sociedade, contribuindo para a eficiência administrativa, dos serviços públicos, do bom funcionamento das instituições democráticas, ampliando e fortalecendo a democracia.

Os princípios constitucionais que norteiam a instituição da Gestão Democrática no município são: descentralização, participação e transparência. Para Ribeiro *et al* (2011), a capacidade de Gestão Democrática do município pode ser mensurada por meio de duas dimensões: a Dimensão Institucional, que pode ser traduzida em termos de descentralização e com isso, a criação de canais e espaços de viabilização da ação democrática; e a Dimensão da Ação Política, expressa pelos conceitos de participação e transparência e que constituem ações de mobilização, de capacitação, de educação para a participação, a interlocução, a publicidade; a criação de uma cultura de participação. Santos Jr. (2000) cita dois pressupostos fundamentais para a efetividade do modelo de Governança Democrática. O primeiro seria a inclusão social, condição para o exercício da cidadania plena; o segundo refere-se à ampla participação social, por meio de esferas públicas mobilizadas. Portanto, a dinâmica democrática local é o espaço, por excelência, da efetividade do regime democrático de direito, cujo padrão de Governança Democrática se expressa na institucionalização de esferas públicas de intermediação entre governo e sociedade e no grau de relações estabelecidas entre Estado, governo e sociedade (SANTOS JR., 2000).

Os conselhos municipais, enquanto espaços de negociação e consensos entre Estado e sociedade, podem instaurar um regime de ação pública de novo tipo. Por se constituírem em instrumentos de participação e representação da sociedade civil organizada nas deliberações sobre políticas públicas, apresentam-se como a expressão (ao menos no plano legal) da

instituição de um modelo de Governança Democrática em âmbito local (SANTOS JR. *et al*, 2004). A problemática do funcionamento dos conselhos municipais é resultado do processo, ainda em construção, de novas formas de fazer política, que implica em uma ressignificação do poder local como promotor das mudanças sociais, por via das novas formas de participação e organização popular. Os governos precisam perceber que o futuro da representação eleitoral depende, cada vez mais, de sua combinação com as formas de representação cuja origem está na participação da sociedade civil (AVRITZER, 2007) e que as decisões políticas não podem mais estar alheias a opinião pública. Neste sentido, a descentralização e a municipalização das políticas públicas devem caminhar na direção do aprofundamento da democracia e na instituição de um modelo de Governança Democrática.

A institucionalização de espaços democráticos requer a existência de projetos políticos compartilhados entre governo e sociedade, portanto, é necessário que a criação do conselho resulte da vontade política da sociedade e do poder Executivo, e não simplesmente por cumprimento de uma formalidade legal. Mobilizar a sociedade em prol da educação, discutindo sobre as razões da criação do conselho e seu desenho institucional é a forma mais democrática de instituí-lo. Uma vez instituído, o CME tem o desafio de construir as suas práticas em consonância com os propósitos democráticos que eles deram origem, garantindo uma real participação social e buscando superar os desafios impostos à sua constituição e efetividade (RAMOS, 2004), caso contrário, ele se constituirá apenas como mais um instrumento burocrático do Estado, cuja nova institucionalidade pode ocultar velhas práticas.

Este trabalho buscou investigar a prática exercida pelo Conselho Municipal de Educação de Camaçari, avaliando o seu processo participativo e a sua efetividade deliberativa, implementando uma posterior discussão em torno da relação dialética entre conselhos municipais e Governança Democrática local. As hipóteses seguidas e testadas na presente pesquisa podem ser explicativas da diferença de desempenho entre o conselho aqui em estudo e de outros conselhos de políticas. A expectativa é que as respostas obtidas através desta investigação sirvam como instrumento de análise, consulta e reflexão crítica para todos os interessados na melhoria da qualidade da educação, na ampliação e efetividade dos espaços participativos, nos instrumentos de gestão democrática; bem como impulsione novas pesquisas, necessárias para superar os limites encontrados neste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Camaçari, BA. Disponível em:< http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/camacari_ba>. Acesso em 05 de Jun. de 2015.

ALMEIDA, Debora C. R. de; CUNHA, Eleonora S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, n° 3, 2007, pp. 443-464.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, Jun. 2008. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext>. Acesso em 01 de Jun. de 2015.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

BASSI, Liana L.; ALMEIDA, Carla C. R. A representação política nos conselhos gestores: desafios conceituais e práticos. In: ROMÃO, Wagner de M.; MARTELLI, Carla G. G.; PIRES, Valdemir. (Orgs.). **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. 1ª ed.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20 de Set. de 2014.

_____. **Lei nº 9394**, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em 20 de Set. de 2014.

_____. **Lei no 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASÍLIA. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Pró-Conselho: guia de consulta** / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino, 2007.

BRASÍLIA. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007**. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

CAMAÇARI. Prefeitura Municipal de Camaçari. Diário Oficial. **Lei orçamentária** Nº 1365/2014. 2º caderno. Anexo XII – nº 600 de 27 de dezembro de 2014 a 02 de Jan. de 2015.

CGU – Controladoria Geral da União: CGU. Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público – **Controle Social. Orientação aos Cidadãos para Participação na Gestão Pública e Exercício do Controle Social**. Brasília, DF. 2008.

CRUXÊN, Isadora A.; SOUZA, Clóvis H. L. de; ALENCAR, Joana L. O.; LIMA, Paula P. F.; RIBEIRO, Uriella C. Para além de regras e resultados: uma análise dos fatores que influenciam o desenho institucional de conferências nacionais. In: ROMÃO, Wagner de M.; MARTELLI, Carla G. G.; PIRES, Valdemir. (Orgs.). **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. 1ª ed.

CUNHA, Eleonora S. M. **A Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social** (1997/2006). 2009, 374 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2009.

CUNHA, Eleonora S. M.; ALMEIDA, Debora C. R. de; FARIA, Cláudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

DELUCHEY, Jean-François. A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos paritários. **Revista estudos políticos**, Editorial 5, 2012, pp. 77-101.

DEMO, Pedro. **Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. Coleção polêmicas do nosso tempo.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

IBGE, Cidades. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Camaçari, Bahia. Disponível em:< <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=290570>>. Acesso em 05 de Jun. de 2015.

IBGE, Munic. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014**. Disponível em:< <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>>. Acesso em 20 de Jun. de 2015.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2013. Acesso em:< <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Acesso em 05 de Jun. de 2015.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Impactos democráticos do associativismo: questões teóricas e metodológicas. In: ROMÃO, Wagner de M.; MARTELLI, Carla G. G.; PIRES, Valdemir. (Orgs.). **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. 1ª ed.

MIGUEL, Luis F. **Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy**. Lua Nova, São Paulo, v. 84, pp. 353-364, 2011.

PEREIRA, Sueli M.; OLIVEIRA, Oséias S. de. Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, pp. 651-678, 2011.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Ranking IDHM Municípios 2010**. Disponível em:< <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em 05 de Jun. de 2015.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Indicadores Governança**. Disponível em:< <http://indicadores.cidadessustentaveis.org.br/>>. Acesso em 03 Jun. de 2015.

RAMOS, Jeannette F. P. **Controle Social da Educação**. [S.l.]: [s.n.], 2004.

RIBEIRO, Ednaldo A.; BORBA, Julian. **As dimensões da participação política no Brasil**. [S.l.]: [s.n.], s.d.

RIBEIRO, Elizabeth M.; SANTOS, Reginaldo S.; IZQUIERDO, Oscar C. Poder, desenvolvimento e Governança local: avaliação da capacidade de Gestão Democrática dos municípios baianos. **XXXV Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

SALLES, Helena da M. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANTIN, Janaína R. **A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a teoria do discurso habermasiana**, 2004. Disponível em:< <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/viewFile/5177/3893>>. Acesso em 20 de Set. de 2015.

SANTOS JR., Orlando A. dos. **Democracia e Governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000. 251 p. Tese (doutorado) - UFRJ/IPPUR, 2000.

SANTOS JR., Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz C. de Q.; AZEVEDO, Sergio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In:_____. (Orgs.). **Governança Democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

VAZ, Alexander C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

APÊNDICE A - Questionário para os conselheiros

1- Composição do Conselho Municipal de Educação

a) Qual a categoria e/ou entidade que você representa?

Usuários (pais e alunos)	Profissionais e trabalhadores da educação	ONG ou entidade social	Escola Pública	Escola Privada	Executivo	Legislativo	Judiciário

b) Qual a forma pelo qual foi escolhido para representar a categoria/entidade?

Indicado pela entidade

Indicado pelo Executivo

Eleito pelos pares

c) Foi eleito ou indicado durante Conferência Municipal de Educação?

Sim Não

d) Possui suplente?

Sim Não

e) Qual a duração do seu mandato?

2 anos 4 anos Outro: quantos?

f) Você teve recondução para um mandato consecutivo? Se sim, quantas vezes?

Sim Não

Uma vez Duas vezes Mais de duas vezes

f) Qual a forma de escolha do Presidente do Conselho?

Eleito pelos pares
 Escolhido pelo Executivo
 O cargo é exercido pelo Secretário de Educação

g) De acordo com o Plano de Atividades do CME (calendário 2015):

Quantas Reuniões Plenárias estavam programadas para o 1º semestre do ano? _____
 Quantas Reuniões Plenárias foram realmente realizadas? _____
 Em quantas Reuniões Plenárias você participou? _____
 Quantas Reuniões Internas (Câmaras Técnicas) estavam previstas para o 1º semestre? _____
 Quantas Reuniões Internas foram realmente realizadas? _____
 Em quantas Reuniões Internas você participou? _____
 Você já participou de Comissão Especial? _____

2 - Situação do funcionamento do Conselho Municipal de Educação

a) Sobre você:

É filiado a algum partido político e/ou associado a alguma entidade da sociedade organizada?
 Qual?

Participa ou já participou de outro(s) conselho(s)? Qual?

Qual o seu nível de formação?

Possui algum tipo de capacitação técnica e/ou política na área da temática do conselho ao qual participa?

Renda média (sua ou da família).

b) Já participou de programa de capacitação para conselheiros do Pró-Conselho (MEC) e/ou programas de capacitação oferecidos pelo município?

c) Atribua um valor, de 0 a 5, sendo 5 o valor máximo:

Grau de acessibilidade às informações sobre o poder público

Prestação de contas por parte do poder local

d) Quais os mecanismos de acesso à informações sobre o poder público que você, como conselheiro, dispõe? E quais os mecanismos de acesso que o CME dispõe?

e) Qual a periodicidade das Reuniões Plenárias e Reuniões Internas?

As reuniões efetivamente realizadas obedecem a periodicidade programada?

As reuniões Plenárias são abertas ao público? Se sim, eles têm direito a voz e número regulamentado de intervenções?

As Reuniões Plenárias Ordinárias e as Câmaras Técnicas possuem agendas fixas?

f) Da estrutura organizacional do CME, sinalize o que faz parte:

Plenário____ Mesa Diretoria____ Câmaras Técnicas____ Comissões Especiais____
Secretaria Executiva____ Outro_____

g) Sobre os Recursos Humanos, a secretaria colocou à disposição do CME secretária, assessor técnico e pessoal de apoio:

Sim Não

h) Das condições materiais, o CME possui:

Orçamento próprio _____
 Telefone próprio _____
 Fax _____
 Microcomputador _____
 Impressora _____
 Acesso à internet _____
 Ar-condicionado _____
 Bebedouro _____
 Mobiliário _____
 Acervo bibliográfico _____
 Equipamentos próprios _____
 Equipamentos cedidos _____
 Equipamentos em bom estado _____

i) Sobre as dependências do CME, funciona em espaço cedido, alugado, próprio ou dependências da Secretaria de Educação?

j) Do apoio aos conselheiros, o CME oferece auxílio financeiro ou ajuda de custo (alimentação e transporte) e afastamento remunerado do servidor para atuar no conselho?

k) Na sua opinião, o CME oferece as condições necessárias para que os conselheiros exerçam suas funções?

l) Os instrumentos de operacionalização do conselho são:

Plenárias Fóruns Audiências públicas Conferências Outro

3- A natureza institucional e as funções do Conselho Municipal de Educação

a) Marque com um X, na coluna 1, as funções atribuídas ao conselho nos atos normativos e, na coluna 2, as funções exercidas pelo conselho na prática:

Função Atrib.	Função Exerc.	Compete ao Conselho Municipal de Educação
		Participar da elaboração das políticas públicas para a educação do município
		Avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual relativos à educação
		Articular, juntamente com a comissão designada para esse fim, a elaboração do PME, bem como acompanhar e fiscalizar sua execução
		Fiscalizar a aplicação de recursos públicos e aqueles oriundos dos convênios, doações e outros, destinados aos setores públicos e privados da educação, incluindo verbas de fundos federais, estaduais e municipais;
		Assegurar a publicidade de informações sobre o SME, tais como o número de profissionais e de alunos, bem como as receitas, as despesas do setor e o custo/aluno por níveis de ensino
		Responder a consultas e emitir pareceres em matéria de ensino e educação no âmbito do SME
		Estabelecer critérios que orientem a elaboração da proposta pedagógica das instituições que compõem o SME
		Autorizar mudanças na organização e no currículo da educação regulada por este Conselho, observada a legislação federal
		Contribuir para o diagnóstico da evasão, repetência e problemas na oferta e na qualidade do ensino nas escolas, apontando alternativas de solução
		Propor ações educacionais compatíveis com programas de outras secretarias, como: Saúde, Desenvolvimento Social, Cultura, Esportes e Meio Ambiente, bem como manter intercâmbio com instituições de ensino e pesquisa
		Divulgar, através de publicações, as suas atividades nos veículos de comunicação do Município
		Autorizar e acompanhar experiências pedagógicas, assegurando a validade dos estudos realizados
		Acompanhar a política de convênios educacionais entre Município e entidades públicas e privadas

		Acompanhar e fiscalizar a implementação das diretrizes aprovadas na Conferência Municipal de Educação
		Elaborar e aprovar seu regimento interno
		Elaborar e aprovar o regimento, a organização, a convocação e normas de funcionamento das conferências municipais de educação, bem como as das plenárias municipais de educação
		Encaminhar à SEDUC a proposta orçamentária anual do CME
		Colaborar com o dirigente do órgão municipal de educação no diagnóstico e na solução de problemas relativos à educação, no âmbito do Município
		Zelar pelo cumprimento da legislação escolar aplicável à educação e ao ensino
		Zelar pela valorização dos profissionais da educação
		Criar estratégias que favoreçam a ampla participação da comunidade, incentivando, dentre outras coisas, a criação de associações de pais, professores, alunos e funcionários nas questões de políticas educacionais do SME
		Instituir ações de consultas à sociedade em geral, através da organização de fóruns, no sentido de definir prioridades para a formulação de políticas públicas voltadas para a educação municipal

b) Sobre a natureza do CME:

Propor diretrizes_____

Emitir pareceres_____

Assessorar o Executivo_____

Responder a consultas do governo e da sociedade_____

Opinar sobre políticas e normas_____

Elaborar normas_____

Aprovar resoluções_____

Atuar na mobilização social_____

Fiscalizar, acompanhar e avaliar o desempenho do sistema municipal de ensino e as experiências pedagógicas_____

Fiscalizar o cumprimento da legislação referente à educação e ao ensino_____

c) Avalie, de 0 a 5, sendo 5 o valor máximo:

O compromisso do governo com as decisões tomadas

O grau de interação entre governo e sociedade

APÊNDICE B – Entrevista estruturada para o Presidente e Secretário de Educação

1) Sobre o Plano Municipal de Educação

a) O Plano Municipal de Educação 2015-2024, instrumento-guia da gestão do sistema de ensino, foi elaborado sob a liderança do CME, juntamente com a comissão designada para esse fim?

b) Houve mobilização da sociedade civil organizada, por parte da Secretaria de Educação e do CME, em prol do desenvolvimento do PME?

c) Foi realizado diagnóstico da situação educacional do município para elaborar o plano?

d) O documento-base que serviu para elaboração do projeto de lei do PME foi submetido a consulta pública realizada em Conferência Municipal de Educação?

e) A gestão pública mobilizou a comunidade, objetivando incentivar a participação do público (usuários e interessados) na Conferência? Quais meios de comunicação foram utilizados para informar ao público sobre o evento e sua importância?

2) Sobre o Conselho Municipal de Educação

a) O CME de Camaçari é um órgão de Estado, constituído como a voz da sociedade falando ao governo?

b) Como órgão colegiado de participação social, o CME integra a estrutura do poder executivo municipal e faz parte do sistema municipal de ensino? Está vinculado à Secretaria de Educação?

c) As suas funções são as da natureza do Poder Executivo?

d) Quais as funções atribuídas ao conselho nos atos normativos (deliberativo, consultivo, normativo, fiscalizador, mobilizados)?

e) No plano prático, fazem parte das funções exercidas pelo conselho:

Propor diretrizes _____

Emitir pareceres _____

Atuar na elaboração de políticas públicas _____

Assessorar o Executivo _____

Responder a consultas do governo e da sociedade _____

Opinar sobre políticas e normas _____

Elaborar normas _____

Aprovar resoluções _____

Autorizar cursos e credenciar escolas _____

Atuar na mobilização social _____

Assegurar a publicidade de informações sobre o SME _____

Fiscalizar, acompanhar e avaliar o desempenho do sistema municipal de ensino e as experiências pedagógicas _____

Acompanhar e fiscalizar a implementação de diretrizes e o cumprimento da legislação referente à educação e ao ensino _____

f) O CME tem divulgado, através de publicações, as suas atividades nos veículos de comunicação do Município?

g) O CME tem autonomia para fiscalizar a aplicação de recursos públicos e aqueles oriundos dos convênios, doações e outros, destinados aos setores públicos e privados da educação, incluindo verbas de fundos federais, estaduais e municipais?

h) A composição do CME é paritária? Qual o número de conselheiros titulares? O mesmo número de suplentes? Qual a representatividade social e governamental em sua composição?

i) Quais os critérios para escolha dos conselheiros (os saberes acadêmicos, experiência, representatividade social)?

j) De que forma de escolha dos representantes da sociedade civil (indicação da entidade que representa, indicação pelo Executivo, eleito pelos pares)?

k) A escolha dos conselheiros ocorre durante Conferência Municipal de Educação?

l) Qual a duração dos mandatos dos conselheiros? O regimento interno autoriza recondução dos mandatos? Se sim, por quantas vezes?

m) Como ocorre a escolha do Presidente do conselho?

n) O governo municipal tem investido na capacitação constante dos conselheiros? Já participaram de formação do programa Pró-Conselho (MEC)?

o) Dos objetivos do CME, pode elencar:

- () Assegurar a participação dos diferentes segmentos da sociedade, como mecanismo de gestão colegiada e democrática;
- () Consolidar uma estrutura educacional que assegure a aprendizagem escolar e a participação coletiva no planejamento, monitoramento e avaliação das ações educacionais, nas dimensões administrativa e pedagógica do sistema público municipal;
- () Ampliar a capacidade de compreender e interpretar a legislação educacional;
- () Participar da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas municipais, enquanto expressão da vontade da sociedade.

p) Qual a Lei que institui o sistema municipal de educação e cria o conselho? Qual o tempo de atividade do conselho (tempo de efetivo exercício)?

q) As reuniões do conselho, Plenárias e Internas (Câmaras Técnicas), obedecem a uma periodicidade programada? Qual a periodicidade das reuniões? As reuniões Plenárias são abertas ao público?

r) Quanto à autonomia, o CME tem orçamento próprio? Encaminha à SEDUC proposta para o seu orçamentária anual?

s) Sobre os Recursos Humanos, a secretaria colocou à disposição do CME secretária, assessor técnico e pessoal de apoio?

t) O CME oferece apoio aos conselheiros para que exerçam suas funções, como auxílio financeiro ou ajuda de custo (alimentação e transporte) e afastamento remunerado do servidor para atuar no conselho?

u) Qual a estrutura organizacional do CME (Plenário, Mesa Diretoria, Câmaras Técnicas, Comissões Especiais, Secretaria Executiva)?

v) Quais os instrumentos de operacionalização do conselho (Plenárias, Fóruns, Audiências públicas, Conferências)?

w) O CME possui filiação à UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação)

3) Sobre Governança local

a) Com relação às decisões tomadas pelo governo em conjunto com a sociedade organizada, o governo tem se comprometido em cumprir as decisões?

b) Sobre o grau de interação entre governo e sociedade:

- Quais os espaços de participação deliberativos?

-
- Qual é a periodicidade dos encontros?

-
- Com quanto tempo de antecedência são convocadas as reuniões?

-
- Quais veículos de comunicação são utilizados para fazer a convocatória?
-

c) Há publicação em formato aberto e atualização constantes das informações sobre a administração municipal, os indicadores sociais e dados orçamentários? Quais os meios, canais e forma de acesso à informação?

APÊNDICE C - Ficha de coleta de dados

Governança local

Conselhos Municipais (Percentual de secretarias do governo que possuem conselhos municipais com participação da sociedade, em relação ao total de secretarias. Fórmula = Quantidade de secretarias do governo que contam com conselhos municipais / Total de secretarias do governo *100)

Espaços de participação deliberativos e audiências públicas na cidade (Listar os espaços de participação deliberativos que existem na cidade. Qual é a periodicidade dos encontros? Qual o número de participantes? Com quanto tempo de antecedência são convocadas as reuniões? Quais veículos de comunicação são utilizados para fazer a convocatória?)

Mulheres empregadas no governo do município (Percentual de mulheres empregadas no governo {legislativo e executivo} do município, em relação ao total de funcionários do município. Fórmula = Número total de mulheres empregadas no governo do município / Total de funcionários do município *100)

Negros empregados no governo do município (Percentual de negros empregados no governo {executivo e legislativo} do município, em relação ao total de funcionários. Fórmula = Número de negros empregados no governo do município ÷ Total de funcionários do município × 100)

Pessoas com deficiência empregadas no governo do município (Percentual de pessoas com deficiência empregadas no governo do município, em relação ao total de funcionários. Fórmula = Número total de pessoas com deficiência empregadas no governo ÷ Total de funcionários do município × 100)

Orçamento executado decidido de forma participativa (Percentual do orçamento executado decidido de forma participativa, em relação ao total do orçamento. Fórmula = Valor total do orçamento, em reais, decidido de forma participativa / Total orçado no município *100)

Publicação e transparência sobre as informações da administração municipal, dos indicadores da cidade e dos dados orçamentários (Publicação em formato aberto e atualização constantemente das informações; meios, canais e forma de acesso)