

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Lúcio José Dutra Lord

**O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura,
funcionamento e papel político-pedagógico**

Porto Alegre
2005

Lúcio José Dutra Lord

**O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura,
funcionamento e papel político-pedagógico**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora:

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni

Porto Alegre
2005

Lúcio José Dutra Lord

**O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura,
funcionamento e papel político-pedagógico**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 18 de janeiro de 2005.

Profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – Orientadora

Profa. Dra. Nalu Farenzena (Professora da FACED)

Profa. Dra. Maria Beatriz Luce (Professora da FACED)

Prof. Dr. Marcello Baquero (Professor do IFCH/UFRGS)

Esta Dissertação é resultado do trabalho conjunto desenvolvido no Núcleo de Estudos em Política e Gestão da Educação, sobretudo do grupo de discussão dirigido pela orientadora. Sua realização foi possível pela dedicação dos professores, pelo interesse e disponibilidade do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e pelo financiamento da pesquisa pela CAPES. A estes, sou grato.

RESUMO

Na presente dissertação foi estudada a gestão democrática da Educação em nível local, tendo como objeto de pesquisa o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Partindo da contextualização sócio-histórica dos anos 1980, foram identificadas expectativas que deram origem às atribuições do Conselho, criado em 1991. Daí originou-se o problema de pesquisa sobre a capacidade do órgão atender às suas atribuições iniciais, após treze anos de existência. Os dados para o estudo foram coletados através da observação participante, com o acompanhamento das atividades do Conselho, e entrevistas com conselheiros e técnicos-administrativos, análise da legislação sobre a organização da Educação no município e documentos produzidos pelo órgão. O objeto foi abordado como uma experiência alternativa de participação democrática a partir do referencial teórico produzido por Jürgen Habermas, e assim estudado sob a perspectiva da teoria da democracia deliberativa. Utilizaram-se conceitos como representatividade, legitimidade, comunicação, aprendizado político e empoderamento conforme definidos por Jürgen Habermas, Carole Pateman e Paulo Freire. Como resultado, constatou-se que parte dos segmentos hoje envolvidos com a oferta da Educação no município não possuem representantes na composição do Conselho, que a estrutura física e administrativa do órgão não alcançaram garantias institucionais plenas, e que sua principal resolução (que estabeleceu regras para oferta de Educação Infantil) não foi cumprida pelo poder público. Argumentou-se, portanto, que hoje o Conselho enfrenta limitações no exercício de suas atribuições, mas que isto ocorre sobretudo pela ampliação do seu campo de atividades e pela frágil garantia de autonomia frente ao poder público. Acrescenta-se ainda que uma das funções mais relevantes do Conselho, em treze anos de

existência, foi constituir-se como instrumento de aprendizado político na inserção da comunidade escolar na gestão política da Educação no município.

Palavras-chave: gestão democrática da Educação, Conselho Municipal de Educação, aprendizado político, empoderamento.

RESUMEN

En la presente disertación fue estudiada la gestión democrática de la Educación a Nivel local, teniendo como objeto de investigación el Consejo Municipal de Educación en Porto Alegre. Partiendo de la contextualización socio-histórica de los años 1980, fueron identificadas expectativas que dieron origen a las atribuciones del Consejo, creado en 1991. Fue ahí que se originó el problema de Investigación sobre la capacidad del órgano para atender sus atribuciones iniciales después de trece años de existencia. Los datos para el estudio fueron recogidos a través de la observación participante, con el seguimiento a las actividades del Consejo, análisis de la legislación sobre la organización de la Educación en el municipio, documentos producidos por el órgano y por medio de entrevistas con consejeros y técnicos administrativos. El objeto fue abordado como una experiencia alternativa de participación democrática a partir del referencial teórico producido por Jürgen Habermas y estudiado bajo la perspectiva de la democracia deliberativa. Se utilizaron conceptos como representatividad, legitimidad, comunicación, aprendizaje político y empoderamiento tal y como fueron definidos por Jürgen Habermas, Carole Pateman y Paulo Freire. Como resultado, se constató que parte de los segmentos hoy envueltos con la oferta de la educación en el municipio no poseen representantes en la composición del Consejo, que la estructura física y administrativa del órgano no alcanzaron garantías institucionales plenas, y que su principal resolución (que estableció reglas para oferta de la educación infantil) no fue cumplida por el poder público. Se argumentó, por tanto, que hoy el Consejo enfrenta limitaciones en el ejercicio de sus atribuciones, pero que esto ocurre sobre todo por la ampliación de su campo de actividades y por la frágil garantía de autonomía frente al poder público, sumado a que una de las funciones más relevantes del consejo, en trece años de

existencia, fue construirse como instrumento de aprendizaje político en la inserción de la comunidad escolar en la gestión política de la Educación en el municipio.

Descriptores: Gestión democrática de la Educación, Consejo Municipal de Educación, Aprendizaje político, empoderamiento.

ABSTRACT

The present dissertation researches democratic management of Education at the local level and uses the Municipal Council of Education of Porto Alegre as the object of study. Taking as a starting point the historical and social context of the 80's, various expectations and demands were identified, which eventually gave rise to the creation of this council in 1991. Using the creation of the council as a point of reference, the principal question of this research was whether the Council was able to fulfill its initial obligations and goals after thirteen years of existence. The research data was gathered by following the activities of the Council, analyzing its documents and legislation regarding education in the city. The object of study represents an alternative experiment of democratic participation and was studied in light of Jürgen Habermas's deliberative democratic theory. Thus, concepts such as representation, legitimacy, communication, political learning and empowerment, as defined by Habermas, Carole Pateman, and Paulo Freire, were adopted in this paper. Findings reveal, that certain sectors of the groups that provide education were not being represented by the Council, furthermore the structure and administration of the Council were unable to achieve certain institutional guarantees, and the principal resolution (that established rules regarding the manner that primary education would be offered) was not complied with by those in power at the local level. It can be argued that presently the Council faces limitations to perform its goals due to an increase of duties in the area of education combined with a fragile guarantee of autonomy in relation to the public authority. Besides that, one of the most relevant actions of the Council in these thirteen years was to become an important instrument of political learning within the school community in the areas of management and politics of education in the city.

Keywords: democratic management of Education, Municipal Counsel of Education, political learning, empowerment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 - Notas sobre a construção do objeto de pesquisa	20
CAPÍTULO 2 - Referencial teórico/ ou de onde é analisado o objeto	27
CAPÍTULO 3 - O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre	53
O movimento pelos novos conselhos em Porto Alegre	54
Porto Alegre e a gestão democrática	60
O Conselho Municipal de Educação: estrutura e funcionamento	65
Com o Sistema Municipal de Ensino surgem novas questões	76
O Conselho na elaboração do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre	89
Possibilidades e limites para o Conselho ser ator social	93
O Conselho e o caminho da gestão democrática da Educação em Porto Alegre	100
CAPÍTULO 4 - Como e para onde vai o Conselho hoje?	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130
DOCUMENTOS	133
ENTREVISTAS	135

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Distribuição de conselheiros por entidade e atividade profissional.....	69
Quadro II – Participação do Conselho em Fóruns e Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais (1999 – 2003).....	86

INTRODUÇÃO

No século XX questionava-se como a democracia poderia se estabelecer, quais eram os fatores e as condições necessárias para seu surgimento e para sua manutenção. Entendia-se que a institucionalização de procedimentos democráticos como o voto direto para escolha de governos era a base para a sua consolidação. Contudo, e já no final daquele século, surgiram interrogações sobre a qualidade da democracia e suas limitações. Ocorreu, então, um deslocamento da ênfase antes dada à institucionalização de processos e de espaços de participação, para análises sobre questões práticas de funcionamento, usos e significados desses. Com isso, expandiu-se a idéia de que a existência de instituições e procedimentos democráticos não garante, por si só, a democracia. Fatores como renda, escolaridade, desigualdade social, acesso a direitos e cultura política passam a ser compreendidos como influentes num regime democrático. A alteração nas análises, com a integração de outros fatores, ocorreu sobretudo em função do entendimento de que características da sociedade exerciam influências sobre o avanço do processo democrático.

Hoje os estudos sobre democratização no Brasil fazem referência ao envolvimento e à participação da sociedade na gestão de políticas sociais (Gohn, 2001). Nestes estudos, o termo “participação” tem sido abordado como representação das entidades e dos segmentos da sociedade, não sendo tratado como envolvimento direto da sociedade. Mais ainda, as análises estão centradas no controle social sobre o Estado. Como tema, a democracia, ou o processo de democratização do Estado, tem formado um campo de estudos políticos que extrapola o campo das Ciências Sociais, estabelecendo discussões entre diferentes áreas científicas. Além disso, envolvem-se nas discussões sociedade e poder público.

Na área de Educação, a gestão democrática tem ganhado atenção por parte de trabalhadores da área, governos e sociedade. Como política social, ela se insere no âmbito mais amplo de discussões sobre a democracia. Recai, sobre a forma de participação na definição de políticas educacionais, questões semelhantes às lançadas sobre a participação civil geral no processo de decisões do Estado. Espaços de participação, instrumentos descentralizadores, formas de envolvimento e controle social, deliberação popular e outras questões fazem parte das discussões. Assim também, como ocorre em termos gerais da democracia, hoje se questiona os resultados reais da existência e da atividade de espaços e instrumentos legais, especialmente aqueles criados a partir dos anos 1990, para gestão democrática na Educação.

O estudo sobre gestão democrática da Educação, no Brasil, exige a retomada analítica dos anos 1980 – embora já existissem experiências na área décadas antes. Mas foi ao final da década de 1970, e então se expandindo aos anos 1980, quando aumentavam as pressões da sociedade pelo fim do modelo de Estado implantado durante o regime militar – autoritário e centralizado –, que a redemocratização tornou-se bandeira de luta nos movimentos sociais. As mudanças pelas quais a sociedade lutava não eram iguais às propostas pela elite no poder, sendo que o resultado dos embates em muito ficou refletido na Nova Constituição. Com ela ficaram definidos os direitos civis, políticos e sociais reivindicados pela sociedade, sem que, no entanto, isso significasse garantias de aplicação. Na Educação, como ocorreu nas demais áreas de políticas sociais, ficaram estabelecidos os princípios de universalização e gratuidade da educação básica e de gestão democrática nos sistemas públicos de ensino – atendendo, assim, parte da bandeira de luta dos movimentos sociais (Farenzena, 2003).

No Rio Grande do Sul, em anos seguintes e já na década de 1990, foram criados de forma institucionalizada mecanismos para o exercício da participação da sociedade na gestão e na política da educação pública. Conselhos municipais de educação, conselhos escolares,

eleição direta de diretores e autonomia escolar compunham o conjunto de instrumentos de gestão democrática na Educação nos municípios do estado. Diferente dos três últimos, que se restringem ao espaço da escola, o Conselho municipal atua sobre a oferta da Educação em nível municipal. O papel do Conselho municipal de educação, em termos gerais, é desenvolver planejamentos junto ao poder público, fiscalizar e deliberar sobre a oferta do ensino na rede pública municipal e no Sistema quando este existe.

Os conselhos municipais de educação não são órgãos da administração pública, mas órgãos públicos autônomos, pensados como espaço de captação de demandas e de negociação de interesses entre sociedade e poder público. O papel e as atividades dos conselhos têm origem nas experiências desenvolvidas na França e Estados Unidos. No caso brasileiro, eles seguem este fato histórico associados aos ideais da Constituição de 1988 – um cenário de reivindicações populares, onde o conjunto de leis faz referência à participação da sociedade. Estes conselhos, no âmbito local, ao permitirem a relação entre comunidade e poder público possibilitam ainda certa variação no sentido de impulsionar o processo de democratização.

De modo geral, as análises produzidas sobre os conselhos de políticas públicas têm dado ênfase às condições de criação e atividade desses órgãos (Raichelis, 2000 e Tatagiba, 2002). Elas fazem referências, sobretudo, às diferenças de contextos políticos e econômicos entre o período de elaboração dos princípios democratizadores que deram origem aos Conselhos e ao cenário dos últimos anos no qual seus papéis e suas atividades devem ser realizados. Quando pensados os conselhos, o cenário brasileiro era de intenso movimento democratizador, ampliação do papel do Estado como ator sócio-econômico e político e busca de institucionalização do controle social sobre o Estado (Gohn, 2001).

Já naquele momento, em nível internacional, ocorriam alterações significativas sobre o papel do Estado, processo este que ocorre no Brasil nos anos 1990. Internacionalmente, o campo sócio-político de interação entre sociedade e poder público vinha sofrendo reduções, e

as alterações diziam respeito à diminuição dos canais de participação e controle social sobre seus Estados. Em relação ao cenário internacional, o Brasil esteve nos anos 1980 no sentido contracorrente (Raichelis, 2000). Somente em meados de 1990 os governos brasileiros alteram as políticas estatais, inserindo o país no movimento internacional. É nesse novo cenário de redução do papel social do Estado brasileiro que as diferentes análises sobre gestão participativa tem centrado suas problematizações. Geralmente elas partem do levantamento do papel e das atividades inicialmente propostas aos instrumentos de gestão participativa e problematizam limites e possibilidades diante das alterações dos anos 1990 (Tatagiba, 2002).

Em parte, a presente pesquisa segue esse caminho. Aqui também se retoma a proposta inicial dos anos 1980 sobre um instrumento de gestão participativa: o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Levantado o histórico de sua formação e identificado o que lhe coube na gestão democrática da Educação no Município, busca-se avaliar em que medida o órgão desenvolveu as atribuições que recebeu em 1991, quando criado. Para esta análise alguns fatores são considerados como influentes no papel desempenhado pelo Conselho, sobretudo a flexibilização das normas e direitos trabalhistas e, em consequência disto, a dificuldade das entidades trabalhistas dedicarem espaço a questões de gestão política.

Assim, considerados objetivos e expectativas envolvidos na criação desse Conselho, como a alteração no modelo de planejamento e a execução local das políticas educacionais, busca-se saber qual o resultado das suas atividades após 13 anos de existência no que diz respeito à democratização da política educacional local. E também, o que significaram as atividades do órgão para o processo de democratização da gestão da educação em nível local. Para tanto, é estudada a composição do seu colegiado, a participação da sociedade em seus trabalhos, os mecanismos de comunicação com a sociedade, a legitimidade das suas normatizações e da capacidade de autonomia do órgão diante do poder público.

Compreendendo os conselhos municipais de educação, no caso o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, como uma experiência alternativa de participação diante dos procedimentos tradicionais¹ da democracia, cabe mencionar alguns aspectos que lhe são específicos. Como experiência alternativa de participação, o Conselho faz parte do que teoricamente definiu-se de democracia deliberativa². Em consequência disso, uma abordagem mais relevante sobre o objeto deste estudo é possível com o acréscimo de fatores diferentes dos usualmente aplicados em pesquisas deterministas. O estudo da qualidade da experiência democrática então não está limitado aos resultados materiais obtidos ao final do processo, mas engloba os resultados subjetivos produzidos no decorrer do mesmo. Fazem parte desse resultado o aprendizado político da sociedade e suas concepções sobre o que cabe à política.

Os estudos que tratam das interações sócio-políticas entre sociedade e Estado, nas últimas décadas no Brasil, expõem um sentimento latente de inconformidade com o que encontram suas análises – a frágil autonomia dos espaços e dos instrumentos de gestão democrática em relação ao poder público e a dificuldade de exercerem controle social sobre o Estado. Como afirma Dagnino (2002), a distância entre o esperado desses espaços de participação e o alcance real de suas atividades tem sido o principal responsável por este sentimento.

É frente a isso que a opção feita na presente pesquisa segue um caminho alternativo de interpretação, caminho também proposto por Dagnino (idem). Não se optou por concluir somente sobre o papel desenvolvido pelo Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre frente às expectativas que deram origem ao órgão e seu papel prático na gestão democrática da Educação no Município. A opção foi considerar também a relevância de fatores subjetivos, possibilitados pelo órgão no decorrer das atividades e influentes na consolidação da cultura

¹ Como procedimentos tradicionais de democracia podem ser entendidas as eleições governamentais, em que a participação se resume ao voto. A principal diferença das formas alternativas de participação é que essas possibilitam o diálogo, a interação e a vivência democrática (como tratado no Capítulo 1).

² O conceito de democracia deliberativa é explicitado no Capítulo 2 a partir de Habermas.

participativa. Daí a relevância que assume a realização da pesquisa sobre o nível local de participação, uma vez que ali são mais visíveis seus resultados subjetivos (Pateman, 1992).

Reiterada a proposta inicial do estudo, acrescenta-se a ele a capacidade do Conselho em constituir-se também como instrumento político-pedagógico, a partir do qual ações políticas são aprendidas e a concepção do que cabe em termos de política é ampliada. Dessa forma, também interessa saber que papel assume o Conselho dentro do movimento mais amplo de consolidação da democracia na Educação local. Para tanto são considerados fatores como o aprendizado e a socialização política que suas atividades propiciam junto à comunidade escolar. Interessa saber em que medida e de quais formas o órgão exerce a função informativa da sociedade, empoderando-a do conhecimento necessário para intervir na gestão e na política educacional. Interessa também saber qual o papel do órgão na formação de concepções sobre o que cabe à Educação no Município.

Nesse ponto, empoderamento e esfera pública, depois de mensurados os conceitos, somam-se às variáveis apresentadas anteriormente. Empoderamento (conforme referido por Freire, 1986) está relacionado ao conhecimento dado à comunidade escolar na compreensão do processo decisório das políticas educacionais e à qualificação da intervenção social no mesmo processo. Já esfera pública (conforme definida por Habermas, 1998), refere-se ao espaço informal e autônomo em relação ao Estado, onde a sociedade discute temas educacionais, e as concepções sobre política educacional são geradas.

A hipótese geral, que guiou a pesquisa desde o início, estabelecia o Conselho como instrumento e ator na constituição da gestão democrática da Educação local. E sobre seu papel dentro desse processo, previa-se alguns limites referentes às alterações conjunturais no próprio Estado. No decorrer da pesquisa essa hipótese foi confirmada, mas a interpretação sobre seu papel na gestão democrática foi relaborada para considerar também as atividades não-burocratizadas do órgão junto à sociedade. Assim, a expectativa de que o órgão, como os

demais espaços de participação, constituía um mecanismo de consolidação da democracia foi mantida. E no caso de Porto Alegre há considerações para que isto tenha ocorrido, como a opção do Conselho em dar ênfase ao envolvimento da comunidade escolar, priorizando a participação direta.

No desenvolvimento da pesquisa, a coleta de dados requereu acompanhamento das atividades internas e externas do órgão durante 16 meses, realizada a partir da observação participante. Visitas constantes ao Conselho, participação nas atividades promovidas junto à comunidade, entrevistas com conselheiros, e informalmente em alguns momentos com a comunidade, possibilitaram esboçar seu papel na gestão educacional e a relação órgão/sociedade. A convivência com presidência e assessoria técnica, propiciada pelos momentos dentro do Conselho e os horários de almoço, ofereceram variadas visões sobre o trabalho do órgão e auxiliaram na compreensão das questões que ele tem hoje. O estudo da agenda do Conselho, pareceres e demais documentos internos, ajudaram a entender qual a demanda do Sistema Municipal de Ensino pelo órgão. Por último, o acompanhamento das atividades do Fórum do Plano Municipal de Educação e dos encontros com a comunidade para elaboração do mesmo, entre setembro e novembro de 2004, ofereceu dados mais claros sobre o papel que vem desenvolvendo o Conselho no processo de expansão da gestão democrática da Educação em Porto Alegre desde sua criação em 1991.

Parte do resultado da pesquisa de Mestrado encontra-se materializado nesta dissertação. Outra parte, talvez subjetiva em relação àquilo que deve ser palpável como resultado teórico-empírico, é formada pelas experiências adquiridas pelo pesquisador junto ao seu objeto. Nesse caso, é preciso considerar que experienciar através da pesquisa o envolvimento da sociedade na Educação gera no pesquisador alterações sobre sua própria compreensão do que é Educação e gestão democrática de sua política. Então, o que se apresenta nesta dissertação é uma parte dos resultados da pesquisa.

CAPÍTULO 1

Notas sobre a construção do objeto de pesquisa

A intenção deste capítulo é apresentar e discutir o processo de pesquisa e as escolhas sobre das técnicas e procedimentos utilizados para coleta de dados. Este capítulo, que atende uma especificação normal em trabalhos científicos, possibilita compreender a origem de alguns questionamentos e do encaminhamento que tomou a pesquisa em seu decorrer. E apesar das conclusões apresentadas pela dissertação estarem apoiadas em documentos legais, relatório e pareceres, muitos dos argumentos utilizados foram obtidos a partir de experiências pessoais do pesquisador junto ao objeto de estudo, o Conselho Municipal de Educação.

A pesquisa qualitativa traz como uma de suas características a construção do objeto de pesquisa no decorrer da investigação. A consequência disso é um processo de construção também do problema de pesquisa, de reelaboração de hipóteses e definição das variáveis no estudo. Assim, o desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa implica o exercício contínuo da apropriação, delimitação e enfoque entorno do tema.

A apropriação do tema está ligada ao conhecimento sobre o que está sendo estudado. No caso desta pesquisa, está ligado ao conhecimento sobre o Conselho Municipal de Educação – o que envolve saber desde sua localização física na cidade, até os procedimentos internos de funcionamento. Apropriar-se significa “saber falar sobre” o objeto em estudo, e na pesquisa científica isto distingue-se da forma de conhecer e saber falar das coisas cotidianas. Como diz VÍCTORA (2000), este saber falar sobre determinado assunto em estudo exige uma construção da realidade apoiada em pressupostos teóricos. E dessa forma, “saber falar sobre” na pesquisa científica implica conhecer o objeto de forma reflexiva, a partir de referências teórico-metodológicas. Para tanto dois pontos são fundamentais, o embasamento teórico e a

possibilidade de aproximar-se e conhecer o objeto de estudo. Neste capítulo importa o segundo ponto, a aproximação e o conhecimento sobre o objeto.

A definição do Conselho Municipal de Educação como tema, e depois objeto de estudo, surgiu em função do interesse sobre a gestão democrática da Educação. Neste caso, existiam quatro possíveis objetos a estudar, os conselhos escolares, as eleições diretas para direção de escolas, a autonomia escolar e o Conselho. Este último dizia respeito a um espaço mais amplo da gestão democrática, implicando políticas em nível municipal e não somente ao espaço da Escola como os demais objetos. Definido o tema da gestão democrática e o Conselho Municipal como objeto de estudo, passo seguinte foi a aproximação e o início da coleta de dados.

De modo geral duas formas são comuns para aproximação de grupos nos estudos antropológicos, uma pela negociação direta do pesquisador com os pesquisados, e outra pela apresentação do pesquisador ao grupo feita por um “padrinho” (alguém pertencente ao grupo ou conhecedor do mesmo e que introduza o pesquisador como alguém que lhe é conhecido, e assim merecedor de confiança – Turner, 1974). E não que esta segunda forma substitua qualquer negociação de acesso a informações, mas facilita em muito a aceitação inicial do pesquisador entre os pesquisados. E neste estudo sobre o Conselho pude³ contar com a apresentação feita ao grupo por uma colega de mestrado que havia sido presidenta do órgão anos antes. Esta apresentação contou com certa formalidade pois ocorreu durante uma apresentação pública do Conselho junto à comunidade escolar, momento este em que um outro pesquisador aplicava questionários aos conselheiros e em que minha orientadora estava presente – e este foi um dos poucos momentos formais da pesquisa.

Após conhecer a presidência do Conselho, fui convidado a visitar o espaço em sua sede. Naquele tempo estava localizado na Avenida Júlio de Castilhos, local onde estive

³ A narrativa que segue em primeira pessoa não será encontrada no decorrer da dissertação. Optou-se por ela pela facilidade que traz à narrativa que trata da relação pesquisador-pesquisado, algo difícil em outra pessoa.

poucas vezes e tempo em que minha relação com o órgão e seus membros era distante. Destas poucas vezes que foi ao órgão não encontrava um local para ficar sem sentir que perturbava a sistemática de trabalho das pessoas que ali trabalhavam, mesmo que me destinassem a mesa de reuniões.

Logo depois o órgão mudou-se para o 14º andar do prédio da Secretaria Municipal de Educação. Como os dias indicados para minha visita ao órgão eram quartas e sextas-feiras, comecei a visitá-lo quase que sistematicamente. Este novo espaço físico do órgão me pareceu mais confortável e acessível que o anterior. A localização na Rua dos Andradas, em proximidades da Casa de Cultura Mário Quintana, e no caminho para a Usina do Gasometro, melhorou muito em comparação ao espaço tumultuado e barulhento que era a Avenida Júlio de Castilhos.

Mas não era só a localização e a vista do 14º andar que traziam a sensação de conforto nas visitas que ali fiz ao órgão, com o passar dos meses ocorreu o que poderia se chamar de, a grosso modo, uma aceitação por parte do órgão sobre minha presença dentro do seu espaço. Tanto que passei a ser convidado para participar de eventos organizados pelo órgão fora daquele espaço e junto à comunidade escolar. Estes convites significaram sempre trabalho de carregar caixas, receber o público participante, ser relator das reuniões, fotógrafo dos encontros e mais. Logo percebi então que o melhor método para coleta de dados seria a observação participante – algo que o Conselho já estava me propiciando com este envolvimento.

A observação participante é uma técnica desenvolvida pela Antropologia ainda durante a constituição da Etnografia ao final do século XIX, quando os pesquisadores destinavam períodos de sua pesquisa para convívio constante junto aos grupos sociais pesquisados. Este método traz consigo a dualidade que se traduz na necessidade do pesquisador se colocar distante e próximo do objeto de observação, ou seja, dentro e fora do

evento observado (como diz Víctora, 2000). Estar fora implica a observação dos eventos como pesquisador que analisa e distingue aquilo que lhe é relevante. Implica também manter sua postura em relação ao que acontece, como alguém que vivencia mas que não faz parte da ação estratégica dos atores envolvidos. E estar próximo significa ao mesmo tempo saber que sua presença por si só influencia naquele espaço e que, quanto mais aceito pelo grupo, menos sua presença deturpará o evento. Estar próximo também significa experienciar a realidade próximo ao que vive o “outro” que é pesquisado.

Ao certo, a escolha da observação participante traz vantagens em relação a outras técnicas de pesquisa. Isto porque ela possibilita a utilização de várias outras técnicas de coleta e registro de informações tais como entrevistas, análise documental, análise discursiva e registro visual. No entanto ela também exige uma vigilância epistemológica maior em relação a outras técnicas. Neste caso, ao propiciar a proximidade constante do pesquisador em relação ao objeto de pesquisa, esta técnica também abre espaço para a influência do grupo pesquisado sobre o trabalho e as concepções do pesquisador. Contudo este envolvimento e mesmo influência não são de todo prejudiciais ao estudo, como mostra Foote-Whyte (1990).

A opção pelo uso da observação participante deu ênfase a minha participação em atividades do órgão em espaços externos. Em alguns eventos cheguei junto com os conselheiros, e por estes fui muitas vezes apresentado a outros personagens com um aluno da Universidade Federal que estava realizando uma pesquisa sobre o Conselho. Esta apresentação me introduziu em vários assuntos com pessoas ou representantes de entidades do meio educacional. A aproximação ao órgão, seus conselheiros e técnicos administrativos, possibilitou uma mudança na minha relação com o espaço e o trabalho do Conselho. Quando entrava no órgão já não encontrava a formalidade inicial, cumprimentava a equipe técnica e dividia o tempo mais entre a sala de assessoria e a sala da secretária técnica do que na sala de reuniões com a documentação ou com a presidência. Esta presença constante dentro do

Conselho propiciou que respostas surgissem sem que eu fizesse as perguntas. Isto porque minha presença já não implicava mais tanto estranhamento dos membros do Conselho, e o volume de atividades do órgão aumentara consideravelmente em dois anos de pesquisa, a ponto dos conselheiros pedirem para eu “ficar à vontade” pois eles não tinham tempo para ficar comigo. Na prática, este “ficar à vontade” possibilitou acesso a várias informações que não seriam possíveis somente por entrevistas, possibilitando acompanhar os trabalhos internos do órgão, as formas e mesmo dificuldades de exercer seu papel junto à totalidade do Sistema.

Junto à observação participante foram realizadas entrevistas com os conselheiros, sendo algumas dessas entrevistas realizadas dentro do espaço do Conselho, outras nas residências particulares, e duas realizadas dentro do espaço da Universidade Federal. As entrevistas com os conselheiros buscavam saber (a) do histórico pessoal dentro da Educação, (b) do processo pelo qual passou a ser conselheiro, (c) da sua relação com a entidade que representa, (d) das mudanças na sua compreensão sobre a política e gestão da Educação ao ingressar no órgão, (e) de como se dava sua atividade dentro do órgão. Todas as entrevistas tiveram a forma de diálogos, sendo as questões semi-estruturadas e variando conforme os temas iam sendo tratados pelos entrevistados, e conforme diferentes informações iam surgindo. Dessa forma, e apesar das entrevistas obedecerem questionamentos semelhantes, os resultados finais distinguiam-se uns dos outros pela estrutura na qual os temas foram abordados no decorrer da entrevista. Isto foi possível pelo aceite dos entrevistados em realizarem entrevistas gravadas. Na prática, a possibilidade de gravação proporcionou longos diálogos com entrevistas de até duas horas, onde diversos temas cruzaram aqueles de antemão definidos pelas questões semi-estruturadas. E mesmo que nem todos os conselheiros tenham sido entrevistados, como alguns haviam sido entrevistados mais de uma vez o resultado foi um grande número de horas gravadas em fitas microcassete. O fato de nem todo conselheiro ter sido entrevistado deve-se a uma opção do pesquisador em eleger determinados

representantes de entidades, observando para que cada entidade que compunha o órgão tivesse ao menos um representante entrevistado. Neste caso não foi entrevistado o único representante da entidade estudantil por dificuldades de estabelecer contatos com o mesmo.

Junto às entrevistas foi realizada a análise documental, sobretudo do conjunto de leis que regem a gestão da Educação em nível municipal. Com relação aos documentos legais, estes podem ser divididos em legislação federal, estadual e municipal – além daqueles produzidos pelo Conselho como é o caso das normatizações. Estes documentos consultados foram colocados em uma lista ao final da dissertação.

Assim, constituíram-se instrumentos de coleta de dados sobre o Conselho a análise documental, as entrevistas e a observação participante. Da observação participante ainda vale fazer algumas observações, sobretudo a respeito da relação com os membros do órgão. Foote-Whyte (1990) faz algumas reflexões sobre a observação participante que podem ser discutidas no caso desta pesquisa. Uma delas diz respeito a discutir com o pesquisado a própria pesquisa e os problemas que se colocam ao trabalho e compreensão do estudo. Para Foote-Whyte um informante pode passar a ser um colaborador ao processo de investigação e compreensão dos fatos. Em certo momento, quando da conclusão da dissertação, levei para a presidência do órgão algumas dificuldades que tinha, e mesmo questionamentos que me haviam sido feitos pelos meus professores do Curso de Mestrado, sobre a autonomia do Conselho. Em especial teve uma discussão com a presidência que foi fundamental para que eu compreendesse a busca que, desde 2001, o órgão desenvolvia junto ao poder executivo para criação de Lei que lhe garantisse essa autonomia administrativa. Mais ainda, nessa discussão vários documentos me foram apresentados, e mesmo entregue cópias, que diziam respeito a esta busca do Conselho por autonomia.

Um outro aspecto tratado por Foote-Whyte é o envolvimento do pesquisador com o tema, e mesmo com o objeto pesquisado. No caso da pesquisa com o Conselho, o processo de

aproximação, convivência e conhecimento proporcionados por dois anos de Curso de Mestrado em Educação serviram em muito para que eu me apropriasse e me preocupasse com as questões da área. E não me refiro a um envolvimento que prejudique a proposta da pesquisa, me refiro, sim, ao aprendizado que é fundamental ao pesquisador e que em muito influencia sua capacidade de argumentação – essa substancialmente propositiva.

Existem alguns cuidados a serem tomados nesse processo de envolvimento com o objeto, sobretudo ao se tratar da colaboração dos informantes. Para a Antropologia Dialógica (Tedlock, 1986) a elaboração do texto pelo pesquisador deve ser uma construção, ao menos em certa medida, dividida com o pesquisado. Isto possibilitaria ao grupo investigado expor sua própria narrativa – desejo da Antropologia desde sua origem. No entanto, discutir com os sujeitos a interpretação sobre si mesmos implica submeter a análise do pesquisador à críticas e mesmo controles. No caso da crítica, o resultado tende a ser positivo por provocar o pesquisador a refletir sua interpretação e seu ponto de vista. Já o controle, natural em toda narrativa de si mesmo, pode condicionar a produção para aquilo que se pretende uma visão de si próprio. E neste caso o cuidado do pesquisador e a reflexão sobre o fim último do seu trabalho indica os caminhos apropriados a serem seguidos na construção de uma narrativa discutida com o pesquisado, e livre das armadilhas que este processo traz consigo.

CAPÍTULO 2

Referencial teórico/ ou de onde é analisado o objeto

Como é característico da pesquisa qualitativa, o objeto deste estudo foi sendo constituído no decorrer do processo de investigação. A mesma construção influenciou na formulação deste capítulo que apresenta as concepções a partir das quais o objeto é observado e refletido, ou seja, o referencial teórico-analítico. Inicialmente é apresentado o contexto sócio-político do período no qual o Conselho Municipal de Educação é criado. Este histórico tem como intenção subsidiar o leitor na compreensão das expectativas depositadas sobre o Conselho no início dos anos 1990 para, mais adiante, depois de apresentadas as alterações nas relações entre Estado e sociedade, poder refletir quais limites enfrenta o órgão hoje no cumprimento daquelas expectativas. Assim, define-se parâmetros para medir a distância entre o que foi esperado e os resultados reais da institucionalização da participação, e discute-se uma opção alternativa na compreensão do que foi produzido em termos de experiência democrática após 1988.

No Brasil, como mostra Maria da Glória Gohn (2001), a constituição dos conselhos gestores de participação social na definição de políticas públicas, nos anos 1990, não foram senão o resultado das reivindicações, discussões, experiências e concepções produzidas desde a década de 1970 no país. Enquanto espaço institucionalizado de participação, os conselhos eram demandados ainda em 1970 como forma física de manter a sociedade dentro das estruturas da administração pública, meio de alterar a elaboração de políticas e propiciar o controle social sobre a coisa pública. Nos anos 1980, diante de algumas experiências de conselhos, em sua maioria simbólicas, pois serviram mais para legitimar decisões dos governos e para manipular os movimentos sociais, a discussão sobre eles incorporou o

princípio de qualidade efetiva no controle social e na função informativa que deveriam ter para a sociedade.

Em relação aos anos 1980, Gohn apresenta algumas mudanças ocorridas e que permitiram aos conselhos alcançarem as características com as quais voltam a ser formados nos anos 1990. Primeiro, um campo democrático na sociedade civil constituiu-se, integrado pelos mais diversos setores civis, capaz de provocar a formação de uma cultura política de mobilização e pressão direta sobre o poder público, sobretudo em nível local, no atendimento dos temas que compunham suas agendas. Depois, a conquista de canais de participação da sociedade nos assuntos que diziam respeito à coisa pública. Como gerador de concepções sobre a participação, este último aspecto expôs a fragilidade da sociedade diante das estruturas tradicionais de gestão governamental com estruturas clientelistas e patrimonialistas. Foram essas experiências que suscitaram as preocupações sobre garantias legais de efetivação da participação na gestão pública. Qual o real papel dos conselhos e como garantir seu exercício passaram à pauta das discussões.

Como mostra Florestan Fernandes (1986), os movimentos sociais dos anos 1980 buscaram subverter a situação de aproveitamento do Estado por parte dos grupos no poder. Esses movimentos “empenharam-se a fundo na revolução democrática” e, mesmo as organizações trabalhistas, possuíam “uma dimensão organizativa e vincos ideológicos e políticos que transcendiam o imediatismo das reivindicações corporativas” (Fernandes, 1986, p. 43). Em termos políticos, os movimentos sociais amadureciam pelas experiências do dia-a-dia o que caberia como política do Estado, e buscavam desmistificá-la como algo para poucos ao reivindicar participação. Enfim, queriam criar novas instituições públicas, uma vez que as antigas haviam sido comprometidas pela ordem fechada de uma sociedade civil excludente e exclusivista.

Ao final dos anos 1980, como mostra Gohn (2001), a mobilização da sociedade já estava estruturada e a vitória de alguns partidos de esquerda⁴, comprometidos com as reivindicações sociais, estabeleceu um certo grau de comprometimento dos governos para com a participação. No decorrer desse processo, a própria significação da participação foi sendo alterada, originando as denominações de participação cidadã e participação social. Neste estudo importa o primeiro significado: a participação cidadã. A categoria central no conceito de participação cidadã é a sociedade (como espaço mais amplo e em substituição à idéia de povo ou comunidade), “cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa com igual legitimidade espaço e atendimento pelo aparelho estatal” (Carvalho, 1995:25, apud Gohn, 2001:57). A busca pela participação cidadã, desenvolvida pela sociedade e representantes políticos das suas demandas no governo, implicava a universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e uma nova compreensão sobre o papel do Estado, estabelecendo como prioridades de políticas públicas as definições oriundas do debate público. Daí a participação passar a “ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública” (Gohn, 2001:57). E o engajamento dos comprometidos com a busca pela intervenção social passa a ser a institucionalização de espaços que garantam a participação cidadã.

Como afirma Baquero (2005), este foi um momento histórico em que, no Brasil e na América Latina, compreendia-se que a democracia também dependia do empoderamento da base, ou seja, a construção da cidadania deveria visar o empoderamento do cidadão. E este se configuraria um processo de empoderamento subjetivo, estando assim à margem do processo democrático tradicional. Neste momento entendia-se que não era mais suficiente imaginar a

⁴ No caso de Porto Alegre podem ser consideradas as vitórias do PDT em 1985, com a primeira eleição após intervenção federal no governo das capitais durante o regime militar, e depois a vitória do PT em 1988. De modo geral, a eleição de 1988 foi marcada pelo crescimento expressivo de governos municipais executivos e legislativos de esquerda no país.

uma democracia constituída unicamente a partir de um ator – o Estado e suas instituições. E enquanto a sociedade buscava participar de outras formas além daquelas tradicionais configuradas nos partidos políticos, no congresso e nas eleições, no plano teórico surgia uma série de análises que chamou-se de teoria da democracia maximalista. O que significava uma tentativa de incorporar o cidadão e a sociedade ao processo de tomadas de decisões.

Em meio a este contexto foi elaborada a Nova Constituinte de 1988, chamada “Constituinte Cidadã”, justamente em função da concepção de participação que traziam seus princípios democráticos. No mesmo período, e em níveis locais, tanto a mobilização da sociedade como o comprometimento de alguns partidos políticos foram impulsionados pelos princípios democráticos da Constituição. E moldaram a elaboração das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, definindo prioridades e garantias à participação em níveis mais próximos à sociedade.

Assim, quando no início dos anos 1990 ocorre a criação institucionalizada de um grande número de conselhos gestores – compostos por representantes da sociedade eleitos e pelo poder público, como espaço legítimo de confrontos democráticos entre diferentes posições político-ideológicas e de projetos sociais –, eles assumem características, papel e atividades em função daquele período vivido no país. Esses conselhos traziam a possibilidade de participação na gestão dos negócios públicos, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da sociedade. O termo participação recebia o significado da “participação cidadã”, incorporada institucionalmente a partir da Constituição de 1988. Os significados da participação cidadã guiaram as estratégias de democratização, tais como os conselhos, até meados de 1990 – já que a partir desse período altera-se substancialmente a concepção de Estado –, provocando resignificações sobre a participação.

No entanto apesar das garantias constitucionais que tornaram o Estado mais “cidadão” – descentralizando e democratizando a gestão e a política da coisa pública, oferecendo meios

para o controle social e ampliando as responsabilidades sociais do poder público – o processo brasileiro foi inscrito na contracorrente do movimento em curso no cenário internacional, perceptível desde 1970 nos países ricos. Como mostra Raquel Raichelis (2000), a criação desses conselhos no Brasil ainda era resultado da expansão do papel e relevância do Estado na busca de igualdade social e material à população. Mais ainda, diziam respeito à ampliação da democracia participativa sobre as políticas do Estado. Enquanto isso, internacionalmente ocorria um processo inverso, de redução do papel interventor e regulador do Estado. Voltavam à cena propostas do liberalismo clássico, de liberdade de mercado e de minimização do Estado, adicionadas da ótica de serviços sociais oferecidos pela parceria entre iniciativa privada e poder público. O novo liberalismo, o neoliberalismo, a respeito da democracia, também pretendeu, com a reformulação do papel do Estado, desvincular as decisões políticas das pressões sociais. De modo geral, se no Brasil dos anos 1980 ocorreu a ampliação da democracia, as alterações em nível internacional já naquele período diziam respeito justamente à inversão deste processo e da minimização dos seus resultados.

O retorno das concepções liberais clássicas dos anos 1920 ao plano político de ação estatal dos anos 1980 ocorreu em função do estágio de desenvolvimento do capitalismo, como explica Reginaldo Moraes (2001). No século XX o sistema capitalista passou por estágios de organização que deram origem a modelos teóricos, ideológicos e práticos como o fordismo e o toyotismo. Por último, desenvolveu a teoria do “fim da história” e do fim da dependência do capital em relação ao trabalho humano⁵. As políticas de regulação do capital pelo Estado, fundamentadas na doutrina keynesiana do pós-crise de 1929, perderam espaço já no fim do século para a retomada do discurso liberal, impulsionado e reformulado a partir das mudanças no sistema de produção e pelo surgimento do capital volátil especulativo. Incorporada à “nova-velha” concepção de mercado livre, da não-intervenção estatal no campo econômico,

⁵ Referência a Fukuyama, em “O fim da história e o último homem”, 1992.

uma série de reformas foi planejada sobre o Estado para alterar o que lhe cabia no modelo keynesiano. Sobretudo essas reformas implicaram desregulamentação estatal sobre o sistema financeiro, perda de autonomia dos Estados-nação e alteração da forma e dos fins dos serviços sociais e das relações Estado/sociedade.

Especialmente no plano político, as alterações sobre modelo de Estado provocaram mudanças do significado da democracia. Dentro da concepção neoliberal, a participação da sociedade deve ser substituída por um plano de escolha racional e representativa, via entidades, baseada em regras semelhantes às de livre mercado. Estas escolhas indiretas devem definir o melhor sistema de governo, a melhor forma e qualidade das políticas sociais, os melhores prestadores dos serviços públicos – limitadas [as escolhas] à aquisição de determinados serviços e não de outros –, e à aquisição dos serviços de um prestador e não outro (Hayek, 1984).

Em verdade, o próprio significado de “sociedade” é alterado na teoria neoliberal como mostra Moraes (2001). A sociedade que deve participar das escolhas não é mais que o conjunto de entidades civis, ou seja, aquelas legalmente registradas. Assim, deixam de ser legítimos os movimentos sociais não-institucionalizados e suas demandas. Ao mesmo tempo, enquanto o controle da sociedade sobre a oferta dos serviços deve ocorrer pela preferência sobre os serviços de qualidade, assim como na teoria da lei de mercado, a mesma sociedade deve ser responsabilizada e encarregada da execução de determinados serviços, como aqueles sem fins lucrativos de equiparação social. Desloca-se, dessa forma, também a referência no Estado como ator na redistribuição das riquezas.

No que cabe à democracia e aos espaços onde ela se dá, a proposta de reformulação sobre o Estado implicaria, em última análise, não só uma redução, mas também um esvaziamento da mesma. Como afirma Moraes (2001), para o pensamento neoliberal,

retomado do liberalismo do século XIX pela *Public Choice*⁶, é preciso “reduzir” ou “qualificar” o voto. Necessário ao neoliberalismo ainda seria esterilizá-lo de forma que não guiasse mais as tomadas de decisões dos políticos.

Na prática os países, onde seus governos adotaram a ideologia neoliberal, passaram por uma espécie de combate às formas de organização popular, sobretudo através do enfraquecimento de sindicatos e associações trabalhistas (Moraes, 2001). Esse processo foi mais bem sucedido nos países pobres, onde a reorganização produtiva garantiu um exército de mão-de-obra reserva capaz de desarticular o associativismo trabalhista e minimizar suas pressões sobre o Estado.

A análise de Ricardo Antunes (1999) sobre “Os sentidos do trabalho” mostra que a reorganização das forças produtivas ocorreu junto com a globalização, dividida em dois grandes blocos e passíveis de identificação geográfica. Visando à produção com o menor custo para competir no mercado aberto, os países ricos investiram em tecnologia de ponta. Do outro lado, para também tornar seus produtos concorrentes, os países pobres baixaram os custos da produção através da redução de salários e não-cumprimento de direitos trabalhistas. A situação nestes últimos países ainda foi agravada pela expansão dos índices de desemprego junto à população economicamente ativa.

No caso da América Latina, em especial, desde os anos 1980 tem aumentado a dependência destes países para com as grandes potências econômicas e entidades credoras internacionais, o que tem deslocado o centro formador das suas políticas estratégicas para fora dos órgãos estatais. Diante disso, mesmo que existissem formas efetivas de controle social sobre os órgãos públicos, não estaria mais implicado o real controle sobre a elaboração de políticas. Para estes países, dependência econômica tem significado acatar determinações

⁶ A *Public Choice* é uma escola de pensamento neoliberal que tem guiado as políticas sobre a América Latina das instituições supranacionais como o Banco Mundial desde os anos 1980. Em suma, o pensamento desenvolvido por essa escola aplica métodos e pressupostos da microeconomia neoclássica para analisar a política, a história, o comportamento social e as estruturas legais e constitucionais dos países.

externas – abrir mercados, adotar medidas penosas à população na busca do equilíbrio financeiro – e ingressar no mundo globalizado com estruturas econômicas e sociais fragilizadas. Esse processo tem significado aos países pobres entrar em jogo de forças desiguais, onde o resultado mais provável é o alto custo social. Assim, também na América Latina os sindicatos e as entidades trabalhistas perderam forças nas disputas com as grandes empresas na última década. Uma vez enfraquecidas e deslegitimadas as entidades trabalhistas, parece utópica a proposta neoliberal de que a democracia ocorra pela representação da sociedade através de suas entidades. Neste caso, e como afirma Marcello Baquero (2003), é impossível uma democracia plena onde a sociedade tenha entidades e instituições enfraquecidas.

Enquanto um processo sócio-histórico, os países latino-americanos têm convergido ao ingresso na globalização. E neste movimento eles têm adotado concepções e efetivado políticas públicas cada vez mais dependentes dessa nova concepção de Estado. E como a adoção do modelo neoliberal tem se mostrado rígida, definindo as mesmas políticas para diferentes nações, como mostra Laura Tavares Soares (2001), já era de se esperar que resultados diferentes surgissem entre países ricos e pobres, e que, dada a natureza das políticas, fossem desastrosos nos últimos. Por exemplo, na área de saúde, a redução de gastos dos Estados latino-americanos tem propiciado a seletividade no atendimento de duas formas. Em uma ocorre o direcionamento no serviço para atender determinado foco; em outra, o sucateamento dos serviços provocou tão baixa qualidade no atendimento que somente os grupos muito carentes têm procurado o atendimento (Soares, 2001). Ao mesmo tempo tem-se ampliado o mercado de serviços em saúde com fins lucrativos, estratificado em níveis de preços que correspondem a níveis de qualidade no atendimento. Não muito diferente, a educação tem assumido valor de mercado, principalmente no ensino superior. Talvez o agravante na área de educação seja a capacidade de tal serviço difundir ideologias. Como

mostra Gaudêncio Frigotto (1995), a partir dos anos 1990 o ensino no Brasil foi mecanismo difusor de ideologias de competitividade entre indivíduos. E a educação brasileira, como o autor avalia, tende a continuar a serviço dos “homens de negócios” no novo século, como fora historicamente, mas dessa vez sob a ótica da globalização.

A partir do que até aqui foi apresentado é possível concluir que, em termos políticos, a proposta de redução do Estado, impulsionada na prática pelas reformas neoliberais implantadas no Brasil a partir de meados dos anos 1990, veio chocar-se com as demandas populares, sobretudo aquelas que no período anterior alcançavam respostas no atendimento de carências materiais e de participação no controle das decisões do poder público. Nesse caso, pelo papel democratizador dos conselhos, a atuação deles passou a se dar na contramão de um processo em que a esfera pública é reduzida, e as decisões nacionais são tomadas a partir de acordos não acessíveis à sociedade (Tatagiba, 2002).

Considerados os conselhos que vinham desempenhando o papel proposto de instrumento democratizador, Luciana Tatagiba (2002) afirma que os embates que passaram a travar contra a redução do Estado lhes têm custado muitos esforços, a ponto de não sobrarem energias para investir na relação com a base social. Por sua vez, as entidades sociais, principalmente as trabalhistas, devido à centralidade das discussões e das ações para manutenção de direitos sociais, vêem dificultada a possibilidade de participação nos conselhos e a apropriação das discussões neles tratadas. Esta situação tem gerado distanciamento entre as atividades dos conselheiros dentro do órgão e suas entidades, o que dificulta a existência de diálogos permanentes de informação para com a sociedade e a inserção dos diferentes interesses sociais dentro do órgão.

Ao mesmo tempo, diante da dificuldade da administração pública atender às crescentes demandas sociais, o trabalho de cobrança dos conselhos sobre o Estado tem mostrado pouco retorno. Ao não alcançarem resultados práticos e visíveis, os trabalhos destes

conselhos tende a não-valorização pela sociedade. Daí decorre o processo de esvaziamento político destes órgãos.

Com ligações deficientes com suas bases sociais, e esvaziados politicamente, a maioria dos conselhos no Brasil chegou ao início deste século XXI como mera formalização da Lei. Como refere Tatagiba (2002), a maioria deles mantém-se por prerrogativa legal, controlado pelos governos nos diferentes níveis e exercendo papel burocrático no trâmite de políticas públicas. Além disso, como em geral os conselhos não dispõem de rubrica orçamentária própria, eles estão sujeitos à infra-estrutura disposta pelo poder público. Esta dependência influencia na autonomia dos órgãos que, para garantir condições materiais para trabalho, submetem-se a certo controle dos governos e concordância com suas políticas, segundo Tatagiba (2002).

Em vista das expectativas depositadas sobre os conselhos nos anos 1980 e durante a implantação nos anos 1990 (trazidas por Gohn, 2001), as análises apresentadas por Tatagiba (2002) concluem que estes instrumentos de participação não exerceram o papel esperado. Contudo, e como a mesma autora também pontua, não é possível simplificar mais de uma década dessas experiências, em diferentes áreas de políticas públicas, em uma análise reducionista de incapacidade. Evelina Dagnino (2002) corrobora ao dizer que as diferentes experiências desenvolvidas no âmbito da participação democrática se não trouxeram os resultados esperados nos anos 1980, ao menos propiciaram, em algum nível, o amadurecimento político da sociedade. Neste sentido, as autoras propõem uma opção alternativa na compreensão do que estes espaços teriam gerado em termos de democracia. A defesa dessa proposta foi melhor desenvolvida por Vera Telles (1994) e Evelina Dagnino (2002).

Quando em 1994 Telles sugeria que as experiências de participação da sociedade fossem consideradas geradoras do pensamento e da imaginação política, capazes de produzir

novos horizontes, a autora indicava um caminho alternativo à compreensão do que estava sendo produzido em termos de democracia no Brasil já naquele período. Na mesma direção, quase uma década depois, em 2002, Dagnino propôs que os espaços públicos, construídos pelo mesmo movimento social analisado por Telles, fossem entendidos como um dos campos de produção de concepções políticas. E que, mesmo obtendo resultados mínimos e pontuais, traziam consigo a possibilidade de alterar a ordem social marcada pela desigualdade e pela crescente despolitização. As autoras suscitaram à discussão uma relação existente entre mobilização, associativismo e participação, geradora de concepções sobre a política e o Estado, e capazes de alterar a realidade.

Desta perspectiva, parte da formulação da presente dissertação está ancorada nas propostas de Telles e Dagnino. É neste sentido que as diversas mobilizações da Rede Municipal, da comunidade escolar e da sociedade, impulsionadas pelo Conselho Municipal de Educação desde sua criação em 1991, são tomadas como responsável pela ampliação da esfera pública, na qual as concepções sobre política educacional são produzidas. Os debates propiciados pelo órgão seriam capazes de qualificar e aperfeiçoar as discussões da comunidade escolar a partir do aprendizado gerado pela participação. Nesse caso, ao possibilitar o discurso e a ação, a participação é entendida como responsável pelo fortalecimento da esfera pública. E o processo de envolvimento e debate público dos temas da Educação empoderariam os cidadãos.

Em tal plano, a retomada da concepção de esfera pública com sua precisão teórica é relevante para “a identificação das diferentes dimensões do objeto empírico tratado e dos nexos mais gerais deste com a própria construção da democracia” (Costa, 1997, p.180). Foi assim que a definição do conceito de esfera pública – o que é, como é produzida e o que implica sua existência e expansão – assumiu relevância na elaboração do marco teórico desta dissertação.

A noção de esfera pública é produzida por Hannah Arendt⁷ como instância que concede à sociedade os critérios de verdade, justiça e legitimidade que a orientam e dão sentido ao mundo desde a perda dos pontos tradicionais de orientação: a tradição e a religião. Seriam três as dimensões que produziriam o sentido de mundo comum aos homens: na primeira dimensão, a esfera pública possibilita a existências de um “mundo comum” que articula os homens, produz o senso comum e oferece a capacidade de discernimento e julgamento para experienciar o mundo; na segunda dimensão, a esfera pública, em função do compartilhamento de significações, dá sentido à ação e à palavra na construção de uma história comum; na terceira dimensão, este espaço é politicamente organizado, onde são reconhecidas a ação e a opinião. A articulação destas três dimensões possibilita a delimitação da esfera pública (Telles, 1990).

A noção de um espaço politicamente organizado refere-se à interação política mediada pela lei. A lei para Arendt garante que cada um reconheça o outro na legitimidade de sua ação e opinião. Para Telles (1990), isso implica reconhecer o outro como semelhante, portador de direitos e pertencente a uma comunidade política na qual cada um encontra lugar na condução dos negócios humanos. Portanto, a construção e existência de espaços públicos (ou ampliação da esfera pública, como para a presente dissertação é considerado) produz a condição de igualdade. Aqui é preciso pontuar que Hannah Arendt discute a sociedade europeia, especificamente a alemã, e não se detém em análises de condições de desigualdades sócio-econômicas como as encontradas na América Latina. De qualquer modo, a contribuição de Arendt aos estudos políticos, inclusive em países latino-americanos, está na possibilidade de pensar a política como resultado maior que a ação do Estado, como algo

“que se qualifica como forma de sociabilidade e que, por isso mesmo, depende da forma como a sociedade se institui enquanto espaço que cria suas próprias normas,

⁷ O artigo de Vera Telles (1990) reconstrói a noção de espaço público de Hannah Arendt, trazendo elementos coletados de diversas obras de Arendt. Para o referencial desta dissertação duas obras de Arendt foram estudadas (“A condição humana” e “Entre o passado e o futuro”), ambas também tratadas no texto de Telles que, ainda, mostrou-se o melhor meio de entendimento do conceito.

suas próprias regras, seus próprios critérios, a partir dos quais os acontecimentos e os constrangimentos da vida em sociedade podem se fazer visíveis e inteligíveis para os que dela participam” (Telles, 1990, p. 43).

Então, na noção de esfera pública, passam a ser importantes o discurso, possível pelo diálogo e através do qual as coisas do mundo são debatidas entre os homens, e a ação que produz fatos e eventos ao alcançar um aparecimento diante da sociedade. A concepção de esfera pública produzida por Hannah Arendt ainda traz dois pontos que interessam. Primeiro, de que ela “passa a existir sempre que os homens se reúnem na modalidade do discurso e da ação e, portanto, precede a toda e qualquer constituição formal da esfera pública e as várias formas de governo, isto é, as várias formas de organização da esfera pública” (Arendt, 1999, p.211-212). Assim, “onde quer que os homens se reunam, esse espaço existe potencialmente, mas só potencialmente, não necessariamente nem para sempre” (ibid.). Sua existência não está só ligada à continuidade do movimento que lhe deu origem, mas também às próprias atividades.

A noção de esfera pública como espaço de poder desenvolvida por Hannah Arendt pode ser encontrada em Jürgen Habermas. Este é um uso freqüente do conceito. Sérgio Costa (1997), ao falar do regime democrático como ordem política fundada no consentimento, diz que à esfera pública cabe posição central na fundamentação e justificativa de decisões políticas. A esfera pública “se torna a arena onde se verificam, numa direção, a aglutinação da vontade coletiva e, no sentido oposto, a justificação de decisões políticas previamente estabelecidas” (Costa, 1997, p.180).

Sérgio Costa identifica duas apropriações teóricas do conceito de esfera pública, uma a partir do modelo pluralista de democracia e outra a partir do modelo discursivo – este é sobretudo produzido por Habermas e o que interessa à presente dissertação. Cabe à esfera pública, no modelo discursivo habermasiano, “atuar como instância intermediária entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, o processo de formação da vontade política” (p.182). Para além

da disputa pela atenção pública, discutida pelo modelo pluralista, Habermas investiga a origem dos *inputs* que atingem a esfera pública, ou seja, quais os meios de inserção de temas no discurso público. A teoria da ação comunicativa de Habermas traz como pressuposto a idéia da igualdade na deliberação, o que se aproxima de Hannah Arendt.

O que Habermas desenvolve é a teoria da democracia deliberativa⁸, apropriando-se da noção de espaço público de Hannah Arendt como esfera ampla e autônoma (em relação ao que ele chama de “poderes superiores”, como o Estado e o mercado) de formação de opinião pública. Na teoria habermasiana⁹, a vida em sociedade é caracterizada pela presença do espaço público. A democracia deliberativa de Habermas se assemelha à teoria da democracia participativa, tendo como diferença uma preocupação com as garantias da deliberação e reflexão, assim como da responsabilização¹⁰ da sociedade (Arroyo, 2003). Com a democracia deliberativa existe uma recuperação da concepção clássica de democracia, associada às idéias de autodeterminação, igualdade política e participação nos processos políticos de tomada de resoluções. A teoria da democracia deliberativa foi produzida ainda nos anos 1960 para dar conta de uma série de experiências participativas desenvolvidas pela sociedade nos países europeus do pós-guerra.

A partir da reflexão teórica, Habermas elabora propostas no sentido de consolidar a democracia deliberativa. O que ele propõe é a viabilização da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, a intensificação do espaço público e, sobretudo, alterações no constitucionalismo liberal com a inserção de princípios democráticos (Habermas, 1998, cap. VII). Dessa forma, dois pontos são fundamentais na proposta de Habermas. Um diz respeito à participação direta, na qual ter palavra é fundamental à ação política. A palavra em

⁸ Habermas é um dos autores que trata da democracia deliberativa, talvez o mais relevante, mas não único. Dentre os teóricos que desenvolvem o tema é possível citar Joshua Cohen, Seyla Berhabid, Carlos S. Nino, Amy Gutman e Cass S. Sunstein (Arroyo, 2003).

⁹ Assim como a opção feita no estudo de Hannah Arendt, aqui se optou por utilizar textos que tratavam da produção de Habermas, estabelecendo diálogo com suas obras.

si é dotada de poder¹¹ (Habermas, 1990a). Neste processo a comunicação, estabelecida pelo diálogo entre os cidadãos, desempenha papel fundamental na teoria. Outro ponto refere-se à importância de instrumentos institucionalizados que garantam direitos de participação e condições para seu exercício. A proposta de Habermas é estender o marco formal da democracia representativa, tornando profundos os elementos já existentes de participação através do fomento de uma cultura política ativa. Para tanto é preciso, segundo Habermas, que condições materiais mínimas sejam garantidas à sociedade.

Cabe pontuar que as condições de desigualdades materiais têm sido levantadas como a principal barreira para a democracia latino-americana em uma infinidade de estudos. E sendo este um pressuposto da teoria habermasiana, aplicá-la nos estudos sobre o Brasil requer grande cuidado uma vez que, como diz Baquero (2005), a teoria é consistente mas os pressupostos ou não existem ou não são suficientemente atendidos. Claro que esta afirmação suscita o questionamento sobre a aplicabilidade da teoria habermasiana ao presente estudo. No entanto, se a teoria é consistente mas seus pressupostos não são atendidos, a validade de sua referência talvez esteja justamente na possibilidade de constatar em que nível essas deficiências se expressam no caso em estudo, no Conselho Municipal de Educação.

Na democracia deliberativa, os espaços não-institucionalizados de associatividade constituem vias de comunicação da sociedade, enquanto o emaranhado dessas diversas redes formam o espaço onde as opiniões se constituem: o espaço público. No âmbito das associações participativas abertas e voluntárias, criadas e mantidas autônomas em relação ao Estado, encontra-se a fonte do dinamismo social, a infra-estrutura da sociedade para a formação da opinião pública e a formulação de consensos. Com isso, a sociedade é a primeira instância na elaboração de propostas políticas concretas e exerce controle no cumprimento

¹⁰ Alguns cuidados devem ser tomados na interpretação das propostas de Habermas, sobretudo a sua noção de responsabilização, soberania popular e direito. Como não interessa nesta dissertação especificar possíveis usos, elas não serão definidas. Mesmo assim, optou-se por fazer esta colocação.

dos princípios constitucionais. Para Habermas, a legitimidade das disposições legais está atrelada à participação, pois ao dialogarem os participantes definem consensos e resolvem quais argumentos são mais justos. A “saúde” da vida democrática, na teoria habermasiana, vai depender do grau de atividade desenvolvido pelas associações voluntárias de cidadãos.

Contudo, Habermas assume que na prática cotidiana é difícil constatar o atendimento desses critérios. Por isso mesmo Habermas propõe utilizá-los de parâmetro para definir o amadurecimento democrático da sociedade. E tal qualidade só é medida pelo nível discursivo do debate público, ou seja, somente a melhoria dos métodos e das condições de debate, discussão e persuasão garante a qualidade da democracia.

Da formulação do conceito de espaço público, feita por Hannah Arendt, e dos usos que Habermas faz do mesmo, é possível estabelecer alguns pontos que lhe concede relevância no estudo da elaboração e gestão de políticas sociais. Primeiro que nele são geradas concepções valorativas e consensos sobre o que cabe como política. Depois, estes espaços geradores são informais, independem das ações do Estado que pode com o melhoramento dos canais institucionais acessar suas demandas e estabelecer diálogos – e dessa forma pode [o Estado] alcançar maior legitimidade nas normatizações legais. Por último, a redução das desigualdades sociais, o incentivo à associatividade e à atividade social levam ao desenvolvimento e consolidação da democracia. Aqui fica mais claro o caráter normativo da teoria habermasiana, que oferece instrumentos para avaliar o “grau de maturidade” democrática de uma sociedade, institui um modelo de democracia desejável, mas não especifica como proceder para melhorar canais ou aumentar associatividades.

Ao estudo aqui realizado importam os pontos trazidos por Habermas que relacionam a atividade participativa institucionalizada com o estímulo da constituição de espaços públicos. Como mostra Leonardo Avritzer (1999), o conceito de esfera pública elaborado por Habermas

¹¹ A relação entre palavra e poder trazida por Habermas foi apropriada de Hannah Arendt. Contudo, a noção de poder desenvolvida por Arendt é criticada por Habermas (1990b).

traz ainda duas características centrais ligadas ao debate democrático contemporâneo. Uma, a de oferecer um espaço de interação entre os indivíduos, no qual podem debater sobre as decisões do poder público e apresentar demandas ao Estado. Outra é a ampliação do domínio público por estar constantemente trazendo novas questões para a discussão. Aqui ocorre uma relação entre ampliação da esfera pública e o processo de deslocar questões do espaço privado ou de grupos de interesse para o conhecimento público. O papel do espaço público então é de atuar na ampliação da definição do que é político. Na presente dissertação, o papel do espaço público é entendido como de ampliar a compreensão do que cabe em termos de política educacional, ao mesmo tempo em que desloca os temas da Educação da esfera privada de discussões (dos órgãos técnicos, dos especialistas) para o espaço de discussões públicas.

A respeito dessa última característica, a noção de esfera pública elaborada por Habermas traz argumentos para a compreensão do movimento que ocorre na Educação. Nas últimas décadas, os temas da Educação tiveram suas discussões deslocadas da vida privada e dos grupos de interesses para o domínio público. A educação especial, por exemplo, para a qual em 1854 Dom Pedro II fundou o Instituto Benjamin Constant, deixou de ser tema dos grupos especialistas, ocupando hoje a agenda de discussões da comunidade escolar. Outro exemplo é a qualidade da Educação, hoje amplamente discutida e entendida como dependente de outros fatores como a manutenção dos prédios de aula, material didático e salário dos professores. E, ao mesmo tempo em que a discussão se expande, novos atores se inserem e os significados da Educação Especial e da qualidade da Educação são reformulados.

Leonardo Avritzer (1999) também chama atenção para o papel do conceito de esfera pública na reconstrução de uma concepção participativa de democracia. Na esfera pública não está implicada a idéia de exercício de poder, mas de influência nos temas do sistema político. Tal influência não é direta, mas se dá através do poder comunicativo, responsável por

legitimar as decisões políticas. A esta altura, a esfera pública está ligada à noção de monitoramento, ou controle público, sobre a política do governo.

Como participação e geração de consensos sobre determinado tema são tidos como correlacionados na teoria democrática habermasiana, é preciso entender como essa relação ocorre. Para isso, faz-se necessário avaliar os efeitos da participação sobre os indivíduos envolvidos. Esta reflexão é encontrada na obra de Carole Pateman (1992), ao tratar da democracia participativa e suas características. A teoria da democracia deliberativa e a teoria da democracia participativa não diferem, partindo igualmente da relevância do envolvimento dos indivíduos na discussão e na deliberação sobre a coisa pública.

A teoria democrática participativa, tratada por Pateman, assim foi chamada mais em função da retomada e apropriação que faz da produção de Rousseau, tido como o grande teórico e precursor da teoria da participação social na política. Em termos de análise, a presente dissertação opta pelo conceito de democracia deliberativa, entendendo os conselhos como instrumentos institucionalizados que devem garantir direitos e condições iguais para a participação dos segmentos sociais – alinhando-se, assim, a proposta habermasiana.

Das análises produzidas por Carole Pateman a respeito da participação, são especialmente interessantes aquelas sobre aprendizado e entendimento da própria ação nas decisões políticas. São essas que interessam ao presente estudo. Pateman apoia-se em Rousseau para identificar a participação para além de “um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais”. A participação também provoca “um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e a qualidade e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (p.35).

A principal função da participação é a educação em seu sentido mais amplo, afirma Pateman ao retomar a produção de Rousseau, John Stuart Mille e Cole. A participação, como

processo de aprendizagem, provoca o indivíduo a socializar seu pensamento, trocar experiências em discussões, formar seu senso de justiça e, a partir dele, deliberar sobre as coisas comuns. Através da participação o indivíduo é “forçado” a ampliar seus horizontes e levar em consideração o interesse público. O resultado é a noção de pertencimento à comunidade, a integração, que para Pateman ocorre pela experiência vivenciada.

“Mais importante é a experiência da participação na própria tomada de decisões, e a complexa totalidade de resultados a que parece conduzir, tanto para o indivíduo quanto para o sistema político como um todo; tal experiência integra o indivíduo a sua sociedade e constitui o instrumental para transformá-la numa verdadeira comunidade” (Pateman, 1992, p. 42).

A autora entende que o processo participativo torna-se auto-sustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula. Assim, quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para participar. Mas o pressuposto que Pateman usa para fazer esta afirmação é a de que as instituições estimulam e possibilitam a participação. Diante disto, toda análise pretendida a partir de sua teoria exige o questionamento sobre o nível de participação que as instituições em estudo proporcionam à sociedade, e qual a qualidade desta participação.

Além de educativa e auto-sustentável, outra consideração que Pateman traz sobre a participação, e que aqui interessa, diz respeito à relevância de ocorrer em nível local. Ao estudar a organização política no local de trabalho, Carole Pateman afirma que essa experiência é mais rica. Para tanto, dois aspectos contribuem: o fato dos indivíduos dominarem mais os assuntos tratados, e o resultado da participação mostra-se mais visível aos participantes. No primeiro aspecto, também incide a experiência de cargos administrativos no governo local, pois o indivíduo tem boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo. No estudo do Conselho este ponto é especialmente interessante se considerado o exercício da função de conselheiro.

No segundo, implica a “eficácia política”, que está ligada ao entendimento de si e de seu próprio papel na participação. O termo “eficácia política”, ou competência política, remete ao sentimento produzido no cidadão pela participação em decisões sobre a coisa pública. Ao compreender-se capaz de tomar decisões sobre o que é comum, e observar que suas decisões repercutem na realidade, o cidadão desenvolve a autoconfiança na relação com o mundo. Tudo isso produz a eficácia política, segundo Pateman. Por isso também que ao nível local está o melhor espaço para o aprendizado político, onde os resultados da participação mostram-se mais àquele que participa do processo.

Daí que para Pateman (*idem*), assim como ela mostra ter sido para Rousseau e J. S. Mill, as instituições políticas são responsáveis por melhorar a experiência participativa, já que governo e instituições são, antes de tudo, educativos no sentido mais amplo do termo. Para Pateman toda instituição social tem potencial político. Assim, as instituições locais como trabalho, escola e família devem ser consideradas instituições políticas – capazes, portanto, de se tornar espaços de aprendizado político. E somente nestas, que são “instituições populares participativas”, o caráter ativo do espírito público pode ser visto.

Para Pateman, como é para Habermas, o amplo envolvimento social na definição de resoluções garante legitimidade a elas. A legitimidade das decisões em muito está ligada ao exercício participativo. Para a autora, aceitar decisões coletivas é mais fácil aos indivíduos que participam da elaboração. Participação, legitimidade e aprendizado estão assim interligados tanto na teoria democrática participativa quanto na deliberativa.

Para a presente dissertação, a participação é tomada como processo de aproximação entre o espaço de decisão sobre as políticas públicas e a sociedade. Mais ainda, a participação é a possibilidade social de intervir e controlar o Estado no que diz respeito às políticas e à prestação de serviços sociais. Ela implica o deslocamento do núcleo definidor das políticas públicas da tecnocracia estatal para um espaço de interação entre sociedade e Estado. Nesse

caso, a participação também é responsável pela formação de concepções sobre o que cabe enquanto política, possibilitando a apropriação comum da coisa pública. Porém não é porque a participação possibilita o controle social, que ele vá existir sempre que houver participação. Este controle, e o nível dele, depende da qualidade da participação. E estarão implicando fatores como a representatividade pluralista e as condições de discussão.

Já a legitimidade está implicada no aceite e no cumprimento de regras e normas por parte da sociedade e suas entidades. Como categoria analítica, ela está relacionada ao envolvimento do cidadão na tomada de decisões. E, nesse caso, a concepção de legitimidade das resoluções do Conselho em estudo segue o estabelecido por Pateman e Habermas, em que o grau de envolvimento do cidadão no processo de decisão e elaboração da norma determina sua legitimidade perante a sociedade. É ao perceber-se como ator na configuração das regras sobre a Educação e entender a relevância delas que a comunidade escolar legitima a norma.

Estando a legitimidade relacionada à participação e ao envolvimento da sociedade a partir dos seus segmentos sociais na elaboração de normas, outra categoria analítica que assume relevância é a representatividade. Assim, o espaço de elaboração de normas será tão mais representativo quanto mais envolver os diferentes segmentos da sociedade. No caso dos conselhos, eles são tão mais representativos: a) quanto mais propiciarem a participação dos diferentes segmentos da sociedade atingidos pelas suas políticas, e b) quanto mais suas resoluções expressarem o resultado do diálogo da sociedade¹². Normalmente a representatividade de um conselho é medida em função da sua capacidade em reunir no seu colegiado a maior diversidade social atingida pelos seus trabalhos, ou seja, conselheiros representantes dos diferentes segmentos (Gohn, 2001). Este parâmetro está atrelado ao princípio de pluralismo, ao envolvimento amplo da sociedade e que se estende, em verdade, para além dos segmentos do setor. Para a presente pesquisa esta é uma forma de medir a

representatividade do Conselho em estudo. A outra não está diretamente ligada à composição do Conselho, mas à sua capacidade de envolver os segmentos sociais na definição de políticas através de canais diferentes à representação via conselheiro no órgão. Esta representatividade é produzida através do envolvimento do Conselho direto com as bases das entidades, não em detrimento da representação via conselheiro, mas como alternativa frente a relação conselheiro/entidade/representados que mostra-se deficiente. Ambas formas de representatividade estão atreladas ao trabalho dos conselhos de constituírem-se espaço de discussão pública.

No que diz respeito ao processo de participação, o aprendizado político apresenta-se como um dos resultados do processo. Outros resultados são os produtos elaborados com a participação, por exemplo, a descentralização das decisões ou a resolução. O aprendizado é efeito individual da construção coletiva, ou seja, na discussão e construção coletiva de diretrizes às políticas públicas, o indivíduo aprende a negociar e a estabelecer acordos, compreende seu papel e o processo pelo qual o futuro da coisa pública é decidido.

Uma análise sobre o caráter educativo da participação, aplicada aos movimentos sociais no Brasil, foi feita por Maria da Glória Gohn (1994). Além de o estudo ressaltar a função educativa dos movimentos sociais e a participação gerada por eles, o tema trabalhado pela autora é a Educação. Diante do processo de despolitização do final dos anos 1990 e o esvaziamento dos espaços políticos, a hipótese da autora é de que somente o aprendizado político pela participação poderá reverter tal quadro. Gohn conclui que a construção da cidadania no Brasil, mesmo com o avanço propiciado pelos movimentos sociais do início dos anos 1980, em muito depende dos marcos da cultura política vigente.

Nesse caso, como aponta José Murilo de Carvalho (2001), algumas características estruturais da política brasileira, propiciadas sobretudo pelas desigualdades sociais, foram e

¹² A noção de representatividade aqui proposta é encontrada em Gohn (2001). Uma utilização semelhante no estudo de conselhos é feita por Tatagiba (2002). No entanto Habermas (em Arroyo, 2003) e Pateman (1992)

ainda são responsáveis pelo ritmo lento na expansão da cidadania no Brasil. Contudo, se essas características estão presentes nos diferentes níveis e tipos de relações políticas, é preciso considerar também que algumas alterações estruturais ocorreram na política brasileira e podem oferecer novas possibilidades para a democracia. Esta é a análise de Cenila Souza (1998) a respeito do novo ordenamento legal produzido com a Constituição de 1988. Ela considera que as descentralizações políticas e financeiras tornaram os municípios mais independentes, propiciando que novas formas de *accountability* (controle sobre o Estado) surgissem ao nível local.

Em Porto Alegre, como mostra Luciano Fedozzi (2000), alguns fatores determinaram ritmo mais acelerado de desenvolvimento de experiências democráticas entre sociedade e poder público municipal. A preferência do eleitorado por partidos identificados com causas trabalhistas, a condição “preestabelecida” de que o novo governo administre em colaboração com os espaços alternativos de gestão popular e as novas possibilidades de participação a partir da Constituição de 1988 fizeram as relações entre o poder público local e a sociedade assumirem o caráter até então conhecido. As formas de participação alternativas, como os conselhos populares e os fóruns de deliberação pública, foram inseridas no corpo de Leis Orgânicas do Município no decorrer dos anos, e assim legitimadas institucionalmente.

Cabe fazer uma ressalva sobre a origem dos conselhos na administração pública em Porto Alegre e no Brasil, com vistas a evitar equívocos na sua interpretação. Luce (2005) mostra que a origem dos conselhos em matéria de administração da Educação pública em governos locais têm origem na tradição européia e mesmo norte-americana. Sobretudo no século XX, no pós-guerra, foi grande a influência francesa e norte-americana sobre a organização dos sistemas educacionais em diversos países que desenvolviam o processo. Assim ocorre no Brasil, motivo pelo qual em todos os sistemas educacionais serão

encontrados conselhos. Por isto que no Rio Grande do Sul, em vários períodos históricos, existiram pessoas e propostas de criação de conselhos municipais de Educação, alguns chegando a serem implantados desde 1930 e 1940. Com este apontamento é possível distinguir entre a origem dos conselhos na administração pública local brasileira, e o sentido que lhe foi atribuído pelos movimentos sociais. Então o que esses movimentos reivindicavam não era uma novidade em termos de administração, mas era, sem dúvida, a apropriação e significação de um instrumento de participação social.

Na elaboração desse referencial teórico mais um conceito é fundamental: o de empoderamento. O conceito, na forma como aqui é utilizado, difere do *empowerment* encontrado na bibliografia norte-americana. Paulo Freire (1986) desenvolveu o conceito como processo no qual o cidadão adquire condições necessárias a tornar-se autônomo em suas decisões, portador do conhecimento que possibilita interpretar o meio social que lhe envolve. Empoderar, para Freire, não significa ter poder ou ser independente em suas ações, mas entender a dimensão social na qual suas ações se inserem, o que provocam e por quê.

O conceito de empoderamento elaborado por Paulo Freire é aplicável à democracia em função da forma de conceber o conhecimento (conhecimento para exercer o poder) sobre o mundo como condição de autonomia e mudança social. Na proposta de Freire o diálogo é a peça-chave. Por ele, as concepções de mundo são formadas, e os indivíduos compreendem-se pertencentes à sociedade. O diálogo, quando e onde existe, “implica a *ausência* do autoritarismo” (p.127). Pelo diálogo o objeto público, aquele a ser compreendido na participação dialógica, pertence a todos. Isso porque através do diálogo o objeto a ser conhecido “não é” de posse exclusiva de um dos sujeitos, mas de todos os envolvidos na discussão – vem daí a idéia sobre a interpretação de mundo ser uma construção social. Dessa forma, o objeto só é público quando todos se apropriam dele e o entendem como algo que lhes

cabe. Essa é a referência para que a coisa pública seja apropriada por todos, e é a condição necessária para que a igualdade exista.

O diálogo é minuciosamente detalhado e discutido por Freire (1986). Na formulação que o autor faz, são encontradas noções semelhantes às desenvolvidas por Hannah Arendt e Habermas, mas é Freire quem estabelece a ligação entre diálogo e empoderamento. Na construção freiriana, a participação na política só é empoderadora quando dialógica.

Contudo, mesmo que existam noções semelhantes, os pressupostos são diferentes entre a teoria freiriana e a desenvolvida por Habermas. A elaboração de Paulo Freire não está em um nível normativo, mas constitui-se como uma teoria propositiva – e por isto mesmo identificada como “método Paulo Freire”. Não só em termos de análise, mas também em termos de concepção teórica Freire avança na compreensão e diagnóstico sobre os impasses na democracia brasileira, indicando caminhos alternativos ao processo de empoderamento do cidadão, e assim na constituição de uma democracia realmente participativa. E esse será o principal aspecto utilizado da obra de Freire para as reflexões da presente dissertação.

Um estudo sobre empoderamento, utilizando o conceito freiriano, foi feito por Jussara Prá (2001) ao analisar a formação da cidadania de gênero. A autora identifica duas formas pelas quais o empoderamento se dá, uma formal e outra pela base. A primeira remete a formas institucionalizadas de participação, envolvimento e informação. É a participação em órgãos e espaços políticos do Estado que empoderam o indivíduo. Já o empoderamento pela base refere-se aos espaços informais de participação e à associatividade, ao exercício de fazer-se ouvir a partir da voz pública. No caso dos grupos excluídos dos espaços institucionalizados de participação, é o empoderamento pela base que lhes prepara para agir politicamente e obter resultados. Considerando que a institucionalização da participação na política e gestão da Educação ainda não se estendeu a todos os segmentos envolvidos com o tema, o

empoderamento pela base assume grande relevância no melhoramento das práticas políticas de alguns grupos.

Definidos os conceitos de empoderamento e esfera pública, exposta a forma de utilizá-los na análise empírica, e apontadas relações entre participação e aprendizado político, fica estabelecida a bibliografia para refletir sobre o objeto de estudo: o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Contudo, os marcos teóricos aqui apresentados não esgotam a análise do objeto. O processo de investigação oferece posicionamentos diferentes a serem assumidos pelo pesquisador. O referencial teórico aqui utilizado não é o único possível, mas foi o escolhido pelo pesquisador a partir da sua experiência empírica, dos diálogos com professores e colegas do Curso de Mestrado e da formação em Ciências Sociais. Fica aqui reconhecido o caráter sempre incompleto da ciência, caracterizada pela constante reformulação e possibilidade de questionamentos.

CAPÍTULO 3

O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre

Como conselho de políticas públicas, os Conselhos Municipais de Educação são previstos por um conjunto de Leis e têm seus papéis e suas atividades definidos pela Lei de cada município. Também são órgãos regimentados, especificados seus procedimentos internos de trabalho. No caso do Conselho de Porto Alegre, tanto seu papel e suas atividades como seu funcionamento interno são resultado do envolvimento da sociedade na definição do modelo de políticas da área, movimento esse que antecede a criação do órgão. Acompanhado o decorrer de sua existência, o envolvimento da sociedade na gestão da Educação pode ser identificado como característica presente e em constante construção em Porto Alegre.

Ao certo, a existência de conselhos no Brasil não é nova, principalmente na área de Educação. Além do Conselho Nacional de Educação¹³, criado como órgão ligado ao governo federal em 1931, e dos Conselhos Estaduais, já existentes na década de 1960, a possibilidade de criação dos Conselhos Municipais foi dada pela Lei Federal 5692 de 1971, a mesma lei que transmitia aos estados e municípios a responsabilidade no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino. Antecipando-se à Lei Federal 5692, em 1969 a Lei 5751 do Estado do Rio Grande do Sul permitiu que os municípios criassem seus Conselhos Municipais de Educação, cabendo a eles as atribuições dadas pelo Conselho Estadual de Educação. Já às vésperas da Nova Constituição, em 1986, existiam 43 Conselhos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul que trabalhavam nos seus municípios ligados às direções das Secretarias Municipais de Educação e discutiam com elas as políticas educacionais locais dentro das atribuições concedidas pelo Conselho Estadual (Schuch, 1986). Desde aquele período, de 1969 a 1988, o

¹³ Originalmente chamado Conselho Federal de Educação, mas com o nome alterado posteriormente, ambas denominações podem ser encontradas na bibliografia, fazendo referência ao mesmo órgão.

que vinha se formando era uma possibilidade das comunidades locais definirem as políticas educacionais – o que logo depois seria tomado como experiência. Mas tal possibilidade forma-se como requisito a partir da Constituição de 1988, quando os municípios deixaram de ser uma unidade administrativa da União e passaram a ser um ente da Federação, e as leis sobre a organização da Educação foram pautadas no princípio da participação democrática. Ao mesmo tempo, a partir de 1988, coube aos municípios elaborarem autonomamente suas Leis Orgânicas, sendo que na Educação lhes coube atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (Luce, 1990).

O movimento pelos novos conselhos em Porto Alegre

Com a Constituição de 1988, ficaram definidos objetivos específicos em termos de democratização e participação social, o que possibilitou a construção de instrumentos institucionalizados para tal fim. O caminho já percorrido pela sociedade nos anos 1980, em termos de experiências alternativas de participação, influenciou no caráter dos conselhos institucionalizados e criados a partir de 1990. Dessa forma, esses órgãos assumiram características que diziam respeito à representatividade, heterogeneidade, pluralidade e legitimidade. Enquanto representativo, o corpo do conselho deveria ser constituído por representantes dos diferentes segmentos da sociedade atingidos pelas políticas daquele setor. Semelhante a isso, dentro do conselho existiria a necessidade de ser garantido espaço aos diversos posicionamentos, a uma pluralidade que só existiria se a constituição do conselho fosse heterogênea. A mesma representatividade e o espaço para a pluralidade garantiriam aos conselhos legitimidade em suas ações, uma vez que suas resoluções contemplariam a vontade geral da sociedade (Daniel, 2001).

De um modo geral, e como mostram Luce (1990) e Fedozzi (2000), sobre os novos conselhos foram depositadas as preocupações em torná-los instrumentos democratizadores da

sociedade e descentralizadores do poder do Estado. Logo, esses órgãos deveriam passar a agir como espaços de poder e participação da sociedade, exercendo a função de fiscalizadores, consultivos e deliberativos sobre as políticas públicas nas suas áreas (Daniel, 2001).

Assim, quando em 1990 iniciaram-se em Porto Alegre as discussões para a criação do Conselho Municipal de Educação, a atmosfera local era de constante ampliação dos espaços de participação. Os Conselhos Municipais já existentes, como o de obras públicas, foram inseridos na Lei Orgânica do Município em 1989 e tiveram de 1990 a 1992 em caráter público as discussões sobre sua regulamentação geral, definida posteriormente pela Lei Complementar 267/92. Regulamentados como espaço legítimo de participação da sociedade local nas políticas sociais, como dizia a Lei, os Conselhos deveriam estabelecer regimentos internos voltados para a representatividade dos segmentos sociais. A institucionalização desses espaços de participação, como mostra Fedozzi (2000), fazia parte de um plano de governo pautado nas reivindicações dos movimentos sociais.

Desde final da década de 1970 ocorria em Porto Alegre uma movimentação popular que demandava por políticas sociais e participação. Essa movimentação materializava-se na criação de associações de moradores, uniões de bairros e vilas que buscavam pressionar os órgãos públicos responsáveis por habitação, saúde, saneamento, educação e outros serviços através de manifestações públicas e emissão de documentos como abaixo-assinados (Fedozzi, 2002). Este processo se inseria no contexto nacional de retomada associativa (Boschi, 1986). O início da década de 1980 foi assim marcado pelo surgimento de novos atores na esfera pública local, sobretudo das associações populares das comunidades mais carentes e da nova classe média, organizada por categorias profissionais. No início da década de 1980, as ações coletivas e organizações dos movimentos sociais haviam produzido em Porto Alegre aquilo que Fedozzi (2000) nomeou de “novos formatos de auto-organização das comunidades” – na prática chamadas Articulações Regionais, Uniões das Vilas e Conselhos Populares.

Ao mesmo tempo, com a abertura política dos anos 1980, os partidos de esquerda se organizaram na Cidade envolvendo muitos dos líderes dos movimentos sociais, que trouxeram para dentro das organizações partidárias as preocupações das massas. Esse fato torna-se relevante porque ao assumirem a Administração Municipal os partidos de esquerda buscam manter uma política colaborativa com os movimentos sociais no atendimento de suas reivindicações e, o que aqui é mais importante, no reconhecimento das estruturas organizadas por estes. De outro modo, esta relação entre os partidos de esquerda e os movimentos sociais veio reafirmar a tendência histórica de Porto Alegre na predisposição do eleitorado em votar nos partidos que se identificassem com causas trabalhistas e operariadas¹⁴, o que ocorria desde 1945. Em vista disto, esta pesquisa considera que a institucionalização dos espaços de participação em Porto Alegre foi, antes mesmo do princípio constitucional de 1988, uma reivindicação social que se tornou concepção política, inserida enquanto tema no plano de governo local. Este argumento pode ser justificado frente à experiência dos Conselhos Populares.

Já em 1984 as associações de bairros e vilas de Porto Alegre uniam-se para fundar os Conselhos Populares. Logo em seguida, o movimento popular entendeu que a inserção desses Conselhos na Administração Pública possibilitaria influenciar nas políticas sociais da Prefeitura (Jobim, 2000). Em 1987 essa questão ganha força com as discussões travadas entre as associações de moradores e o governo municipal do PDT, gerando projetos e propostas diferentes entre ambos para a institucionalização destes espaços. Aquele governo entendia a relevância de garantir espaços aos Conselhos Populares, mas estabelecia limites para isso. O principal ponto de divergências entre governo e associações populares dizia respeito ao nome dos Conselhos, se Populares ou Municipais. As associações queriam a determinação legal de Conselhos Municipais, o que garantiria espaços a esses na Administração Pública. Por sua vez

¹⁴ Essas causas englobavam moradia, saúde, educação e uma série de outros serviços sociais que cada vez mais compunham a agenda dos partidos de esquerda.

o governo estabelecia limites aos Conselhos, propondo que continuassem Populares e como uma organização autônoma da sociedade sem papel legal na Administração Pública. Dessa forma, a designação dos Conselhos, se Populares ou Municipais, diferenciavam seu papel legal (Fedozzi, 2000).

Por fim, no governo do PDT foi criada a Lei dos Conselhos Populares, sem que no entanto estes tivessem seus papéis regulamentados. A criação da Lei ocorreu ao final de 1988, vésperas de assumir o novo governo eleito da Frente Popular. Assim que assume o novo governo, as discussões sobre os Conselhos Populares ainda eram latentes e necessitavam regulamentação. Com o novo governo, que assume a Prefeitura em 1989, recoloca-se a questão dos Conselhos Municipais, desta vez definidos pela Constituição Federal como parceiros na administração pública municipal – como órgãos autônomos, de participação social, mas ligados a órgãos da Administração Municipal. E como naquele período coube ao Município elaborar sua Lei Orgânica, nela foram estabelecidos os papéis dos Conselhos Populares e dos Conselhos Municipais juntos à Administração Pública (Fedozzi, 2000).

Com a Lei Orgânica do Município em 1990 ficaram estabelecidos os papéis e as diferenças entre Conselhos Populares e Conselhos Municipais. Pelo Artigo 102 da Lei Orgânica de Porto Alegre, o poder público reconhecia a existência dos conselhos populares regionais, autônomos, não-subordinados à Administração Municipal. O mesmo artigo definiu esses conselhos como instâncias de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região. Mas apesar de reconhecidos pelo poder público local, esses Conselhos Populares não foram inseridos na administração do Município. Esse papel coube aos Conselhos Municipais, definidos pelo Artigo 101 da Lei Orgânica como órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração. O mesmo Artigo definiu que os Conselhos Municipais seriam

compostos por número ímpar de membros, observada a representatividade das entidades comunitárias de moradores, entidades de classe e da administração municipal.

Então, quando da institucionalização e regulamentação dos espaços de participação como os Conselhos Populares e os Conselhos Municipais, ocorrida de 1990 com a Lei Orgânica até 1992 com a Lei 267 que regulamentou os Conselhos Municipais, muitos foram os fatores que influenciaram no formato e nas funções desses órgãos. Primeiro, eram garantidos pela Nova Constituição os princípios para a democratização do Estado. Depois, a experiência desenvolvida pelas associações populares em Porto Alegre de formar e integrar conselhos garantia a essas um relativo sucesso nas pressões sobre os novos governos municipais. E ainda, os dois governos de esquerda que assumiram seqüencialmente a Administração Municipal acabaram por atender à demanda social por reconhecimento das suas experiências associativas-participativas.

Hoje existem em Porto Alegre Conselhos Municipais e Conselhos Populares, ambos de participação social, e que em alguma medida exercem controle social sobre o poder público. Enquanto os Conselhos Municipais são instrumentos democratizadores previstos pela Constituição Federal de 1988, os Conselhos Populares são uma característica de Porto Alegre. O controle exercido pelos Conselhos Populares não ocorre de forma direta como no caso dos Conselhos Municipais, sua atividade só é legítima em função dos espaços alternativos de elaboração de políticas sociais como os Congressos Municipais. Assim acontece no Congresso da Cidade, realizado a cada mandato desde que assumiu a Frente Popular. No Congresso da Cidade cada entidade pode eleger seus delegados para discutir e elaborar diretrizes a serem adotadas pelo planejamento da administração municipal. No IV Congresso da Cidade, ocorrido em outubro de 2003, os Conselhos Populares puderam participar e influenciar na elaboração do planejamento para a Cidade, assim como participaram os

Conselhos Municipais e puderam participar todas as entidades civis e órgãos públicos da Cidade.

Então, a principal diferença entre os Conselhos Populares e Municipais diz respeito à forma de exercerem seus papéis democratizadores. Os Conselhos Populares exercem indiretamente, e tal possibilidade (considerando enquadrada na gestão democrática do município) só existe através de espaços como os Congressos. Já os Conselhos Municipais dispõem dos mesmos espaços dos Conselhos Populares, sendo ainda institucionalizados, o que lhes atribui papel direto na elaboração de políticas. De qualquer modo é preciso considerar que a reivindicação pela institucionalização de conselhos (se populares ou municipais) em Porto Alegre partiu da sociedade em um período de efervescência dos movimentos sociais. Imaginava a sociedade que os conselhos experienciados a partir das uniões de vilas e bairros, quando inseridos institucionalmente na administração pública, desempenhariam papel fundamental na configuração das políticas sociais no Município. Dessa forma, pode-se indagar em que medida a institucionalização de Conselhos contemplou as reivindicações sociais daquele período. No caso dos Conselhos Populares, os limites são claros, pois uma vez desconstituídos espaços alternativos como os Congressos, a possibilidade de exercerem influência na política municipal é diminuída. Já os Conselhos Municipais possuem maiores garantias, principalmente por serem previstos em Leis Federais e Estaduais.

No que se refere aos Conselhos Municipais de Porto Alegre, muitos dos seus papéis e de suas garantias institucionalizadas existem pela pressão organizada da sociedade nos momentos de elaboração das Leis Municipais. No caso da Educação, a mesma retomada do movimento associativo, desde o final do regime militar, ocorreu envolvendo seus profissionais e a comunidade escolar. Desde as vésperas da Constituição de 1988, até o presente, esses agentes buscam interferir no modelo desenhado para a educação. A partir da

conquista de garantias com a Constituição de 1988, foram definidas responsabilidades para com a Educação nas diferentes instâncias de poder – federal, estadual e municipal. De outro modo, como mostra Luce (1990), a gestão democrática do ensino público passou a ser um princípio constitucional e legal de organização dos sistemas. Anos depois, com a LDB, aos sistemas de ensino ficaram definidas normas mais precisas de gestão democrática do ensino público – na educação básica, atendendo a peculiaridades locais e princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes (conforme art.14 da LDB).

Porto Alegre e a gestão democrática

Nos últimos anos Porto Alegre foi um local de referência no país e no cenário internacional. Tem sido sede do Fórum Social Mundial, Capital Cultural do Mercosul, uma das 24 melhores cidades para viver e investir do Globo¹⁵. Politicamente ficou conhecida como local de resistência às políticas neoliberais e exemplo de experiência democrática bem sucedida de gestão participativa no nível municipal.

Desde 1970 ocorreu em Porto Alegre um movimento associativo, também verificado nas grandes capitais brasileiras como o Rio de Janeiro e São Paulo e descrito por Boschi (1981). Sobretudo nos anos 1980, Porto Alegre vivenciou o aumento significativo do número de associações comunitárias de bairro. Alguns fatores influenciaram neste processo, como a abertura política e o aumento da população junto às carências trazidas pelo novo êxodo rural. Especialmente foram as carências materiais e de serviços que impulsionaram o associativismo na Capital, uma vez que a população migrante do campo e sem recursos estabelecia-se em vilas e bairros populares, aumentando as necessidades do atendimento público a esses locais.

¹⁵ Porto Alegre foi apontada como uma dentre as 24 melhores cidades para viver e investir no Globo segundo a Unesco.

No ano de 1984, as lideranças comunitárias dos diferentes bairros da cidade, sobretudo os bairros pobres, formam seus respectivos conselhos comunitários com intuito de pressionar e mesmo atuar junto aos órgãos públicos municipais no enfrentamento dos problemas de educação, saúde, transporte, habitação, saneamento e demais infra-estruturas. No caso da região da Grande Glória, por exemplo, o conselho comunitário representava em 1984 as trinta vilas locais e suas vinte e três associações de moradores (Jobim, 2000).

Logo em seguida, os conselhos comunitários passaram a Conselhos Populares, exercendo pressão sobre o poder público e os órgãos da administração municipal e organizando trabalhos comunitários no enfrentamento do desemprego. Hoje, os Conselhos Populares continuam existindo e atuando em parceria com o poder público local, além de exercerem pressão e controle sobre as políticas públicas municipais. Os Conselhos Populares exercem trabalho legítimo junto à administração pública de Porto Alegre, mas não são previstos por leis nacionais como no caso dos Conselhos Municipais. Conselhos Populares e Conselhos Municipais constituíram-se instrumentos de controle social e democratização do Estado em Porto Alegre, juntamente aos Fóruns e Congressos Municipais.

Desde o início de 1990, os planejamentos plurianuais do município passaram a ser discutidos e elaborados entre a administração municipal e os Congressos Municipais. Esses Congressos são abertos e estimulados à participação da sociedade e constituíram-se marca registrada da administração petista no Município. Esse perfil de planejamento democrático para a Cidade é resultado, como indica Fedozzi (2000), da organização da sociedade e da concepção de democracia do partido no executivo municipal desde 1988. Retomando Souza (1998), as relações entre sociedade e poder público que, em Porto Alegre, deram origem ao perfil atual de gestão democrática da coisa pública, foram possibilitadas, dentre outros fatores, pela da reorganização constitucional de 1988. Pela Nova Constituição, a legitimidade dos governos municipais ficou ancorada na relação com a comunidade local, e não mais nos laços

partidários com os governos estaduais e federais como descrito por Nunes Leal (1986). Logo, a característica do atual modelo de gestão democrática é resultado das interações locais entre sociedade e poder público.

No que diz respeito à Educação, o planejamento municipal tem ocorrido de duas formas: uma pela demanda gerada nas discussões anuais do Orçamento Participativo na temática de Educação, e que diz respeito à infra-estrutura e acesso ao serviço; outra que ocorre a cada quatro anos pelo Congresso Municipal de Educação, em que os temas são mais amplos como financiamento, qualidade e gestão democrática, além de infra-estrutura e acesso.

No estudo sobre democratização da Educação em Porto Alegre, no mínimo mais quatro elementos podem ser abordados como objeto de estudo: a Autonomia Escolar, o Conselho Municipal de Educação, os Conselhos Escolares e a Eleição Direta para Diretores. As primeiras discussões sobre a institucionalização da gestão democrática na Educação foram feitas em Porto Alegre já em 1989, quando a Administração Popular, através do seu programa de governo, propôs a “radicalização da democratização na cidade” (Jobim, 2000, p. 69), e iniciam-se as discussões sobre a construção da Escola Cidadã, discussões essas que seriam diferentes em cada gestão do Partido dos Trabalhadores.

É importante destacar que as propostas de gestão participativa desse novo governo iam ao encontro das reivindicações da sociedade. E na área de Educação, a proposta de transformação da escola tradicional em espaço permanente de experiências e práticas democráticas era parte da agenda reivindicatória da comunidade escolar. Desse modo, é preciso considerar sempre que também o modelo de gestão democrática na Educação e suas propostas são resultado das interações sócio-políticas entre comunidade e poder público local.

Desde 1989, com as discussões públicas sobre a Educação na Rede Municipal, os temas debatidos diziam respeito ao tipo de formação a ser ofertada aos alunos, a democratização das relações internas à escola, os mecanismos de gestão que propiciassem

para a comunidade escolar vivências de cidadania, igualdade de condições de participação a todos os segmentos, não-hierarquização das relações e acesso de todos ao conhecimento sobre o funcionamento da escola. Já naquele período a possibilidade de efetivação da gestão democrática na Educação Municipal, e assim também da implantação de uma “Escola Cidadã”, era entendida como fator dependente de garantias de espaço ao debate, a organização dos segmentos da comunidade escolar e a participação qualificada destes (Jobim, 2000). Foram esses princípios, elaborados entre lideranças da comunidade escolar e o poder público através da Secretaria Municipal de Educação, que guiaram todas as decisões posteriores que acarretaram avanço no processo de democratização da Educação. E, diga-se de passagem, o próprio significado da “democratização da Educação” foi elaborado em Porto Alegre a partir desses princípios, expressando o direito de acesso e condições para permanência de todas as pessoas à Educação.

Então, a implantação dos instrumentos de gestão democrática da Educação em Porto Alegre foi pautada pelos princípios anteriormente citados, frutos da relação sociedade/poder público. No caso da Autonomia Escolar, fazia parte da compreensão sobre o avanço da democratização da gestão a necessidade das escolas terem acesso aos recursos materiais que garantissem a implementação e a qualificação das políticas construídas coletivamente. Além disso, a participação da comunidade na definição de prioridades para a aplicação de recursos de manutenção e investimentos fazia-se fundamental à democratização pelo envolvimento da comunidade escolar.

A criação dos conselhos escolares em 1993 absorveu o movimento dos educadores por democratização dentro da escola. A Lei de criação e o processo de implantação foram amplamente discutidos com a comunidade escolar. Coube ao Conselho Escolar (que existe um em cada escola) ser órgão máximo dentro da escola, com função deliberativa nas questões administrativas, pedagógicas e financeiras (Peroni, 2003). A maior preocupação durante a

implantação desses era a qualificação dos envolvidos. Para tanto foi acertado entre o Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação, em parceria com as direções das escolas e a comunidade escolar, a oferta de formação aos integrantes dos conselhos escolares (Jobim, 2000).

O ano de 1993 havia sido especialmente importante ao avanço da gestão democrática da Educação em Porto Alegre. Além dos conselhos escolares naquele ano foi discutida com a comunidade e implantada por Lei a Eleição Direta para Diretores, sendo uninominal para diretor e vice, com mandato de três anos e com a participação de pais, alunos, professores e funcionários da escola (Jobim, 2000). Foi durante a implantação desses instrumentos de gestão da Educação que os princípios democratizadores foram sendo reafirmados, e as relações entre sociedade e poder público local construídas.

Na gestão democrática da Educação os conselhos Escolares estão presentes no dia-a-dia escolar, encarregados de definir, fiscalizar e gerir recursos financeiros e planos pedagógicos no espaço da Escola. A eleição de diretores mobiliza em cada escola sua comunidade escolar para escolher o diretor e vice da instituição. A autonomia escolar refere a possibilidade da própria escola gerir seus recursos financeiros. Esses três instrumentos de gestão democrática da Educação dizem respeito ao espaço da escola, o que é diferente no caso do Conselho Municipal de Educação.

Cabe ao Conselho Municipal de Educação exercer suas atividades sobre o conjunto da Educação no Município. Como órgão ele é fiscalizador, consultivo e deliberativo sobre a Educação nas unidades escolares da prefeitura – e normativo sobre toda a Educação no Sistema Municipal de Ensino quando este existe. Como espaço de interação entre sociedade e poder público, e instância obrigatória por onde devem transitar os assuntos da educação municipal, o estudo do Conselho é especialmente interessante no entendimento do contexto e dos possíveis rumos da gestão democrática em nível local.

O Conselho Municipal de Educação: estrutura e funcionamento

Quando em 1991 foi criado o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, o resultado sobre a definição das suas funções e de seu papel na Educação municipal deveu-se, assim como ali ocorria com os demais conselhos, a fatores anteriormente citados como as garantias constitucionais, o posicionamento do poder público local e a mobilização da sociedade civil através dos movimentos populares e das entidades profissionais da Educação. Sobretudo o grupo mais ativo foram os professores municipais, que além de participarem de todo o processo de elaboração do projeto de Lei que criaria o Conselho também mobilizou as demais entidades e os demais grupos que viriam a compor o colegiado do órgão. Como conta Suzin (2004), alguns professores reuniam-se em pequenos grupos e visitavam as escolas, falando da importância da criação do órgão e pedindo para que levassem a discussão para suas entidades, para que participassem das reuniões de discussão e pressionassem junto à Câmara Municipal a aprovação do Projeto.

A gestão democrática na Educação Pública ocupava a agenda de reivindicações dos professores desde 1985, quando o CPERS liderava as manifestações a favor da eleição direta de diretores nas escolas estaduais durante a greve que durou 87 dias no Rio Grande do Sul. Em âmbito municipal, como conta Silva (2003), vereador do PT e autor do Projeto de Lei do Conselho, as reivindicações por gestão democrática foram impulsionadas pelas mobilizações dos colegas de trabalho da rede estadual. Depois de 1988, com a Administração Popular e o projeto da Escola Cidadã, ficou evidente a necessidade de autonomia da Educação municipal para implantação da proposta. Assim, como Silva, o que estava por trás da criação do Conselho era a autonomia do município para elaborar uma proposta local, junto à possibilidade de participação da comunidade escolar na gestão da Educação.

O texto da Lei que criou o Conselho Municipal de Educação trazia reivindicações de espaços para participação de todos os setores envolvidos com a educação no município naquele período. Esse era o resultado do processo de mobilização produzido inicialmente pelos professores municipais e expandido aos demais segmentos. A partir das experiências desenvolvidas pelos Conselhos Populares desde 1984, os movimentos da Educação municipal entendiam a necessidade de tornar o Conselho de Educação o mais participativo e representativo da população, como conta Silva (2003). Neste caso, o movimento que, naquele período, era produzido pela comunidade escolar havia absorvido a experiência desenvolvida pela organização dos movimentos sociais dos anos 1980, descritos por Jobim (2000) e Fedozzi (2000). Ao certo, o movimento social dos anos 1980 foi tão amplo que envolveu diferentes segmentos da sociedade na construção de ideais comuns. A Educação era uma das bandeiras comuns de luta. Ao mesmo tempo, os atores sociais não pertenciam, naquele momento, a um determinado grupo social. Um exemplo é o próprio Vereador José Valdir Rodrigues da Silva (Silva) que era professor de história das redes municipal e estadual, líder comunitário e vereador do Partido dos Trabalhadores.

A visão da comunidade escolar sobre o Conselho, formada durante o processo de construção da proposta, era de que ele fosse um instrumento forte na implantação da gestão democrática na Educação. Como conta Silva (2003), o que queria o movimento era “fazer um conselho que tivesse múltiplas atribuições, que não fosse um conselho consultivo apenas, que tivesse atribuições de gerenciamento e, mais do que isto, de deliberar inclusive sobre questões de cunho pedagógico”.

A busca da comunidade escolar encontrou amparo na proposta da Administração Popular, que havia assumido a Prefeitura em 1989. Como afirma Dutra (2002), na época prefeito da cidade, a intenção daquele governo era “colocar aquela parcela do estado [a

Prefeitura] sob efetivo controle público e fazê-la funcionar com transparência e eficiência no interesse da maioria da população” (Dutra, 2002, p. 19).

Ao certo, a reivindicação da comunidade escolar local tinha, na época, implicações maiores que as previstas pela proposta de democratização da Educação trazidas pelas legislações federais e estaduais. Ao reivindicar a criação do Conselho como espaço participativo de gestão e elaboração de políticas pedagógicas, a comunidade escolar queria deslocar o centro decisório das políticas educacionais dos técnicos e “doutores” do Estado para a sociedade. E como diz Silva (2003), a comunidade escolar tinha clara esta questão. Mais ainda, a comunidade escolar queria que no Conselho ocorresse a interação de todos os agentes sociais, o que deveria ser reflexo da proposta a ser implantada nas escolas. Por sua vez, a proposta da administração municipal vinha ao encontro da reivindicação da comunidade escolar e, como mostra Jobim (2000), assemelhava-se em muito a esta.

Quando da apresentação do Projeto de Lei de criação do Conselho à Câmara Municipal em 1990, duas foram as justificativas redigidas na “Exposição de Motivos” do Projeto: primeiro estava a necessidade de gerar a “participação e o envolvimento de todos os setores interessados na educação” no município, bem como tornar viável “um local essencial para a discussão dos projetos pedagógicos e das políticas para o setor educacional”; depois, sua criação atenderia à obrigatoriedade da existência do órgão para o município habilitar-se ao recebimento de recursos do Estado do Rio Grande do Sul, via regime de colaboração, conforme o Art. 34 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de 1989. Dessa forma, a criação do Conselho vinha atender também a uma exigência legal do poder público estadual, além das demandas trazidas pela comunidade escolar por participação e o desejo político de autonomia sobre a Educação municipal.

Aqui, é importante notar que a definição do Conselho como “um local essencial para a discussão dos projetos pedagógicos e das políticas para o setor educacional” (conforme

justificativa da sua Lei), garantiu-lhe ser espaço de poder para a participação pública. A mesma garantia ocorre em função dos usos que os conselheiros acabaram por fazer do órgão. Além disso, e como será apresentado mais adiante, o órgão se tornou também um agente social na construção da discussão sobre a política educacional, visível em todos os momentos decisivos da ampliação da gestão democrática no município.

Assim surgiu o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre em 23 de janeiro de 1991, pela Lei Complementar nº 248/91, como órgão fiscalizador, deliberativo e consultivo sobre a Educação ofertada pelo poder público municipal. Nesse momento, o órgão assumiu legitimidade diante da administração municipal e da comunidade escolar. Especialmente diante do poder executivo, o Conselho materializava-se como idéia pensada sobre o Estado. Junto à comunidade, o órgão configurava-se como uma conquista coletiva, pois havia contado com a mobilização de todos os segmentos envolvidos com a Educação na cidade. Desde seu Projeto de Lei, ele havia sido “fruto de uma intensa discussão, que foi desde entidades ligadas à área de educação, entidades de professores, técnicos em educação, até as entidades de cunho popular e comunitárias”, como conta Silva (2003).

Todas as entidades envolvidas na elaboração do Projeto de Lei que criou o Conselho foram contempladas na composição do seu colegiado. Dessa forma, a composição definida pela Lei foi de três membros escolhidos pelo Prefeito Municipal, sete membros escolhidos pela entidade dos professores municipais, um escolhido pelos estudantes do Município através de sua entidade, um membro escolhido pelo movimento comunitário através de sua entidade, dois membros escolhidos pelos pais de alunos através de sua entidade, e um membro escolhido pelos funcionários de escolas municipais. E o colegiado do Conselho ficou composto de 15 conselheiros¹⁶.

¹⁶ Analisado o texto original do Projeto de Lei que criou o Conselho e suas emendas propostas é possível concluir que na época a formação do colegiado era representativa. No entanto hoje essa formação está descolada da realidade, e como mostra Folchini (2003), é preciso que seja reformulada – Margane Falchini é conselheira e vice-presidenta junto ao órgão.

O trabalho do conselheiro, como relata Cunha (2004), é de levar as discussões do Conselho às suas entidades, debater com elas e retornar com uma possível reelaboração que, dentro do órgão, dê conta das especificidades da sociedade, do poder público e da legislação sobre o tema. No caso do poder público, o trabalho das conselheiras é “limpar aquelas coisas que não estão bem claras” (Cunha, 2004), estabelecendo entre Conselho e governo a possibilidade de uma construção palpável – projetos em sintonia com a concepção de Educação do Sistema Municipal de Ensino e viáveis no que diz respeito aos recursos financeiros do município.

Quadro I – Distribuição de conselheiros por entidade e atividade profissional

Número de conselheiros	Soma	Quem indica	Entidade/órgão (relacionado a quem indica)	Atividade profissional
2	2	Executivo Municipal	Secretaria Municipal de Educação	Professor
1	3	Executivo Municipal	Comunidade educacional de Porto Alegre	Professor
5	8	Entidade profissional	Atempa	Professor
1	9	Entidade profissional	Sindicato dos professores particulares	Professor
1	10	Entidade profissional	Cepers Sindicato	Professor
1	11	Entidade estudantil	Umespa	Aluno
1	12	Entidade associativa	União das Associações de Moradores	Não-especificada
1	13	Entidade profissional	Funcionários Municipais de Escolas	Funcionário
2	15	Entidade associativa	Associação dos Círculos de Pais e Mestres	Não-especificada

Fonte: Lei Complementar nº 248/91, que cria o Conselho Municipal de Educação.

A partir do quadro acima é possível fazer alguns apontamentos. Primeiro, a composição do colegiado do órgão com 2/3 de professores, atentando a especificação da sua Lei. Depois, a representação da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (Atempa) com 1/3 dos conselheiros. E, por último, a representação do poder público com 1/5 dos conselheiros. Em termos de composição, o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre difere-se da característica geral dos conselhos de políticas no país. Como mostra Tatagiba (2002), esses conselhos no Brasil se configuram pela paridade da representação da sociedade e do poder público. Geralmente, os conselhos possuem números aproximados de representantes do poder público e da sociedade, considerando entidades

profissionais e usuários juntos. No caso do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, a representação do poder público é menor, isto é, 1/5. Na prática, isso confirma a posição assumida pela Administração Popular na época sobre o papel do Conselho, com o entendimento de que o órgão era resultado da construção da escola, da sala de aula e dos envolvidos neste processo, e que cabia ao poder público sustentar e legitimar esta criação (Dutra, 2002). Ao mesmo tempo, reflete uma conquista do movimento popular local que, desde 1987 com as discussões sobre a institucionalização dos Conselhos na administração pública, reivindicava maioria absoluta das vagas nesses órgãos (Fedozzi, 2000). E para além do movimento popular, a composição do colegiado do órgão refletiu uma grande conquista dos trabalhadores em Educação, em especial dos professores que garantiram em Lei 2/3 dos assentos.

Dessa forma, a composição do Conselho, com maioria absoluta de entidades representantes da comunidade escolar, sobretudo dos professores, expressava a organização local em termos de personagens envolvidos com a gestão democrática da Educação. E um avanço significativo ocorreu em relação ao financiamento da Educação, onde pela Lei Orgânica ficou estabelecido o investimento mínimo de 30% da arrecadação direta do Município – o que foi uma conquista mesmo em relação ao estabelecido pela Constituição de 25%.

Pelo artigo 1º da sua Lei de criação, o Conselho ficou criado como “órgão político, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter deliberativo e consultivo acerca dos temas que forem de sua competência”. Em termos de autonomia política, a Lei que criou o Conselho em 1991 determinou no Artigo 2º, parágrafo 2º, ser proibido o exercício simultâneo da função de conselheiro com cargo de secretário do Município ou de diretor de autarquia, com cargo de provimento em comissão ou função gratificada ou, ainda, com mandato legislativo municipal, estadual ou federal. Um ano depois, com a Lei Complementar 267 que

regulamentou os conselhos municipais, o mesmo foi estabelecido a todos esses conselhos. A relevância dessa proibição para alcance de autonomia do órgão pode ser entendida se comparada ao Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre a outros conselhos municipais de educação do Rio Grande do Sul. O “IV Encontro do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre”, ocorrido em julho de 2004, junto ao III Fórum Mundial de Educação, reuniu diversos conselhos municipais de educação do Estado e mesmo de outras cidades do país. Dentre os temas discutidos surgiu a autonomia desses conselhos em relação ao poder público, uma vez que diversos conselhos relataram que suas presidências, em geral a presidenta, era exercida pela secretária municipal de educação. Assim, no caso de Porto Alegre, desde a criação do Conselho ficou estabelecida a separação e impossibilidade do exercício do cargo de conselheiro junto a outro qualquer dentro da administração municipal ou poderes públicos.

Outro elemento ligado à autonomia do Conselho, definido em sua Lei de criação e repetido na regulamentação dos conselhos municipais, foi a competência do próprio órgão elaborar seu regimento interno. Naquele tempo, as entidades que compuseram o Conselho Municipal de Educação chamaram assembleias com seus membros para eleger representantes ao colegiado. Neste, uma presidência provisória foi escolhida tendo como responsabilidade elaborar e aprovar o Regimento Interno do órgão. Em seguida, essa presidência chamou eleição para escolha de uma nova presidência, já que a atual era provisória e se desfaria logo que elaborado o Regimento.

Pelo Regimento Interno do Conselho ficou estabelecida a organização dos seus trabalhos. Dentro do Conselho, os trabalhos são divididos em quatro comissões permanentes específicas, definidas pelo Regimento: uma de Educação Infantil, uma de Ensino Fundamental, uma de Ensino Médio, Modalidades e Normas Gerais, e uma Comissão de Planejamento, Recursos Públicos e Avaliação. Ainda outras comissões especiais podem ser

constituídas para o estudo de assuntos específicos e ficam automaticamente dissolvidas com o término da tarefa. A exigência para a atividade de cada comissão é de três membros, representantes de entidades diferentes. Realizadas as atividades de discussão e aprovação prévias das matérias e elaboração dos atos correspondentes pelas comissões, seus trabalhos são submetidos ao Plenário. O Plenário, como órgão deliberativo do Conselho, ocorre com a presença da maioria absoluta dos conselheiros em sessões abertas à observação pública. Somente após lidos e discutidos, e muitas vezes reformulados, é que os trabalhos são aprovados pelo Plenário e saem do Conselho em versão final.

Pelo Regimento competiu aos conselheiros escolherem dentre eles, por eleição, um presidente, um vice-presidente e um secretário para comporem a presidência do órgão. O mandato da presidência ficou estabelecido em dois anos, com uma possibilidade de recondução consecutiva. Para ocupar a presidência bastava o conselheiro pertencer ao grupo eleito, o que abriu espaço para qualquer conselheiro exercer a presidência. Mas apesar dessa possibilidade, a presidência sempre foi composta por professores vinculados ao poder público. Os próprios conselheiros atribuem isso à demanda do órgão em contar com o trabalho integral da presidência, o que impossibilita o exercício, pelos que ocupam os cargos, de uma outra atividade principal de trabalho e subsistência – já que não existe remuneração para esses cargos. Atualmente, a presença constante dos integrantes da presidência no Conselho é possível pela cedência integral que faz a Prefeitura dos seus professores municipais que ocupem o cargo, independente de qual entidade estejam representando no órgão. Em relação aos primeiros anos das atividades do Conselho, Suzin (2004) avalia que a atual cedência por parte da Prefeitura não é senão o resultado de negociações e conquistas do órgão e seus conselheiros com o poder público municipal e da legitimidade e do reconhecimento do poder público local com o mesmo.

No entanto, a cedência que o Poder Executivo faz dos conselheiros também segue uma possibilidade legal, instituída pelo Decreto nº 9954 de abril de 1991, que regulamentou a Lei 248/91 que criou o Conselho. Esse Decreto, pelo Artigo 2º, definiu a função de conselheiro como relevante ao interesse público, tendo seu exercício prioridade sobre outra função pública ou vinculação ao ensino no caso de entidade privada. Mesmo assim, em nenhum momento fica clara a obrigatoriedade de liberação dos conselheiros para exercício das funções. Ao mesmo tempo a liberação que hoje existe limita-se à presidência, e nunca, desde 1991 até hoje, estendeu-se aos professores do ensino privado.

No que se refere à autonomia financeira, o artigo 7º da sua Lei de criação especifica que o órgão “contará com infra-estrutura para o atendimento de seus serviços técnicos e administrativos, devendo ser previstos recursos orçamentários próprios para tal fim”. Hoje o Conselho conta com uma dotação orçamentária própria no orçamento da Secretaria Municipal de Educação, planejada anualmente pelo próprio Conselho e apresentada ao Executivo Municipal. No entanto esse recurso não é administrado pelo Conselho, e sim pelo setor financeiro da Secretaria que recebe os pedidos de materiais e aquisições do órgão e faz a compra. Em parte isso gera a mesma problemática que tinham as escolas municipais antes da autonomia escolar: dependiam da Secretaria Municipal no gerenciamento dos seus orçamentos próprios. O resultado era a demora e a ineficiência da aplicação dos recursos.

Na intenção de ter autonomia no gerenciamento do seu orçamento, o Conselho encaminhou em 2001 um processo ao Poder Executivo¹⁷, via Secretaria Municipal de Educação, com um estudo jurídico apontando a viabilidade para tal. O estudo resgatava as garantias constadas na Lei Orgânica do Município de 1990, na Lei Complementar 267 de 1992 que regulamentou os conselhos municipais, na Lei Complementar 248 de 1991 que criou o Conselho Municipal de Educação, no Decreto 9954 de 1991 que regulamentou o

¹⁷ Processo número 048742-03-1.

Conselho Municipal de Educação, e na Lei 8198 de 1998 que criou o Sistema Municipal de Educação. Esse estudo mostrava que a “autonomia financeira” do Conselho já era prevista em Lei desde 1991, sendo reafirmada em 1992 e 1998, e necessitava ser efetivada.

Passado um ano do encaminhamento do estudo, já em 2002 a Secretaria Municipal de Educação retorna o Processo ao Conselho declarando-se “favorável” ao pedido. No entanto o Poder Executivo não providenciou legislação para viabilizar a solicitação do Conselho, nem deu encaminhamento ao Poder Legislativo. No mesmo ano, em 2002, o Conselho reelaborou o processo e encaminhou novamente ao Poder Executivo. Assim, em março de 2003, o processo chegou à Secretaria Municipal de Educação acrescido de um texto de nove páginas intitulado “Considerações preliminares sobre as possibilidades concretas de autonomia administrativo-financeira do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre”, assinado pela assessora jurídica do Conselho. Esse texto retomava as prerrogativas constitucionais de 1988 sobre os poderes das municipalidades, afirmando que cabia ao Município possibilitar autonomia financeira ao Conselho Municipal. Ainda, o texto resgatava a LDB e as leis municipais que deram origem à autonomia escolar, alegando a relevância do mesmo junto ao Conselho. De março de 2003 a 04 de dezembro de 2004, esse processo permanece na Secretaria Municipal de Educação. Por fim, o processo retornou ao Conselho, e mais uma vez com parecer favorável do Poder Executivo sem que tenha sido dado qualquer encaminhamento ao mesmo.

Então a autonomia financeira do Conselho, estipulada desde 1991, ainda não foi alcançada. E se considerado o processo encaminhado pelo órgão ao Poder Executivo desde 2001, essa autonomia ainda não existe por falta de prioridade por parte do poder público local. Mais ainda, o retorno do processo ao Conselho em 04 de dezembro de 2004 mostra que esta será uma busca do órgão para o próximo ano, diante do novo governo municipal.

Outro ponto que interfere na autonomia do Conselho é a possibilidade de administrar-se. A consideração que fez Marisa Sari em 1990 sobre a necessidade dos Conselhos Municipais de Educação terem pessoal designado para as funções de assessoria e secretaria tem sido alcançada pelo órgão em Porto Alegre. Isso ocorre por concessão do poder público, conforme estipulado no Regimento Interno do Conselho e na Lei de criação do Sistema. Pelo Regimento Interno do órgão ficou estabelecido pelo Artigo 8º que seriam serviços auxiliares à assessoria técnica e administrativa. A Lei 8198 que criou o Sistema Municipal de Ensino em 1998 estabeleceu pelo Artigo 6º que cabia ao Município “I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições públicas do Sistema”, e pelo Artigo 11º que o Conselho contaria “com um corpo técnico, jurídico e administrativo de apoio, necessário ao atendimento de seus serviços, devendo ser previstos recursos orçamentários próprios para tal fim”.

Mas a atual existência dessa assessoria no Conselho não implica o órgão ter obtido autonomia administrativa. O poder público municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, tem disponibilizado ao Conselho uma assessora pedagógica, uma assessora jurídica e uma secretária, todas professoras municipais e com devida formação, que cumprem no órgão 40 horas semanais. Por serem disponibilizadas, a possibilidade de técnicas-administrativas no Conselho não está consolidada, já que não existe previsão de recursos para tal fim, como estipulado pela Lei do Sistema. Ao contrário, pela assessoria ser disponibilizada, o órgão está exposto à disposição de pessoal por parte do poder público. E tendo em vista a relevância do trabalho da assessoria, este é um ponto fundamental à possibilidade do Conselho realizar suas atividades.

A relevância dos técnico-administrativos pode ser exemplificada pela observação dos trabalhos da assessoria jurídica, por exemplo. O trabalho desta é selecionar e organizar a legislação federal, estadual e municipal (quando esta última existe) sobre determinado tema que o Conselho esteja discutindo. Quando o órgão discute a normatização de determinado

tema no Sistema, como ocorreu com a oferta da Educação Infantil, cabe à assessoria jurídica apontar qual legislação já existe e quais as possibilidades legais às propostas do órgão. Devido ao aumento significativo dos trabalhos do órgão, sobretudo a partir da criação do Sistema Municipal de Ensino em 1998, o auxílio da assessoria jurídica e pedagógica e da secretaria tem sido fundamental para que o órgão cumpra as atividades que lhe cabem. Ao mesmo tempo, a impossibilidade dos demais conselheiros de dedicar mais tempo ao trabalho dentro do órgão tem aumentado a relevância das assessorias e da secretaria. Como conta Scherer (2004), “por falta de tempo os conselheiros dependem em muito da assessoria e sua organização sobre o que está ocorrendo”.

Em vista disto, a atual capacidade do Conselho em dar conta da demanda em muito depende do apoio do poder público. Dessa forma é preciso considerar que, senão ao todo ao menos em parte, a realização do papel que compete ao órgão dentro da Educação no Sistema está sujeita à vontade política do governo municipal. O fato das garantias ao trabalho efetivo do Conselho não estarem especificadas em Lei cria a necessidade de negociações com o poder público¹⁸. E, neste caso, abre-se espaço para o controle do poder público sobre o trabalho do órgão, como Tatagiba (2002) mostrou ocorrer com grande parte dos conselhos no Brasil. Assim o alcance da autonomia política, financeira e administrativa pelo Conselho Municipal de Educação torna-se estratégico à realização do seu papel democratizador e controlador das políticas educacionais no Município, sobretudo quando as propostas do governo lhe forem contrárias.

Com o Sistema Municipal de Ensino surgem novas questões

Logo após sua criação, o Conselho passou a desempenhar um papel ativo nas discussões sobre a Educação no Município. Mais ainda, envolveu-se no processo de

democratização das políticas públicas de Educação, Cultura e Direito como um todo. Se analisada a trajetória e a expansão da gestão participativa educacional em Porto Alegre, torna-se evidente o papel que assumiu como ator político.

Assim que criado, de 1991 a 1992, o órgão participou das discussões sobre a regulamentação dos Conselhos Municipais, o que resultou na Lei Complementar 267/92 que incide também sobre ele. Nessa Lei, ficou garantido o espaço, o papel e a relevância dos Conselhos como "órgãos de participação direta da comunidade na administração pública" (Art. 1º). Depois, entre 1993 e 1994, o Conselho exerceu papel orientador das discussões sobre a criação dos Conselhos Escolares. Tiveram destaque na época os temas de ampliação da oferta de vagas na Rede Municipal e a eleição direta para diretores das escolas.

Como avalia Valer (2004), entre 1993 e 1994 ocorreu a maior mobilização da Rede Municipal de Educação de Porto Alegre. O que havia de novo naquele momento era a organização do primeiro Congresso Municipal de Educação, e junto a recentemente implantação da Lei que criou os conselhos escolares. Naquele tempo, diante da criação dos conselhos escolares, surgia a relevância da formação de pais, alunos, professores e funcionários das escolas municipais para a qualidade do funcionamento dos órgãos. E mesmo que a reivindicação por esses órgãos tivesse sido forte entre a comunidade escolar, a grande maioria dela estava desarticulada e desconhecia sua composição, suas funções e suas atividades. Então, "em 1994 a gente [o Conselho em articulação com a SMED] estava investindo na formação da comunidade" (Valer, 2004).

Após a promulgação da LDB em 1996, e com a possibilidade dos municípios criarem seus Sistemas Municipais de Educação, o Conselho discutiu junto à comunidade e ao poder público municipal a criação do Sistema em Porto Alegre. O que mais uma vez se colocava enquanto questão para a Educação em Porto Alegre era a autonomia sobre a política e

¹⁸ É preciso considerar que a existência de leis por si só também não garante a autonomia do órgão, mas para a problematização aqui desenvolvida interessa que essas leis não existem ou não especificam os itens necessários à

proposta pedagógica local – assim como ocorreu em 1991 com a criação do Conselho. Isto porque até então o Conselho desenvolvia atividades e tinha as responsabilidades definidas pelo Conselho Estadual de Educação em função das “delegações de competências”. Como avalia Scherer (2004), o impulsionador das discussões sobre a criação do Sistema foi a aprovação do regimento da Escola Municipal de Ensino Fundamental Vila Monte Cristo. Entre 1995 e 1996 o projeto desenvolvido pela comunidade escolar na Escola Monte Cristo apresentou-se como alternativa político-pedagógica de formação cunhada no princípio da valorização cidadã, diferente dos moldes tradicionais da Educação. Apoiado pelas possibilidades deixadas pela legislação vigente, o Conselho aprovou o regimento da Escola. Essa foi uma novidade ao órgão que, até então, havia dependido das delegações de competências do Conselho Estadual de Educação.

Logo em seguida, com a promulgação da LDB, foram criadas as possibilidades e os aportes legais para a criação do Sistema e a ampliação da autonomia da Educação em nível local. O envolvimento intenso do órgão e da comunidade escolar junto ao poder público para criação do Sistema repercutiu na elaboração da Lei 8198/98. Com ela ficou criado o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre e reafirmada e expandida a importância do Conselho na elaboração das políticas educacionais no Município.

Até a criação do Sistema as questões do Conselho giravam em torno da realidade da Rede Municipal de Educação. De 1991 a 1998, o órgão havia estabelecido diálogos com a comunidade escolar municipal. É verdade que as relações do Conselho não se limitaram ao ensino municipal naquele período, uma vez que ele já havia assumido em alguns momentos a frente de temas pertinentes a outras áreas, como a regulamentação dos Conselhos Municipais em 1992. No entanto os temas diários do órgão estavam centrados na ampliação do

atendimento e das propostas político-pedagógicas para a Rede. E somente com a criação do Sistema Municipal de Ensino em 1998 que a agenda do Conselho muda substancialmente.

A grande alteração foi o papel que o Conselho assumiu diante do Sistema enquanto normatizador. Até aquela data as definições normativas sobre a Educação no Município eram estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação, e o Conselho Municipal havia sido órgão fiscalizador e deliberativo. Foi a LDB de 1996 que abriu possibilidades aos municípios criarem seus respectivos sistemas, pautado na autonomia do município estabelecer diretrizes e planejamentos específicos ao local. Dentro do Sistema, caberia ao município estabelecer qual órgão seria o normatizador da Educação. No caso de Porto Alegre, a Lei Municipal nº 8198 de 1998 que criou o Sistema, estabeleceu o Conselho Municipal de Educação como normatizador da Educação no Sistema.

Compuseram o Sistema as instituições de ensino fundamental, médio, de educação infantil e educação profissional mantidas pelo poder público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; o Conselho Municipal de Educação; e a Secretaria Municipal de Educação. A referência de instituições privadas de educação infantil correspondeu a dois grupos distintos, um são as instituições particulares que não tivessem outro nível de ensino, e outro são as creches comunitárias. Esses dois grupos representaram para o Conselho uma nova demanda, diferente da realidade da Rede, e que deveria dar conta.

Pela Lei do Sistema coube ao Conselho “fixar normas, nos termos da Lei, para:

- a) a educação infantil e o ensino fundamental;
- b) o funcionamento e o credenciamento das instituições de ensino;
- c) a educação infantil e o ensino fundamental destinados a educandos portadores de necessidades especiais;

- d) o ensino fundamental, destinado a jovens e adultos que a ele não tiverem acesso em idade própria;
- e) o currículo dos estabelecimentos de ensino;
- f) a produção, o controle e a avaliação de programas de educação a distância;
- g) a capacitação de professores para lecionar em caráter emergencial;
- h) a criação de estabelecimentos de ensino público de modo a evitar a aplicação inadequada de recursos;
- i) a elaboração de regimentos dos estabelecimentos de ensino;
- j) a enturmação de alunos em qualquer ano, série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, independente de escolarização anterior;
- k) a progressão parcial, nos termos do art. 24, III, da LDB;
- l) a progressão continuada, nos termos do art. 32, § 20, da LDB;
- m) o treinamento em serviço previsto no § 40, do art. 87, da LDB” (conforme artigo 10º da Lei).

Pela mesma Lei do Sistema coube ao Conselho aprovar o Plano Municipal de Educação, aprovar os regimentos e as bases curriculares das instituições educacionais do Sistema, aprovar previamente as transferências de bens afetos às escolas públicas estaduais e transferências de serviços educacionais ao Município. Além de outras atribuições que recebeu o Conselho, coube-lhe autorizar o funcionamento de instituições de ensino que integram o Sistema. Assim lhe coube não só estabelecer normas para a oferta da Educação no Sistema como também autorizar o funcionamento das instituições.

Duas alterações se apresentaram ao Conselho com a criação do Sistema Municipal de Ensino em 1998. Primeiro, ocorreu o aumento da relevância do órgão dentro da Educação no Município, ao tornar-se também normativo da educação. Depois, pela ampliação da esfera de atuação do órgão, justamente pela criação do Sistema, a diversidade de entidades e públicos

com os quais o Conselho passou a trabalhar expandiu-se. No último caso, junto às novas realidades trazidas para discussão dentro do órgão, veio a necessidade de envolver as entidades não pertencentes à Rede no comprometimento de princípios pensados para a Educação no Município, principalmente a qualidade e a proposta pedagógica de atendimento. Então, ao mesmo tempo em que, com a criação do Sistema Municipal de Ensino, a relevância do órgão aumentou diante das políticas de educação no Município, fizeram-se presentes questões relativas à diferenciação e à ampliação da comunidade escolar.

O aumento real da população atendida pelos estabelecimentos de ensino sobre os quais o Conselho passou a dar conta com o Sistema ocorreu na Educação Infantil. Nesta, enquanto em 1997 eram consideradas 5.852 matrículas na Rede Municipal, em 2003, mesmo sem ampliação no número de matrículas da Rede, essas alcançaram um total de 31.334 matrículas, considerando as 17.520 de instituições particulares e 8.399 de creches comunitárias (Plano, 2004; p. 37). Apesar de parte das matrículas das instituições particulares não fazerem parte do Sistema Municipal de Ensino (aquelas em instituições que oferecem outro nível de ensino e assim estão submetidas ao Conselho Estadual de Educação), é preciso considerar que a população de educandos de 0 a 6 anos sobre a qual o Conselho Municipal de Educação passou a dar conta, de 1997 a 2003, no mínimo triplicou. É preciso ressaltar que esses números não expõem aumento no atendimento infantil, já que não foram as matrículas que triplicaram. O que ocorre foi a responsabilização do Conselho Municipal sobre uma parcela do atendimento infantil que antes cabia ao Conselho Estadual de Educação. Essa ampliação implicou diretamente uma complexificação tanto nas características da demanda quanto nas condições em que a Educação Infantil é ofertada, seja em relação à localização, ao financiamento ou à qualidade da oferta. Tudo isso produziu também a ampliação e complexificação das demandas de consulta, deliberação, fiscalização e normatização que cabem ao Conselho.

A ampliação dos atores envolvidos na oferta da Educação com a criação do Sistema recolocou ao Conselho a necessidade do envolvimento de todos com a proposta político-pedagógica desenvolvida até então. Como uma produção coletiva entre comunidade escolar e poder público local, a concepção de Educação desenvolvida até 1998 no município não havia englobado os dois novos grupos. Como avalia Geisel (2004), a maior dificuldade com os novos grupos, sobretudo com as creches comunitárias, foi e ainda é alterar a concepção sobre o atendimento da criança de 0 a 6 anos. Segundo ele, a família e as entidades ainda entendem a creche como simples local para deixar os filhos enquanto precisam trabalhar, e não como espaço pedagógico.

O tema da educação infantil foi especialmente discutido em 2000 e 2001, quando da elaboração da resolução nº 3 de 2001 do Conselho Municipal de Educação. Por esta resolução ficaram estabelecidas as condições para a oferta da educação infantil no Sistema. Por atingir todos os segmentos envolvidos com a Educação no Sistema, Valer (2004) conta que já a partir de 1999 o Conselho propôs à Secretaria Municipal de Educação a criação de um fórum para discutir o tema. Foi criado assim o Fórum da Educação Infantil, composto pelas instituições privadas de educação infantil, as creches comunitárias, a Rede de Educação municipal, a SMED e o Conselho. As entidades da área foram chamadas para as discussões e composição do Fórum a partir de um primeiro contato estabelecido pelo Conselho através da realização de uma pesquisa para caracterização da oferta da educação infantil no Sistema. Com a pesquisa, o Conselho buscava saber qual era o perfil dos trabalhadores na área, além das condições de atendimento às crianças. Logo em seguida, em 1999, iniciaram as atividades do Fórum que produziram a resolução em 2001. E as reuniões do Fórum contando com todos os segmentos, como conta Andréa, estenderam-se até 2003 pautando o tema.

O tema da educação infantil envolveu os diferentes segmentos para discussão desde 1998, quando da criação do Sistema. Mas foi o Fórum que, a partir de 1999, trouxe para o

espaço público de discussões atores que ainda não estavam envolvidos, mesmo atuando na prestação do serviço. E essas pessoas, instituições e entidades permaneceram envolvidas nas discussões sobre a Educação no Sistema até hoje, como avalia Andréa. Tanto que na elaboração do Plano Municipal de Educação em 2004, o Fórum das entidades do Plano teve presente as mesmas entidades do Fórum da Educação Infantil, agregadas a outras instituições que se somaram aos trabalhos do Plano.

No que avalia Andréa, essas entidades novas no processo de elaboração da política educacional no Sistema só estabeleceram diálogos com o poder público pela institucionalização do Fórum da Educação Infantil. Ao mesmo tempo, só ingressaram na elaboração do Plano Municipal de Educação em função da experiência propiciada por aquele Fórum desde 1999. O resultado do envolvimento desses atores, como avalia Andréa, foi o avanço na compreensão geral sobre a educação infantil que, para tanto, eles mesmos trouxeram importantes contribuições.

A ampliação das atividades e das realidades que a criação do Sistema provocou sobre o Conselho colocou em questão a representatividade do órgão. Dentro do Conselho essa questão surge do próprio entendimento que os conselheiros tinham sobre suas representações e da necessidade do órgão abrir espaço aos novos grupos envolvidos pelo Sistema. Cabe dizer que a composição do Conselho com 15 membros e definida em 1991, quando lhe cabiam somente atividades sobre a Rede Municipal, atendia ao princípio da representatividade da população atingida por suas atividades. Contudo, a constituição do Sistema em 1998, ao ampliar em número e heterogeneidade a população sobre a qual as atividades do Conselho incidem, criou limites à sua representatividade.

Na prática, poder-se-ia perguntar da possibilidade de representação das creches comunitárias no Conselho através do conselheiro do sindicato dos professores particulares. Isto porque as creches em certa medida são entidades particulares. E algo semelhante poderia

ser suposto em relação às instituições particulares que compõem o Sistema. Contudo a questão abriria espaço para questionar se as creches comunitárias e instituições particulares de educação infantil compreender-se-iam representadas por este conselheiro. Além disso, a complexidade das diferentes realidades destes segmentos é no mínimo problemática para contar com um único representante, ao mesmo tempo em que essas entidades e creches não controlam a escolha do conselheiro.

A composição do Conselho passa a ser relevante, já que, mesmo não estando representadas, as resoluções do órgão interferem sobre as atividades dessas entidades que são – e isso importa lembrar – responsáveis por dois terços do atendimento na educação infantil, e o fazem sob as condições mais diversas e adversas. Da representatividade dentro do Conselho pode resultar um problema maior, implicado na legitimidade das resoluções do órgão sobre as atividades dessas entidades. Neste caso, qual seria a postura das entidades frente resoluções decididas sem sua participação, por um órgão composto por trabalhadores da sua área, mas com condições melhores de trabalho e renda¹⁹? Por outro lado, a composição representativa do Conselho pode reafirmar compromissos comuns com a Educação, evitando que algum segmento estabeleça demandas mais corporativas em detrimento do geral.

Diante dessa problemática, o Conselho tem buscado dialogar com estes segmentos, buscando tornar-se conhecido e conhecedor desses. Nesta busca o órgão tem desenvolvido estratégias de comunicação, criando canais e instrumentos de acesso ao conjunto da sociedade. Um exemplo dessa busca foi a pesquisa desenvolvida pelo Conselho junto às entidades ocupadas com a educação infantil no ano de 1999. Tal pesquisa levantou informações sobre as condições de oferta e demanda do serviço nessas entidades e serviu para o órgão conhecer melhor sua comunidade escolar. Depois, a criação do Fórum da Educação Infantil e a elaboração da normatização sobre a oferta da educação infantil no Sistema

propiciaram ao Conselho dialogar com os diversos segmentos envolvidos com o serviço, além de trazer esses segmentos ao espaço de definição de políticas para a Educação no Município e possibilitar seu contato institucional com o poder público. Também em 2004 o Conselho voltou a reforçar seu diálogo com a comunidade escolar que compõe o Sistema diante da elaboração do Plano Municipal de Educação. Dessa forma, desde a criação do Sistema em 1998, o Conselho tem buscado trazer para o espaço de discussões os novos segmentos.

A legitimidade como questão que se coloca de modo geral aos conselhos no Brasil atual (Tatagiba, 2002), tem composto a agenda de discussões interna do Conselho Municipal de Educação desde 2001, atrelada sempre ao princípio de representatividade e problematizada em função da criação do Sistema em 1998. A partir das discussões internas o órgão elaborou em 2003 um projeto substitutivo para a Lei 248/91, que criou e definiu a composição do órgão²⁰. Dentre as alterações propostas está a alteração das cadeiras do colegiado, de modo que os demais segmentos envolvidos com a Educação no Sistema se façam representadas. Mas por enquanto as alterações não foram encaminhadas à Câmara Legislativa Municipal para nova discussão e votação. Quando isso ocorrer, provavelmente será impulsionada uma mobilização na comunidade escolar para que se posicione frente o poder público.

Em vista disso, a representatividade do Conselho é um problema reconhecido pelo próprio órgão. E nesse caso, a alteração só é possível com a mudança em Lei – um processo que pode ser longo, desgastante e sem garantias sobre o resultado final, uma vez que os maiores embates ocorrem fora do Conselho, sobretudo na Câmara Municipal. De qualquer modo, a questão da representatividade é colocada a partir da necessidade do órgão conhecer sua comunidade escolar e estabelecer diálogos com ela. Esse é o papel do representante eleito pelas entidades, o papel do conselheiro.

¹⁹ Em termos gerais, os trabalhadores em Educação do Município têm salários maiores que os trabalhadores das creches comunitárias e mesmo particulares, além de possuírem plano de carreira, estabilidade e melhores condições de trabalho.

Para além do Sistema, as ações do Conselho também alcançam outros níveis da educação, chegando, mesmo que indiretamente, ao Ensino Superior e outros espaços da política educacional ou atendimento da infância e juventude através da participação deste órgão junto a entidades e outros conselhos. No Ensino Superior, o Conselho foi um dos órgãos que avaliou o convênio estabelecido entre a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e a Prefeitura de Porto Alegre. O Conselho também participou do processo de escolha do tipo de seleção feita aos candidatos a alunos da UERGS. Mais ainda, o Conselho integrou a comissão de seleção de candidatos a serem alunos do curso de Educação da mesma Universidade.

A necessidade do Conselho dialogar com outras instâncias foi reconhecida desde sua Lei em 1991, quando na composição do colegiado foi estabelecido um assento ao CPERS. Já com o passar dos anos, sobretudo a partir da criação do Sistema, o órgão ampliou seu campo de atuação no que diz respeito à Educação. Como mostra o quadro abaixo, nos últimos anos o Conselho integrou Fóruns e Conselhos em nível municipal, estadual e mesmo federal.

Quadro II – Participação do Conselho em Fóruns e Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais (1999 – 2003):

Fórum ou Conselho / ano	1999	2000	2001	2002	2003
Fórum da Educação Infantil de Porto Alegre	X	X	X	X	X
Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública	X	X	X	X	X
Fórum Permanente do Plano Estadual de Educação					X
Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação	X	X	X	X	X
Fórum Gaúcho de Educação Infantil	X	X	X	X	X
Fórum Municipal de Prevenção à Violência na Escola	X	X	X	X	X
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação			X	X	X
Conselho do Fundo do Milênio para a Primeira Infância					X
Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF	X	X	X	X	X

²⁰ Mais dados sobre as discussões que o Conselho realizou ou mesmo as alterações propostas sobre a Lei que criou o órgão, podem ser encontradas em Folchini (2003).

Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano	X	X	X	X	X
Conselho Gestor do Programa Municipal de Medidas Sócio-Educativas		X	X	X	X
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	X				

Fonte: Agenda do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre de 1999 a 2003.

A compreensão do órgão sobre a relevância da sua participação e diálogo com outras instâncias é expressa na fala da conselheira representante do CPERS, Rosa Bott (2004):

“Os limites fazem parte da nossa preocupação. A gente não vai poder criar ou interpretar coisas fora das possibilidades. Por isto a gente participa de todos os espaços em termos de representação e de convite, de congressos. Então, é pra gente também não ficar pensando as coisas fora da realidade. Mas ao mesmo tempo, a gente tem a preocupação de que a realidade da Educação seja invertida, exista mais investimento nisto. Então a gente sabe que pode tencionar por uma parte, mas ao mesmo tempo não cria coisas absurdas que não podem ser feitas ou cumpridas depois” (Bott, 2004).

Além de integrar Fóruns e Conselhos, pela observação da agenda do órgão é possível verificar que ele também estabeleceu interlocuções com outros grupos da sociedade civil e outras instâncias do poder público, através de pronunciamentos sobre seu trabalho, a Educação em Porto Alegre e a organização do Sistema Municipal de Ensino. A conselheira Bott (2004) considera que “a participação em outras instâncias tem sido para afirmar a relevância da Educação e mostrá-la como um investimento. Assim, muda-se a concepção sobre a Educação”.

Ao buscar espaços de diálogos, o órgão também amplia o conhecimento que sociedade e poder público têm sobre ele e seu papel no Sistema. Assim também, o órgão se informa sobre o que é produzido em termos de legislação e experiências políticas e pedagógicas na Educação em outros municípios. E considerando que o Conselho constitui-se um dos instrumentos informativos da comunidade escolar, quanto mais informado for esse órgão, mais informada é sua comunidade. Nesse ponto é preciso considerar que as atividades do

Conselho fora do Sistema também são responsáveis pela qualificação das discussões na Educação local.

Os diálogos estabelecidos pelo Conselho com a comunidade escolar e poder público são especialmente relevantes no reconhecimento e na legitimidade de seu papel dentro do Sistema. Na sua existência o órgão travou, e ainda tem travado, uma luta por definir fronteiras e diferenças entre si, enquanto órgão público de representação da sociedade e da máquina pública administrativa municipal. Algumas vezes, quando essa diferença não está clara para a comunidade escolar, ou para algum segmento dela, são depositadas expectativas sobre o Conselho que não lhe dizem respeito. Nesse caso, como conta Suzin (2004) “existe sim uma confusão, até porque tem sido levado ao órgão a discussão sobre salário”. Outras vezes, mesmo órgãos da administração pública acreditam que o Conselho pertence ao conjunto da máquina administrativa e, assim, deve ser submetido às definições do executivo.

O entendimento que tem o poder público e, principalmente, a sociedade sobre o papel do Conselho no Sistema de certa forma implica na sua capacidade de exercer controle sobre as políticas educacionais. Ao compreender o que cabe ao Conselho no Sistema, como no caso da normatização da oferta de educação infantil ou oferta da educação especial, a comunidade escolar passa a procurar o reconhecimento de suas necessidades junto ao órgão. E esse movimento é entendido pelo Conselho que, como mostra sua agenda de atividades nos anos de 2002 e 2003, buscou esclarecer seu papel e sua função através de pronunciamentos e atividades que realizou junto à sociedade e ao poder público.

De certo modo estas ações têm trazido retornos. Por exemplo, em novembro de 2003, ocorreu o “III Encontro do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre”, que teve como tema a Educação Especial no Município. Nesse encontro, após o Conselho falar do trabalho que vinha realizando no Sistema de Ensino Municipal, a Secretaria Municipal de Educação pronunciou-se dizendo: “ressaltamos que queremos o Conselho fiscalizador sempre, e que ele

também tem sido importante por trazer políticas alternativas ao Ensino no Município”. No mesmo encontro, uma representante do Fórum Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiências (Fórum de PPD) disse que sua entidade “quer o Conselho mais fiscalizador nas escolas, vendo se elas têm corpo e espaço para atender estas pessoas”. Já no ano de 2004, diante da necessidade de elaboração do Plano Municipal de Educação, o órgão apresentou-se à Secretaria Municipal de Educação como parceiro na coordenação dos trabalhos, recebendo o apoio do executivo através da mesma Secretaria.

Em especial, a observação dos trabalhos do Conselho na elaboração do Plano Municipal de Educação em 2004 traz subsídios para compreender suas estratégias para consolidar-se como um espaço obrigatório da gestão e política educacional, como ator na democratização da Educação. De outro modo, o próprio histórico do processo de expansão da gestão democrática na Educação em Porto Alegre possibilita identificar o papel que o órgão tem buscado desenvolver como instrumento de controle social sobre as políticas educacionais locais.

O Conselho na elaboração do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre

Como ocorreu em outros momentos em que a política educacional do município foi discutida, o Conselho exerceu papel ativo na elaboração do Plano Municipal de Educação. Especialmente na elaboração do Plano, o Conselho provocou a discussão pública e o envolvimento da comunidade escolar.

A competência para os Municípios elaborarem seus Planos Municipais de Educação foi dada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), definido pela LDB de 1996. Pelo artigo 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) ficou determinado que caberia à União elaborar o Plano Nacional de Educação que estabeleceria diretrizes para um período de dez anos. Por esse Plano ficou estabelecida a obrigatoriedade de também os estados, o Distrito

Federal e os municípios elaborarem seus respectivos Planos de Educação com duração de dez anos atendendo às peculiaridades locais.

Em Porto Alegre, as discussões sobre a elaboração do Plano Municipal de Educação (este que terá duração de dez anos) passaram a ocorrer formalmente no início de 2004, quando o Conselho Municipal de Educação procurou o poder executivo através da Secretaria Municipal de Educação para iniciarem o processo. Como um planejamento para o Sistema, e atentando à concepção local de democratização da Educação, em Porto Alegre ficou estabelecida a necessidade de envolver a comunidade escolar. No decorrer do processo acabaram sendo envolvidas outras instâncias do poder público como o Poder Judiciário e Legislativo Municipal, a Educação Superior como a UFRGS, UERGS e UNIRITTER, e entidades sociais envolvidas ou interessadas com o tema.

Pela Lei 8198 de Porto Alegre, que criou o Sistema em 1998, foi definido que cabe ao município elaborar o planejamento plurianual sobre a Educação, “em conformidade com os princípios emanados do Congresso Municipal de Educação”. Pela mesma Lei, cabe ao Conselho Municipal de Educação aprovar o planejamento plurianual, bem como acompanhar e avaliar a execução dos planos educacionais do município. Assim, quando o Plano Nacional de Educação determinou aos municípios que elaborassem seus Planos Municipais de Educação com duração de dez anos, em Porto Alegre o processo seguiu a estrutura dos planejamentos plurianuais.

Assim, o aspecto diferencial do Plano em Porto Alegre foi sua elaboração a partir do Congresso Municipal de Educação, espaço institucionalizado e legítimo de planejamento educacional no município. O Congresso, que tem sido realizado desde 1994, configurou-se como espaço de discussão dos temas pertinentes à educação no município, agregando instâncias do poder público e comunidade escolar, além de outras instituições e organizações sociais envolvidas com a área. Nesse processo, o Conselho esteve envolvido como

impulsionador²¹ das discussões e desenvolveu papel interlocutor entre sociedade e poder público. Especialmente em 2004, quando o Congresso é palco da definição de diretrizes, metas e objetivos para a Educação no Sistema Municipal de Ensino para período de dez anos, o Conselho desempenha importante papel político.

Pela legislação, cabe ao Conselho apresentar parecer prévio, em seguida encaminhar o texto do Plano à Câmara Municipal para aprovação. No entanto, como explica Folchini (2004), o Conselho “alinha a questão da técnica e da política e faz um parecer que manifesta nossa posição em relação a esse documento. E não só no final, depois dele pronto, mas sim como sujeito e agente na construção”. O papel ao qual o Conselho se propôs na elaboração do Plano foi explicitado por Valer (2004) no encontro de formação para elaboração do Plano em agosto,

“O Conselho Municipal de Educação entende que não deve ser só um mero órgão que deve acompanhar o processo, mas que deve ser ator, assumindo papel impulsionador junto à Smed (...) Tendo como intenção propor, avaliar, acompanhar e intervir principalmente na discussão do Plano dentro do Fórum do Plano” (Valer, 2004).

Para as discussões de elaboração do Plano Municipal de Educação no Congresso, o Conselho desenvolveu em parceria com a Secretaria Municipal de Educação a Proposta de Texto Base para o Plano Municipal de Educação de Porto Alegre. Este texto, a ser distribuído à comunidade escolar formadora do Sistema, trazia a caracterização do Município e da Educação local. Também introduzia temas “básicos da Educação” e apresentava os procedimentos para acompanhamento e avaliação do Plano durante sua implantação. Além disso, o texto base trazia um conjunto de 65 diretrizes como propostas para discussão nos encontros que antecederam o Congresso para elaboração de propostas a serem votadas nas

²¹ É preciso mencionar que o trabalho de mobilização desenvolvido pelo Conselho contou com o apoio da Secretaria Municipal de Educação, e que ela aparece como parceira nas atividades desenvolvidas pelo órgão desde os anos 1990.

plenárias do evento. A finalidade do texto base era, segundo Valer (2004), apontar os aspectos que dizem respeito àquele planejamento.

Na elaboração do Plano o Conselho trabalhou permanentemente em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. Juntos compuseram a Coordenação Executiva dos trabalhos, formaram o Fórum de entidades para discussão e o grupo de sistematização dos trabalhos. Junto à Secretaria Municipal de Educação, e em colaboração com as entidades do Fórum, o Conselho mobilizou a comunidade escolar para participarem da elaboração do planejamento.

A participação direta foi privilegiada para o III Congresso e as atividades que o antecederam, e as entidades envolvidas com a educação no município, e com o tema da educação de modo geral, foram convidadas a integrarem o Fórum do Plano Municipal de Educação através de representações. O Fórum, constituído e integrado por 43 entidades e instituições da sociedade civil e do Poder Público (não só municipal), configurou-se instância organizativa do processo de discussão e elaboração, responsável por reunir, “de forma participativa e democrática” o maior número possível de cidadãos na construção do Plano conforme seu regimento interno. Seu regimento ainda trazia a especificação de que “as propostas de diretrizes gerais, objetivos e metas para o Plano serão emanadas de encontros e eventos organizados pelo Fórum do Plano e pelas entidades que o constituem”. Com isso a arena de discussão, construção e apresentação de diretrizes, objetivos e metas foram os “encontros temáticos gerais” e os eventos chamados “mesas de formação”, abertos à participação direta de qualquer cidadão interessado, e que contou sobretudo com integrantes de segmentos envolvidos com a educação no Sistema Municipal de Ensino. Em ambos os lugares, nos de participação direta e nos de representantes, o Conselho, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, coordenou as discussões e sistematizou o que foi produzido, observando concordâncias legais e os princípios que devia nortear a elaboração do

Plano. Então, nessa elaboração o Conselho desempenhou papel político, reafirmando-se como ator na construção das propostas educacionais no município – como tem feito desde sua criação em 1991.

Possibilidades e limites para o Conselho ser ator social

A capacidade do Conselho em ser ator social está ligada a dois fatores que devem ser considerados como facilitadores da posição que hoje o órgão assume na gestão da Educação local. São eles a compreensão que o colegiado tem sobre seu papel e o nível de autonomia que possibilita as ações do órgão. O primeiro deles, a representação que os conselheiros têm sobre seu papel, depende de dois espaços, diferentes entre si, mas que devem manter-se relacionados. Das entrevistas realizadas com os conselheiros constatou-se que estes trazem algumas características comuns, como a experiência de magistério e a dedicação à entidade que representam. Isso permite concluir que, de modo geral, os conselheiros possuem uma vivência de participação ativa em questões ligadas à Educação. Suas experiências lhes conferem o reconhecimento dos demais colegas de categoria – o mesmo reconhecimento que lhes garantiu serem escolhidos, por votação, como representantes de suas entidades no Conselho. Este espaço de experiências é justamente constituído pelos anos de magistério, pelos cargos ocupados dentro da entidade, pelo empenho pessoal de participar em espaços alternativos de discussão e demanda sobre as políticas educacionais. É nesse espaço que se constitui a primeira representação do indivíduo sobre o papel a desenvolver dentro do Conselho. Entretanto esta representação se difere daquela constituída dentro do segundo espaço, dentro do Conselho. Especialmente, a novidade dentro do Conselho é a necessidade de dominar os tramites burocráticos e a legislação sobre a Educação, compreender a sistemática de trabalho do órgão e buscar um resultado compartilhado com os demais integrantes do colegiado e comunidade. Essas experiências são novas e exigem do conselheiro

a capacidade de aprender e comprometer-se com uma causa mais ampla que a da sua entidade. No Conselho, a Educação tende a ser vista como um todo, e os trabalhos produzidos pelo corpo de conselheiros são compreendidos como incidentes sobre o Sistema – em sua heterogeneidade e em sua complexificação.

As experiências dentro do órgão propiciam ao conselheiro uma compreensão mais ampla que a formada em sala de aula sobre a Educação. Como conta Scherer (2004),

“Tu não consegues fazer grandes reflexões na escola sobre questões mais legais, mais para o todo do Sistema. Tu consegues pensar enquanto uma escola da rede municipal, mas não enquanto Sistema (...) Dentro do Conselho tu tens de entender que ele não é só para a rede, e isto eu não tinha bem claro quando cheguei lá. E que tem muita coisa que são muito vinculadas a uma norma maior, que vem de outros lugares. E assim, como ela te abre possibilidades de criar normas em cima, tu também tens um viés do qual não podes te afastar tanto. Tem sido um aprendizado muito rico” (Scherer, 2004).

Em ambos espaços os conselheiros experienciam a Educação, e em cada um ocorrem experiências novas que, no entanto, estão interligadas. A ligação entre os dois espaços, aquele onde são geradas concepções por vivências pessoais e profissionais, e o espaço institucionalizado do Conselho (o espaço da escola e o do órgão), garante que a produção do colegiado reflita a realidade da Educação local. Nesse ponto, e apesar da ideia de conselhos de participação social trazerem consigo o sentido de gestar políticas condizentes com a realidade da área, o risco de que um conselheiro passe a ser representante de si mesmo, e não mais da sociedade, existe e ocorre quando os canais de controle e comunicação entre o órgão e a sociedade ou não existem ou são frágeis. E, considerada a relação entre a produção do Conselho e a realidade social da sua área como um dos fatores que garantem a legitimidade do órgão perante a sociedade e o poder público, a busca pela constituição e manutenção de tais canais implica também a autonomia do órgão. Nesse sentido, não só o conselheiro pode não mais representar seu grupo social, como o próprio órgão está exposto ao distanciamento

da sociedade a ponto que suas atividades não propiciarem mais controle social sobre o Estado²².

Dessa forma, para o Conselho Municipal de Educação, no processo que ele desenvolve de busca de legitimação do seu papel e de suas funções, a comunicação estabelecida com a sociedade e com o poder público é estratégica. A forma de comunicação entre o Conselho e a sociedade se dá pela representação das mesmas no órgão, via seus conselheiros, e pela emissão de pareceres, resoluções, publicações e atividades públicas. Então – e como exemplo – é através do conselheiro que a ACPM (Associação dos Círculos de Pais e Mestres), e a parcela da sociedade que ela congrega e representa, tem espaço para se fazer ouvir. Da mesma forma, pelo conselheiro a entidade deve receber informações produzidas pelo órgão ou que se fazem conhecidas por ele.

A existência de uma comunicação efetiva entre representados (a sociedade ou segmentos dela) e Conselho é requisito para que o último alcance seu objetivo maior: o de descentralizar tomadas de decisões e democratizar o poder. Então, para o exercício da democracia é preciso antes que a informação seja alcançada por todos os envolvidos, o que pressupõe a existência de canais imparciais de difusão bem como instrumentos de retorno ao poder público das demandas sociais (Amaral, 2001). Mais ainda, “a informação e a comunicação devem ser entendidas enquanto instrumentos de mobilização nos movimentos sociais locais” (Marteleto, 2001:71). Pela comunicação se propagam as informações. É frente as experiências desenvolvidas pelo Conselho, sua composição e os segmentos da sociedade com os quais ele estabelece diálogos que estes critérios devem ser considerados.

Retomado o conceito de “empoderamento” de Paulo Freire (1986), em que a informação é afirmada como condição necessária à autonomia do indivíduo e ao exercício de sua cidadania, informação e democracia estão interligadas. Desse modo, para que o Conselho

²² Aqui retorna a questão colocada pelos estudos sobre conselhos no Brasil, trazidos por Tatagiba (2002).

desempenhe a função e o papel a partir dos quais foi pensado quando de sua criação, é necessário que se configure como veículo informativo da sociedade.

Dos canais de comunicação existentes entre o Conselho e a sociedade, a informação e o empoderamento da população dependem, em muito, daquele estabelecido entre conselheiros e entidades e das atividades de participação da comunidade em eventos realizados pelo órgão. No entanto, ao verificar como esses ocorrem no dia-a-dia, algumas considerações podem ser feitas sobre seus sucessos como meios de difusão e troca de informações. No caso do conselheiro, mesmo que a sistemática de trabalho interna ao Conselho garanta que todos dominem o processo de formação e definição de políticas, bem como as informações sobre os temas tratados, não está garantido que as entidades recebam o mesmo conhecimento. No Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre, as relações de troca de informações entre conselheiro e entidade existem, contudo enfrentam limites da relação conselheiro/entidade representada.

Se observada junto às entidades sua forma de organização e constituição dos seus trabalhos, verifica-se que apesar do processo de escolha dos conselheiros ser aberta a todos os membros, poucos sabem dos trabalhos desenvolvidos pelo seu representante. No caso das entidades classistas (CPERS, ATEMPA, SIMPRO) e dos pais de alunos (ACPM), o que totaliza nove dos quinze membros do colegiado do Conselho, os conselheiros são definidos a partir de eleições diretas, ocorridas em assembleias agendadas. Contudo, nenhuma das quatro entidades dispõe de uma secretaria, comissão ou assemelhado, encarregada de divulgar ou estabelecer diálogos sobre os trabalhos desenvolvidos no Conselho. Os conselheiros, ao trazerem informações geradas dentro do órgão, não dispõem, como eles mesmos afirmam, de espaço específico para discussão com os demais membros da entidade. Muitas das vezes, as informações se limitam a alcançar a direção da entidade, e não os integrantes da categoria. No entanto, como também afirmam os conselheiros, já existiram

nas entidades [no passado] espaços para discussão dos temas de política e gestão educacional tratados no Conselho.

Se do Conselho para as entidades a comunicação é possível através do conselheiro (o que recoloca a centralidade das discussões sobre a representatividade na composição do órgão), a troca de informação não ocorre entre a entidade e o universo dos seus representados. Um dos motivos para essa dificuldade é apontada pelos conselheiros das entidades classistas, e diz respeito à priorização de questões como condições de trabalho, salários e direitos trabalhistas na agenda das mesmas entidades. Como conta Bott (2004), a mobilização em sua entidade por questões trabalhistas não deixa espaço para os temas tratados no Conselho:

“O CPERS hoje não está tão envolvido com o Conselho. (...) Sempre que há mobilizações por melhores salários e condições de trabalho, as pessoas deixam de se reunir no Sindicato pra debater e mobilizar nas escolas o apoio à greve. Deixa assim, de tratar de outros assuntos legais e pedagógicos” (Bott, 2004).

O mesmo ocorre na atempa, como conta Scherer (2004): “a discussão maior da Atempa ela acaba se dando, atualmente, em questões de ordem mais trabalhistas. Ela vem cumprindo um papel mais sindical”. Também como mostra Rosa Bott, a não-existência de espaços específicos para tratar temas referentes à gestão e política pedagógica da Educação no Sistema dentro das entidades dificulta o próprio trabalho do conselheiro.

“Eu acabo levando material e conversando com a diretoria de núcleo só, com as pessoas que se interessam a respeito e acabo conversando com pessoas que são da comissão estadual. Fico atualizando aquilo que interessa já que não tem reunião sistemática onde eu possa apresentar. (...) Seria mais enriquecedor se tivesse espaço para a gente apresentar, colocar em discussão para poder levar esta discussão de volta” (Bott, 2004).

A mesma conclusão pode ser feita se observados os temas tratados pelas imprensas das entidades. As edições do Jornal da ATEMPA (Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre), verificadas em 2003 e 2004, centram suas

reportagens em questões trabalhistas, buscando mobilizar os profissionais da Educação na luta pela garantia de direitos. Assim, o que tem ocorrido com as entidades trabalhistas da Educação faz parte de um contexto mais amplo, de luta dos sindicatos e das categorias profissionais diante do processo econômico e político vivido no país. Diz respeito a esse processo a redução do poder aquisitivo dos salários, a flexibilização da legislação trabalhista, o aumento da demanda social diante da dificuldade do poder público em respondê-las. A centralidade destes temas no dia-a-dia das entidades e o depósito de suas energias na mobilização das bases para tal têm impossibilitado a discussão de temas como gestão e política educacional. O que, em última instância, tem dificultado a relação do Conselho com os representados pelas entidades.

Nesse caso, como relata Scherer (2004), muitas informações que partem da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho não chegam aos membros das entidades por estas. E ao mesmo tempo, para tornarem-se conhecidas, essas informações dependem das entidades:

“Tem várias normas que são emitidas e que vão bater direto com as escolas, no dia-a-dia das escolas. Por exemplo, foi feita uma norma onde diz que a cada quatro anos tem de existir uma renovação de autorização inclusive para as escolas municipais. Mas isto, e eu to falando enquanto que estou na escola, não enquanto conselheira, eu não vejo isto chegando na escola. Qual vai ser o canal que a gente vai estabelecer pra que isto chegue nos professores? O entendimento que eu tenho é de que isto tem que ser feito via Atempa, pois a Atempa fala aos professores. Eu acho que isto não é informação pra ser feita com as direções. Quem vai fazer a discussão com as direções vai ser a mantenedora, que é com quem elas se relacionam mais diretamente” (Scherer, 2004).

Apesar dos limites da comunicação também existem em outras entidades que compõem o Conselho, no caso das entidades profissionais eles são mais evidentes. A Atempa reúne o maior segmento profissional do Sistema, por isso mesmo ela é tão relevante na difusão de informações sobre a Educação local.

Além da relação Conselho/conselheiro/entidade, existem outros canais de comunicação explorados pelo órgão junto à comunidade escolar. A partir da dinâmica de

trabalho do Conselho é possível identificar a comunicação institucional, por meio de documentos produzidos pelo órgão e a partir da comunicação exercida através das atividades e eventos promovidos pelo órgão junto à comunidade escolar.

Entre 2002 e 2003, a agenda do Conselho mostra, como ocorre em 2004, uma série de atividades realizadas pelo órgão com fins de informar e dialogar com a comunidade escolar e com as entidades que integram o colegiado e representados. Além dos boletins informativos, da publicação de um livro sobre o Conselho²³, da participação em eventos ligados ao tema da Educação, e da realização de atividades diretas com a sociedade tais como palestras sobre Educação Especial, Infantil e Fundamental, as agendas trazem momentos nos quais o Conselho dirige-se diretamente a segmentos da sociedade expondo seu papel e buscando reafirmar sua relevância enquanto um espaço de poder nas políticas em Educação no Sistema Municipal de Ensino.

De outro modo, as atividades desenvolvidas pelo Conselho, e que contam com a participação das entidades e da comunidade escolar, têm sido prejudicadas com a forma ainda centralizadora de informações por parte das direções da maioria das escolas municipais. Como informam os professores, os convites enviados via Secretaria Municipal de Educação às direções das escolas não têm sido difundidos entre os professores e a comunidade escolar²⁴. A mesma centralização de informação (e de decisões) no espaço da escola foi apontada por Batista (2002) ao estudar a gestão democrática na rede municipal de Porto Alegre.

²³ “Conselho Municipal de Educação: trajetória por uma educação cidadão” (Gorodicht, 2002) é o livro produzido pelo Conselho e que contou com a apresentação de Pablo Gentili e com artigos do prefeito municipal, conselheiros e técnicos administrativos do órgão.

²⁴ Essa questão ficou mais evidente nos encontros que antecederam o III Congresso Municipal de Educação, onde o Texto Base do Plano Municipal de Educação foi discutido. A reclamação dos professores das escolas da Rede Municipal de Ensino dizia respeito à demora ou mesmo à omissão das suas direções em transmitir os convites enviados pela Coordenação Executiva de elaboração do Plano sobre as atividades de formação e discussão do mesmo.

O Conselho e o caminho da gestão democrática da Educação em Porto Alegre

Apesar de estar discorrido ao longo deste capítulo o papel do Conselho na construção da gestão democrática da Educação em Porto Alegre, faz-se a opção consciente de retomar alguns pontos, e mesmo apresentar novos, que explicitam essa idéia. A intenção é resgatar o histórico do desenvolvimento da gestão da Educação local e apresentá-lo como um processo em constante construção, influenciável por conjunturas e ações pontuais desenvolvidas por atores como o Conselho²⁵.

Observado o histórico da constituição da gestão democrática da educação em Porto Alegre – prevista pela Constituição de 1988, pela Constituição Estadual de 1989 e pela Lei Orgânica do Município de 1990 – é possível identificar as discussões para a criação do Conselho Municipal de Educação em 1991 como o primeiro passo na constitucionalização do processo. Envolveu na época os poderes Legislativo e Executivo municipais, a Secretaria Municipal de Educação e a comunidade escolar da Rede Municipal de Ensino, através de professores, funcionários, pais e alunos, e também o movimento popular de bairro que demandava ampliação da oferta educacional através de creches, pré-escolas e ensino fundamental. Logo depois, em 1993, quando ocorreu mais uma vez o envolvimento da Rede em discussões públicas devido à instituição dos conselhos escolares, o Conselho exerceu o papel de orientador das discussões.

Dessa forma, um ano depois, em 1994, quando do Primeiro Congresso Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, os Conselhos Escolares, a Autonomia Escolar e a Escolha Direta para Diretores existiam como canais de participação da comunidade na gestão da educação – apesar da gestão democrática limitar-se à Rede Municipal. O Congresso de 1994, chamado “Congresso Constituinte”, que trazia como tema “a escola que temos e a escola que queremos”, envolveu professores, pais e alunos ligados à Rede. Como naquele

²⁵ Para além da abordagem aqui feita, existem outros estudos sobre a gestão democrática da Educação em Porto Alegre, podendo serem citados os trabalhos de Batista (2002), Medeiros (2003) e Machado (2004), dentre outros.

momento ainda eram discutidos os meios pelos quais os conselhos escolares estariam exercendo seus papéis junto às novas direções escolares eleitas, o trabalho do Conselho foi muito de trazer informações à comunidade escolar.

Entre 1994 e 1996 a mobilização da comunidade escolar, do Conselho, do poder público local e das entidades sociais ocorre em função das discussões para a Nova LDB. Até início de 1995, com o espaço conquistado junto ao governo federal para apresentação de propostas para a LDB, a sociedade esteve envolvida com o tema. E apesar do novo governo federal atribuir ao Ministério de Educação e Cultura a responsabilidade de apresentar ao Congresso Nacional o projeto de Lei para a LDB em 1996, as mobilizações locais haviam fortificado o movimento nacional em prol da Educação Pública e conquistado políticos dentro do Senado e da Câmara Federal.

Em nível local, a organização e a participação da comunidade escolar ressurgem em 1998, com as discussões do Sistema, e estendem-se até o II Congresso Municipal de Educação, ocorrido em 1999. Neste evento, reuniu-se um maior número de segmentos ocupados com a educação no Município. A ampliação do grupo mobilizado ocorre principalmente em função da criação do Sistema, que também ampliou a área entendida como “educação no município”, significando também um aumento e uma distinção das demandas sobre as quais a política educacional do Município deveria dar conta. Assim, foi em 1999 que pela primeira vez as entidades responsáveis pelas creches comunitárias e as instituições de educação infantil particulares envolveram-se em discussões sobre número de vagas, qualidade e financiamento da educação que ofereciam, junto ao poder público municipal, à Rede Municipal de Ensino e ao Conselho. Em relação ao primeiro Congresso, em 1999 novos atores estavam envolvidos na produção de propostas para a educação em Porto Alegre, bem como uma nova estrutura de gestão do espaço escolar estava sendo consolidada. Duas coisas estiveram aí implicadas, uma foi a relação que o Conselho passou a estabelecer com novos

atores, e a outra foi a necessidade que esses atores trouxeram de compreender o processo de gestão da Educação e o trabalho do órgão.

Em 2004, em função do III Congresso Municipal de Educação, os atores envolvidos desde 1999 voltam a influenciar na produção de políticas educacionais para o Município, colocando novas questões em pauta e retomando velhas questões não resolvidas. As novas questões diziam respeito à informação que não chega às escolas e aos profissionais da Educação. E como velhas questões eram recolocados o financiamento, o aumento de vagas e a qualidade do serviço.

Desta vez o Congresso privilegiou a participação direta dos indivíduos, uma vez que tanto as discussões de preparação como as plenárias do Congresso não ocorreram envolvendo delegados ou representantes, e sim o professor, o funcionário de escola ou creche, o pai de aluno, o aluno. A novidade desse Congresso foi a elaboração do Plano Municipal de Educação que, depois de apreciado pelo Conselho Municipal de Educação, será dirigido para discussão e aprovação na Câmara Municipal de Vereadores.

Especialmente em 2004, o planejamento educacional para dez anos ocorre em um momento em que as estruturas de gestão democrática da educação como os conselhos escolares e a escolha direta de diretores já se tornaram experiência vivenciada pela comunidade escolar, e onde ao menos parte dos atores sociais envolvidos com a educação no Sistema tornara-se experiente em organização e participação. Juntos esses aspectos possibilitam ao Conselho estabelecer relações diretas com a comunidade escolar e concentrar suas ações no envolvimento de um grupo específico do Sistema: as entidades particulares ou comunitárias que ainda iniciam a experiência participativa.

Assim, e reiterando o que já foi dito, na elaboração do Plano a relevância do órgão se deu desde a mobilização até o acompanhamento e a orientação dos trabalhos produzidos tanto nos encontros temáticos quanto nas reuniões do Fórum. E com isso, além de ser um dos

mecanismos de gestão democrática da Educação, como instância legal de inter-relação entre Estado e sociedade, em Porto Alegre o Conselho Municipal de Educação é ator social.

Nesses termos, o trabalho do Conselho dentro do Sistema tem sido de cobrar a atuação do poder público, e mesmo da sociedade, na consolidação da Educação Cidadã. Com relação ao poder público, a cobrança do Conselho pode ser vista na aplicação das normas para a Educação Infantil. A normatização feita pelo órgão em 2001 estabelecia a obrigatoriedade do poder público fiscalizar as entidades que trabalhassem no serviço e a obrigatoriedade dessas estarem autorizadas para funcionamento. No entanto, como conta Bott (2004), os prazos não estão sendo cumpridos, e o poder público não tem exercido seu papel. Este é um ponto que o Conselho tem cobrado do poder público.

“Bom, daí a gente tem que tencionar que aconteça. A gente também tem este papel, pois estão acabando os prazos determinados já nas normas anteriores das escolas serem autorizadas. (...) A gente tem feito um contato assim, pra tencionar no bom sentido pra que as coisas andem” (Bott, 2004).

Ao mesmo tempo, o Conselho tem cobrado junto às entidades que estabeleçam espaços para informar seus representados dos temas da Educação tratados pelo órgão. Nesse caso, o Conselho faz referência ao problema de comunicação em função das entidades trabalhistas reservarem lugar unicamente para discutir questões sindicais. A proposta do Conselho, como refere Scherer (2004), é de que as entidades garantam espaços para questões político-pedagógicas envolvendo e informando seus representados.

“Então, por a gente se dar conta disto dentro do Conselho é que se fez o movimento de chamar a entidade [Atempa] e dizer: ‘olha, tem coisas que estão sendo normatizadas, e que não vamos discutir os motivos pelos quais não estão chegando aos professores, mas não estão chegando. Então, que caminhos a gente pode fazer para informar os professores dentro da escola?’ A Atempa tem espaço para discussão da Educação, tanto que até integra o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública. Mas hoje está muito envolvida no trabalho sindical” (Scherer, 2004).

Tendo em vista o que foi apresentado, é possível concluir que o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre tem assumido papel relevante como ator mobilizador junto à comunidade escolar na consolidação da gestão democrática da Educação no município. Nesse sentido, alguns fatores podem ser listados como propiciadores desta capacidade do Conselho em Porto Alegre, tais como o histórico da criação do órgão ainda em 1990 e 1991, a concepção de Educação que tem envolvido comunidade escolar e poder público local, e um conjunto de disposições legais que, criado e sendo criador de possibilidades, têm garantido ao órgão constituir-se arena obrigatória na elaboração de políticas educacionais.

E se este papel tem sido desenvolvido pelo Conselho, então o órgão assume relevância estratégica frente à expansão da gestão e democratização da Educação em nível local. Com isto, os limites que se colocam a ele influenciam também nos rumos que este processo tem tomado. É diante disto que questões de representatividade e comunicação devem ser problematizados.

CAPÍTULO 4

Como e para onde vai o Conselho hoje?

Quem procurar o Conselho Municipal de Educação hoje o encontrará na Rua dos Andradas, prédio da Secretaria Municipal de Educação, 14º andar, à esquerda, subindo as escadas. Pela instalação física, o Conselho até pode ser confundido com os demais órgãos da Secretaria, e assim da Administração Municipal. No entanto, o Conselho não é um órgão do governo, ao contrário, possui desde sua criação em 1991 a preocupação de explicitar as diferenças e reafirmar qual seu papel dentro da Educação em Porto Alegre. Não obstante a maior assimilação do Conselho com a máquina administrativa do município não ocorre pela instalação física até porque poucas pessoas freqüentam seu espaço. É certo que o órgão integra o poder público – isto porque faz parte do Estado, está contido dentro, como meio de propiciar a participação da sociedade na definição de políticas públicas. Isto porque a intenção dos conselhos é, na sua essência, possibilitar este controle social dentro dos espaços de definição de políticas, dentro dos departamentos na máquina administrativa do Estado. Mas deve ser definida e resguardada a diferença entre o que faz parte da máquina estatal controlada pelo governo e quais os órgãos de controle social. E esta é a diferença que por vezes tem de ser reafirmada pelo Conselho.

Mas o que é esta dificuldade da comunidade escolar distinguir entre os papéis da Prefeitura e do Conselho, se este último deveria ser seu instrumento de participação naquilo que tanto foi buscado nos anos 1980? Talvez resida aqui a dificuldade em trazer o órgão para perto da comunidade, não só no sentido de torná-lo conhecido mas em desmistificar o “fazer político”. E isto implica uma apropriação da comunidade sobre o órgão, seu trabalho e atividade – algo que se aproxima da construção coletiva trazida por Paulo Freire. Agora, este

não parece ser um processo fácil de desencadear e conduzir, implicam sobre ele fatores que inclusive fogem do controle do Conselho.

De qualquer modo, o Conselho já está de mudança da Secretaria para outro prédio, afastado da Rua dos Andradas e próximo ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. O motivo da mudança é assegurar um espaço físico de trabalho que atenda às necessidades do órgão. O que ele busca é um espaço menos “visado” pela administração municipal – e por isto mais fácil de manter seu. Isto porque a eleição de 2004 provocou alterações no governo executivo municipal, saindo o Partido dos Trabalhadores, que assumiu em 1989 e foi reeleito três vezes, e entrando uma coligação entre PTB e PPS. E se até então a concepção de governo fora um dos fatores que garantiu ao Conselho sucesso em seu papel, a alteração no executivo municipal implica mudança nessa concepção, e assim possíveis mudanças na situação do órgão. Nesta mudança de endereço, é sobretudo autonomia em relação ao seu espaço físico que o Conselho busca.

Isso ocorre porque não existem garantias legais que sejam claras sobre qual infraestrutura deve ter o Conselho, qual rubrica para isto e quais critérios. Assim com é comum ocorrer com os demais conselhos de políticas públicas no Brasil, sua Lei de criação estabelece que o poder público lhe disponibilizará infra-estrutura para realização de suas atividades, sem, contudo, definir quais critérios para tal. Até então, as instalações do Conselho haviam sido resultado da negociação entre o órgão e o poder executivo, via Secretaria Municipal de Educação. Em sua existência, o Conselho já havia ocupado diversos lugares e, em comparação ao local anterior, este atual, no 15º andar da Secretaria, é melhor.

Ao menos em parte, a atual infra-estrutura disponibilizada pelo poder público ocorre pelo entendimento que tem o governo sobre a relevância do órgão. Sim, pois se não existem garantias legais, e a concessão não é feita em função de trocas de favores, como ocorre em alguns conselhos descritos por Tatagiba (2002), é na concepção do governo que está a

explicação. Mas é bem verdade que os integrantes do Conselho, sobretudo a presidência, são atores politicamente fortes na relação com a Secretaria Municipal de Educação, alguns inclusive pertenciam ao mesmo partido político da Administração Popular e possuem históricos relevantes dentro das entidades envolvidas com a Educação no município. Também é preciso considerar que o Conselho em 13 anos de existência conquistou certo amparo na legislação municipal, sobretudo na Lei do Sistema. Em vista disso, também em parte a atual infra-estrutura existe pela pressão exercida pelo órgão junto ao poder público – sempre amparado pela mobilização da comunidade escolar.

Mas a proposta dos conselhos trazia consigo o requisito obrigatório de manutenção pelo poder público, até porque integra ele. Nestes termos, um requisito obrigatório não foi nunca alcançado pelo órgão em Porto Alegre.

Dentro do Conselho, agora no que diz respeito ao seu funcionamento, encontra-se sempre uma secretária administrativa, uma assessora jurídica e uma assessora pedagógica, todas escolhidas pela presidência do órgão. Nesse caso, o requisito apontado em 1990 por Marisa Sari na organização dos conselhos municipais de educação parece estar atendido. Mas a proposta da autora naquele tempo foi de que o poder público fosse responsabilizado, na forma da Lei, por assegurar esse pessoal técnico. Isto quer dizer que caberia ao governo municipal lotar os cargos necessários ao bom funcionamento do órgão – e em se tratando de órgão público, isto implica concurso público ou destinação de pessoal para cargos fixos, criados na forma da Lei. E isto não ocorreu em Porto Alegre. A atual presença dessas assessoras, com 40 horas semanais cada, existe por concessão do governo a partir do quadro pessoal da Prefeitura. E recentemente ocorre uma reorganização da assessoria do órgão. As atuais assessoras estão sendo substituídas por outras pessoas, também professores municipais, mas com maior peso político (como as atuais assessoras narraram em diálogos com o

pesquisador). A intenção é garantir a assessoria durante o próximo governo, necessitando para isso de atores politicamente fortes para negociar seus postos.

Então, a dependência do Conselho em relação ao governo municipal não está só na concessão de espaço físico, mas se estende ao quadro funcional do órgão. E se a concepção de governo de esquerda que até então vigorava no município possibilitou a estrutura hoje encontrada no órgão, no sentido de dar as condições necessárias ao seu funcionamento, parece ter sido essa mesma concepção que estancou o movimento natural dos atores políticos em conquistar garantias institucionalizadas. E tanto não foi um tema presente na agenda de discussões do Conselho com aquele governo municipal que já estão sendo visíveis quais serão os possíveis pontos de tensão entre órgão e o novo governo.

Também é encontrada no Conselho sua presidência, cuja atual disponibilidade integral para trabalho no órgão foi resultado de diversas negociações com o governo. A busca do Conselho por esta disponibilidade é amparada pelo Decreto que regulamentou o órgão em 1991. Assim como no caso da infra-estrutura e da assessoria, a disponibilidade integral da presidência no Conselho não está garantida, pois tal possibilidade não está clara no corpo de Leis. Hoje, com a mudança de governo, o Conselho tem grandes preocupações com a continuidade dessa estrutura que lhe garante realizar seus trabalhos. E, assim, a autonomia do Conselho, que é fundamental para que ele exerça seu papel na democratização e no controle social sobre as políticas educacionais, foi construída de 1991 a 2004 sobre bases incertas, mais dependentes do consentimento e da concepção do governo que de garantias institucionalizadas.

O que se torna evidente com a mudança de governo é a fragilidade dessa autonomia e a necessidade do órgão buscar garantias à sua autonomia em relação à Administração Municipal em Porto Alegre. A autonomia que agora vai buscar o Conselho diz respeito às antigas questões como a administração própria de sua rubrica orçamentária para material

interno, e sobretudo coloca na pauta do dia questões que haviam ficado à margem, como a instalação física, o corpo técnico e a disponibilidade da presidência do órgão.

No que diz respeito às atividades do Conselho, a primeira constatação de um observador é de que para este órgão há muito trabalho. São reuniões internas e externas, processos, pareceres, telefonemas, e-mail's, fax, textos para palestra e seminários, organização de eventos, participação em grupos de discussões, fóruns, participação em outros conselhos. E nos últimos tempos tem aumentado ainda mais o volume de trabalho do órgão, sobretudo dos processos para funcionamento de instituições de educação infantil que requerem sua autorização.

No caso desses processos, quem encaminha ao Conselho é o poder executivo, através da Secretaria Municipal de Educação. Isso ocorre em função do papel que o órgão recebeu dentro do Sistema Municipal de Ensino, criado em 1998. No Sistema, o Conselho passou a ser também órgão normativo da Educação, além de fiscalizador, deliberativo e consultivo que era desde quando criado em 1991. Dentro do Sistema cabe ao órgão estabelecer normas para a oferta da Educação. Devem cumprir as normas todos os segmentos que compõem o Sistema – a Secretaria Municipal de Educação, a Rede Municipal de Ensino, as creches comunitárias e as instituições privadas de educação infantil desvinculadas de outros níveis de ensino.

No entanto, a normatização do Conselho sobre a educação infantil não tem sido atendida. O prazo para autorização das entidades que ofertam a Educação Infantil no Sistema já se esgotou, e é insignificante o número dos pedidos encaminhados pela Secretaria Municipal de Educação ao Conselho. Nem mesmo as escolas municipais cumpriram a normatização. O principal motivo disso é o poder público não ter cumprido com um dos seus papéis no Sistema: o de cobrar que as entidades obtenham licença para funcionamento. E isso ocorreu por dois motivos, primeiro porque o poder público não possuiu condições nem atribuiu relevância à fiscalização das entidades, depois porque parte significativa do

atendimento a crianças de 0 a 6 anos é feita por entidades sem condições de cumprir o estabelecido na LDB e normatizado pelo Conselho. Sobre estas o resultado da aplicação da normatização seria o fechamento, desencadeando o não-atendimento de parte da população infantil.

Mas se o Conselho é órgão normatizador, e cabe ao governo municipal e sua Secretaria de Educação cumprirem o estabelecido já que compõem o Sistema, porque ocorreu isto na Educação Infantil? Como normatizador, também cabe ao Conselho cobrar que sua resolução seja cumprida, e neste caso cobrar que o poder público faça o que lhe é de responsabilidade. A pergunta mais evidente então seria “porque o Conselho não cobrou?” Mas esta não é uma questão que aborde o tema em sua complexidade – ao menos já foram apresentados até aqui fatores que permitem avançar nessa explicação. Assim, melhor é questionar em que medida o não cumprimento da resolução do Conselho está relacionada à mesma concepção de governo que omitiu-se diante da necessidade (e mesmo busca) do órgão por autonomia? E em que medida a incapacidade (ou dificuldade) do Conselho em fazer cumprir sua resolução está relacionada à sua autonomia em relação ao poder executivo municipal? Questões como essas também abrem espaço para problematizar a legitimidade do órgão diante do governo.

Dentro do Conselho, os temas trabalhados pelas comissões são antes preparados pela assessoria. Até mesmo os processos para autorização de oferta de Educação Infantil são examinados, conferida a documentação e organizados pela assessoria antes de chegarem aos conselheiros. De fato, o trabalho do órgão passa pela assessoria que é encarregada de orientar os conselheiros. E enquanto as comissões de conselheiros se reúnem uma vez por semana, a assessoria trabalha 40 horas semanais junto à presidência dando encaminhamento aos trabalhos. A essa altura, volta a relevância da assessoria no bom funcionamento do órgão – assessoria esta que não possui garantias institucionalizadas de continuidade.

Por sua vez os conselheiros, diferentemente da presidência, dedicam tempo parcial aos trabalhos no órgão – o que é uma característica em ser conselheiro. A maior parte do tempo eles exercem suas atividades profissionais e dedicam outra parte às atividades de suas entidades. Dentro do Conselho, cada conselheiro representa seu segmento da Educação, em sua maioria eleitos diretamente pelos membros da entidade de origem. Mas nem todas as entidades que compõem o Sistema possuem representantes no Conselho nem elegem diretamente seus representantes. Isso porque a composição do Conselho, com 15 membros, ocorre em função da Lei de 1991, que criou o órgão. E naquele período as atividades do Conselho diziam respeito somente à Rede Municipal de Ensino.

Mais que representar a Rede Municipal, a configuração do colegiado do Conselho em 1991 refletiu a forma como os atores estiveram envolvidos com a questão, e como concebiam o órgão. É evidente que, seja pelo histórico do órgão ou pela produção teórica sobre a época, os atores envolvidos na criação do Conselho o concebiam como espaço representativo da sociedade civil junto à instância de definição de políticas educacionais locais. E neste sentido não há muito o que questionar. No entanto a composição do colegiado não refletiu o que era a sociedade civil na época. Ou seja, não é possível considerar, dada sua composição, que a sociedade civil como um todo foi chamada a compor o órgão. E isto porque, por exemplo, não existiu uma vaga para representantes do ensino superior – sendo que professores universitários estiveram mobilizados na época, compondo mesas e fóruns de discussão sobre o tema. Também não existiram cadeiras para os poderes legislativo e judiciário que assumiam papéis significativos com as políticas educacionais a partir de 1988.

Contudo existiram cinco vagas para representantes dos professores municipais, uma para representante dos professores particulares e uma para representante do CPERS, totalizando sete das quinze vagas. Então, sete dos quinze conselheiros estiveram ligados diretamente à entidades profissionais. Depois, ficou especificada pela Lei que criou o

Conselho que 2/3 de suas cadeiras deveriam ser ocupadas por professores. E assim foi feito, com o poder executivo municipal indicando três professores para representá-lo nas vagas que lhe cabiam. Agora são dez, dos quinze conselheiros, professores. Mas o que significa um conselho onde 2/3 dos seus assentos sejam reservados à categoria profissional do setor? E considerando que uma das outras cinco vagas que sobraram é ocupada por representante dos funcionários das escolas municipais, qual é a representatividade social do Conselho quando onze dos quinze conselheiros são trabalhadores da Educação?

E, isso importa ressaltar, a questão não é crítica sobre corporativismo ou qualquer outra categoria analítica lançada sobre o fato. O que importa é questionar por que essa composição do órgão em 1991? Sobretudo porque a representatividade do Conselho tornou-se problema evidente a partir de 1998, com o Sistema. Então por que os professores estaduais, via CPERS, possuíram assento no órgão enquanto os professores do ensino superior não? Por que os poderes judiciário e legislativo municipal não compuseram o colegiado do órgão? Estaria a resposta ligada à concepção de Educação Básica naquele período? Ou seja, mesmo existindo grupos de discussão sobre o tema da gestão democrática da Educação nos diferentes níveis, os segmentos realmente envolvidos com a questão eram os professores da Educação Básica? Ou os demais atores sociais ainda não estavam comprometidos com a questão na época? Sim, pois se hoje a Educação é discutida em todos os níveis e locais, e concentra em sua órbita os mais diversos segmentos sociais, esta era a configuração de 1991?

Sem dúvida, e isto afirmará a presente dissertação, ocorreu a expansão dos temas da Educação nos últimos anos, junto ao aumento dos atores envolvidos (e por que não comprometidos?) com ela. E este é o processo que tem tornado urgente a discussão e alteração na composição do órgão. E é este movimento que pode, ao tratar da qualidade da gestão democrática, estender-se às questões de relação conselheiro/entidade/representados.

Dentro da gestão da Educação no Sistema, o conselheiro é um instrumento possibilitador da democratização. Ele chega ao Conselho eleito por seus representados, devendo representá-los na elaboração de políticas educacionais. Mas ainda cabe ao conselheiro manter sua entidade informada, trazer os temas tratados no órgão para ser debatido pela entidade junto ao seu segmento da comunidade escolar. O conselheiro é responsável por estabelecer diálogos entre o órgão e a sociedade. E se o Conselho tem como papel democratizar a gestão da Educação e o exercício do controle social sobre o poder público, o conselheiro é instrumento para viabilizar isso.

O conselheiro desempenha papel especial na comunicação e no diálogo entre Conselho e comunidade escolar. E apesar de muitas informações serem produzidas no dia-a-dia da escola, existem informações importantes na gestão da Educação que são produzidas em outros níveis, fora do espaço escolar. Assim são as normatizações e os trâmites de elaboração de políticas educacionais. Mas o domínio dessas informações pela comunidade escolar é relevante para atuarem como atores na gestão da Educação como um todo, sendo que cabe ao Conselho informar a comunidade escolar. E nesse processo de empoderamento da comunidade escolar o conselheiro deve ser um instrumento informativo.

No entanto o empoderamento através do conselheiro apresenta limites no caso do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Um dos limites existe porque com a criação do Sistema, em 1998, inseriram-se na gestão local da Educação novos segmentos não-representados diretamente dentro do órgão. Pela não-alteração da sua composição em Lei, principalmente as creches comunitárias estão fora do processo de escolha dos conselheiros. E nenhum dos conselheiros que compõem o colegiado do órgão estabelece relações diretas com estas creches. No entanto as creches representam o segmento mais diversificado e diferente do Sistema devido a seus recursos humanos e materiais para funcionamento. Tanto isso é

verdade que a maior problemática do Conselho na normatização da oferta da Educação Infantil no Sistema em 2001 foi dar conta da realidade das creches comunitárias.

Outro limite na relação conselheiro/entidade ocorre em função das próprias entidades e dos espaços que essas dedicam aos temas de gestão e política da Educação. Sobretudo as entidades trabalhistas, que elegem oito dos 15 conselheiros, não possuem hoje espaços para discussão de tais temas junto aos seus segmentos. Com isso, as informações produzidas pelo Conselho não chegam à comunidade escolar através das entidades. E, com isso, o controle e o envolvimento da sociedade nos trabalhos do Conselho ficam comprometidos.

Ambos limites implicam na representatividade do Conselho, ou seja, na capacidade do órgão envolver os segmentos sociais atingidos pelas suas atividades, pois ela está fundamentada na relação entre o órgão e esses segmentos. O princípio democratizador do Conselho é sua representatividade junto à sociedade, ou seja, no colegiado do órgão necessariamente tem de haver lugar para todos os segmentos envolvidos com a Educação no município participarem. E em parte isso não ocorre. E apesar da representatividade também estar fundamentada no grau em que as resoluções do órgão correspondem às necessidades reais da comunidade escolar e a seus segmentos, a composição do colegiado do órgão é questão fundamental. Neste aspecto interfere diretamente o conhecimento que tem o órgão sobre sua comunidade escolar, para o qual o papel do conselheiro é fundamental.

Na verdade, as deficiências na composição do Conselho e na relação Conselho-sociedade impõem limites à participação democrática. Isso porque uma parte da comunidade escolar do Sistema não participa da escolha dos conselheiros, e outra parte não tem acesso e controle sobre os trabalhos do órgão. Assim, a aproximação e a intervenção da comunidade escolar no espaço de decisão sobre as políticas educacionais ficam comprometidas. Mais ainda, o deslocamento do núcleo definidor das políticas educacionais, que deveria se dar da tecnocracia estatal para um espaço de interação entre sociedade e Estado, ocorre parcialmente

já que o Conselho atua na definição das políticas educacionais mas a comunidade escolar do Sistema enfrenta limites no acesso ao órgão. Em vista disso, o papel da participação na compreensão e na apropriação da coisa pública fica comprometido.

Outro ponto relacionado aos limites encontrados no Conselho é a legitimidade de suas resoluções, ou seja, o aceite e cumprimento por parte da sociedade e do poder público daquilo que o órgão estabelece. Nesse caso, estando a legitimidade relacionada ao envolvimento do cidadão na tomada de decisões, a deficiência na participação através dos conselheiros prejudica a legitimidade das normatizações. E considerando que o comprometimento da comunidade escolar com as questões da Educação no Sistema é maior quanto mais ela percebe-se como ator, a não-participação ou não-envolvimento que as dificuldades na relação Conselho/sociedade trazem dificuldade também esse comprometimento social com a Educação.

Já frente o poder público, especificamente frente o executivo municipal, a legitimidade do órgão pode ser problematizada a partir das ações dos governos para com o mesmo. Neste caso, diz respeito à legitimidade o não cumprimento pelo poder público das normatizações estabelecidas pelo Conselho (em especial resolução nº 3 de 2001, que estabeleceu condições para oferta da Educação Infantil no Sistema), e sua omissão diante da necessidade de garantias institucionalizadas de autonomia ao órgão. São critérios como esses que permitem avaliar a legitimidade do órgão frente o governo – e mesmo averiguar em que medida uma concepção de governo produz práticas concretas comprometidas com a democratização do poder.

Da formulação feita até aqui, são possíveis algumas conclusões sobre o papel desempenhado pelo Conselho na democratização da Educação em Porto Alegre. Quando criado o órgão em 1991, sua proposta era constituir-se instrumento democratizador da gestão e política da Educação. Para tanto deveria atender aos critérios de autonomia política e administrativa em relação ao governo: garantia financeira para realização de suas atividades;

representatividade dos segmentos da sua área; participação da comunidade escolar; legitimidade das suas resoluções diante da sociedade e do poder público. Em termos de avaliação, quanto mais bem atendidos estes critérios, mais o órgão teria constituído-se o instrumento planejado. Nesse sentido, as dificuldades que o Conselho apresenta hoje em sua autonomia e em sua representatividade limita seu papel de canal institucionalizado de empoderamento da sociedade e de instrumento de controle social sobre o Estado.

Dessa forma, o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre apresenta características semelhantes a outros conselhos gestores de políticas públicas estudados no Brasil – dificuldades de alcançar autonomia e fazer-se representativo da sociedade. Mas se os procedimentos institucionalizados de representatividade e empoderamento do Conselho enfrentam limites após 13 anos de existência, é preciso considerar que, de modo geral, neste mesmo período ocorreu ampliação da gestão democrática da Educação na cidade. E, neste processo, o órgão assumiu relevância com espaço e como ator.

Se o empoderamento que deveria acontecer pelo conhecimento levado do Conselho às entidades através do conselheiro é limitado, é preciso considerar outra forma de democratização do conhecimento exercida pelo órgão. As atividades organizadas ou desenvolvidas pelo Conselho como encontros, seminários, congressos, palestras, constituem meio não formalizado de informação. Essas atividades também possibilitam à comunidade escolar experienciar o diálogo com o órgão e tomar parte do processo de elaboração de políticas educacionais. As experiências e informações obtidas pela comunidade escolar através dessas atividades constituem o empoderamento pela base. Diante do diálogo limitado via conselheiros e entidades, as atividades que envolvem diretamente a comunidade escolar configuram-se também alternativas para a participação.

A relevância dessas atividades para o Conselho não é visível em um primeiro instante quando observado o trabalho do órgão, até mesmo porque elas não constam na sua Lei de

criação, no Regimento ou na Lei de Sistema. Nos dois anos de acompanhamento das atividades do Conselho, feitas para a pesquisa de mestrado, foi possível entender que esta foi uma opção do órgão – tornar-se ator no processo de gestão democrática da Educação. A característica do órgão tomar a frente na mobilização da comunidade escolar para as discussões que ocorreram desde 1992 no campo educacional refletem sua concepção do que lhe cabe enquanto espaço e ator político.

Os momentos de interação entre o órgão e a comunidade escolar serviram para levar ao conhecimento público o papel do Conselho no Sistema. Ao mesmo tempo possibilitaram à comunidade discutir os temas da Educação, como financiamento, qualidade da oferta, gestão democrática. O envolvimento e a participação propiciados por essas atividades contribuíram à apropriação pública de assuntos referentes à gestão e à política educacional. Dito de outra forma, contribuíram para a apropriação da coisa pública, condição necessária para que a democracia se estabeleça.

Este contato com a comunidade escolar e seus diferentes segmentos também propiciaram ao Conselho conhecer melhor a realidade do Sistema. Frente às limitações da comunicação e representação institucional, ações como a pesquisa realizada pelo órgão junto às entidades que ofertam Educação Infantil no Sistema foram meios alternativos de conhecer as condições do serviço sobre o qual o órgão normatiza. Estes conhecimentos são fundamentais para que as resoluções do órgão sejam condizentes com a realidade do município no que diz respeito às demandas e às possibilidades de cumprimento de normas. E este é um fator que, junto à participação da comunidade, tem contribuído para a legitimidade do trabalho do Conselho.

Então, para além da institucionalidade, o Conselho desenvolveu uma busca por tornar-se órgão representativo e empoderador da comunidade escolar. No que cabe em termos de análises, é preciso considerar que o órgão enfrentou limites, ficando aquém das expectativas

de 1991. Mas também tem de ser considerada sua contribuição ao avanço da gestão democrática da Educação em Porto Alegre – mesmo quando se esperava que esse avanço fosse mais além daquilo que hoje pode ser verificado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios que hoje regem a gestão democrática da Educação podem ser remetidos ao período dos anos 1980, quando aumentavam as pressões da sociedade pelo fim do modelo de Estado autoritário e centralizado. Naquele momento, a sociedade buscava alterar a ordem de definição das políticas sociais, reivindicava para si essa possibilidade que até então não tinha acesso. Nesse contexto foram pensados instrumentos democratizadores do Estado, tais como os conselhos de participação social. Com a elaboração da Nova Constituição apresentou-se a oportunidade real da sociedade ver institucionalizados estes espaços participativos.

Com a Constituição veio o reordenamento legal e a elevação das municipalidades a entes da Federação, quando a administração e a gestão de políticas sociais em nível local ganharam maior autonomia. Diante da possibilidade de ousar, e impulsionadas pelas premissas legais de descentralização, novas experiências participativas puderam ser desenvolvidas. Na área de educação, os conselhos municipais assumiram papel relevante nesse processo. Os conselhos anteriores a 1988 receberam novo perfil, e os criados a partir de então apresentaram características relativas ao papel que lhes coube como espaço de interação entre sociedade e poder público e instrumento de controle social sobre o Estado.

Já em 1989, o estabelecimento de conselhos municipais de Educação no Rio Grande do Sul passou a ser obrigatório aos municípios que quisessem estabelecer regime de colaboração com o Estado. Enquanto a maioria dos municípios implantaram conselhos ao final dos anos 1980 e início de 1990, atendendo às reivindicações da sociedade por participação e aos dispositivos legais da Constituição Estadual, outros já tinham o órgão fazendo décadas. Todos esses órgãos deveriam estabelecer a participação da comunidade escolar

através do princípio da representatividade. Os conselhos receberiam atribuições de controlar as políticas em educação que diziam respeito ao poder público municipal. E para que isso fosse viabilizado, já em suas respectivas leis constariam requisitos de representatividade e autonomia política, financeira e administrativa.

Ao certo, a existência de Conselho Municipal de Educação nos municípios do Rio Grande do Sul corresponde a um estágio da municipalização da Educação e vem atender necessidades locais no que diz respeito à política educacional. Sua existência se fez relevante com a ampliação das atribuições municipais sobre a Educação instituídas pela Constituição de 1988. Na organização municipal da educação, a presença do conselho atendeu novas necessidades desencadeadas pelo reordenamento constitucional de 1988 sobre a organização da Educação brasileira. Os municípios, ao assumirem seu papel como unidade administrativa de ensino, necessitaram reorganizar-se. E atendendo ao princípio constitucional de gestão democrática, estabeleceram o conselho como órgão de participação da sociedade na gestão local da educação.

Especialmente em Porto Alegre, o Conselho criado em 1991 atendeu demandas da comunidade escolar no que diz respeito à participação na elaboração e gestão das políticas educacionais do município, manifestadas desde os anos 1980 junto ao movimento maior da sociedade por democratização do Estado. Ao mesmo tempo, a criação do Conselho vinha ao encontro da proposta da administração municipal de “radicalização da democracia”, pautada na institucionalização de espaços participativos à sociedade no controle, elaboração e gestão de políticas públicas. Nesse sentido, o Partido dos Trabalhadores havia estabelecido bases fortes junto aos movimentos sociais na cidade e assumia a Prefeitura, em 1989, comprometido com algumas reivindicações sociais.

Dessa forma, o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre surge como instrumento de participação da sociedade na gestão da educação pública municipal, sendo

órgão fiscalizador, deliberativo e consultivo. Pela sua Lei de criação, ficou estabelecido que seria órgão político, administrativo e autônomo, composto por representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar e do poder público. De fato, o órgão foi composto por um colegiado de 15 conselheiros, dos quais $\frac{2}{3}$ eram professores e $\frac{1}{5}$ representava o poder público. Oito, dos quinze conselheiros, estão representando entidades trabalhistas em Educação, sendo cinco dos professores municipais, um do sindicato dos professores particulares, um dos professores estaduais e um dos funcionários das escolas municipais. A Lei que criou o Conselho também determinou que ele contaria com infra-estrutura para funcionamento, a ser previsto orçamento público próprio a este fim.

Em função do então recente reordenamento constitucional o Conselho de Porto Alegre, a partir de 1991, passa a trabalhar em um contexto de reorganização da administração municipal no atendimento à Educação, sobretudo no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. As atividades do Conselho Municipal de Educação nesse período recaem sobre a Rede Municipal de Ensino, para a qual foram pensadas sua criação e definida em Lei suas atribuições e composição.

Entre 1991 e 1998, a gestão da Educação pública municipal em Porto Alegre passa por uma expansão no que diz respeito aos instrumentos de participação da comunidade escolar. São criados os conselhos escolares, instituídas a autonomia escolar e a eleição direta para direção de escolas. Ao mesmo tempo, o Conselho conquista maior espaço ao tornar-se ator político no processo de institucionalização desses instrumentos de gestão democrática. Ele assume papel de agente mobilizador no envolvimento da comunidade escolar para as discussões sobre a implantação dos instrumentos de gestão e passa a ser sujeito ativo nessas discussões, influenciando na configuração destes espaços participativos.

Em 1998, o papel e atividades do Conselho são relaborados diante da criação do Sistema Municipal de Ensino. Este, possibilitado pela LDB de 1996, ao trazer maior

autonomia ao município possibilita a definição local de normatizações à oferta do serviço e assim controle sobre a qualidade da oferta. Em Porto Alegre, o Conselho passa a ser o normatizador para o Sistema que é integrado pela Secretaria Municipal de Educação, Rede Municipal de Ensino, creches comunitárias e instituições de Educação Infantil desvinculadas a outro nível de ensino – além do próprio Conselho. Dessa forma, as atividades do órgão com o Sistema passaram a incidir sobre segmentos envolvidos com a oferta da Educação no município, diferentes da Rede Municipal para a qual o órgão foi definido em 1991.

A criação do Sistema trouxe algumas incidências diretas sobre o Conselho. Primeiro, ele passou a ser também órgão normatizador da Educação local, além de fiscalizador, deliberativo e consultivo como era desde 1991. Depois, aumentou a diversidade de segmentos envolvidos com a oferta do ensino sobre os quais as atividades do órgão incidem. E, por último, a representatividade do órgão, pensada sobre a Rede Municipal e estabelecida por Lei em 1991, passou a enfrentar limites justamente pelo envolvimento de novos segmentos na proposta de Educação local.

É justamente ao assumir maior relevância junto à Educação local que tornam-se evidentes alguns impasses que dizem respeito ao funcionamento e estrutura do Conselho. Estes são impasses na autonomia e composição do órgão, que mostram uma contradição, pois ao mesmo tempo em que aumenta sua relevância como órgão controlador da política educacional no Sistema, e também como ator no processo de expansão da gestão democrática da Educação, sua base de sustentação e garantias de poder mostram-se frágeis. Ou seja, ao mesmo tempo em que suas atividades tornam-se mais necessárias, o órgão enfrenta maiores limites. E estes são a grande questão e desafio que se colocam ao Conselho hoje.

Então, e sobretudo, é notável o aumento da relevância do órgão junto à Educação local de 1991 a 2004. Neste período, o órgão consolidou-se um espaço de referência na elaboração de políticas educacionais e colocou-se como campo obrigatório no trâmite dos temas da área.

Mais ainda, cabe salientar que ele desenvolveu papel ativo nas discussões educacionais já em 1993, quando da implantação dos conselhos escolares nas escolas da Rede. De outro modo, como ator político o órgão havia influenciado desde sua criação, atuando no que resultaria na Lei Complementar 267, que regulamentou os conselhos municipais em 1992; depois impulsionou as discussões e a produção da Lei Municipal 8198, que criou o Sistema em 1998; e, por último, tomou frente na proposta e elaboração do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre.

Em todas essas atividades o Conselho buscou apoio da comunidade escolar, sempre mobilizando-a para que tomasse parte nas definições da política educacional. Neste processo, ao chamar a comunidade escolar para participar, o órgão foi responsável pelo acesso dela ao nível em que são definidas as políticas da área. Em outras palavras, ao chamar a comunidade escolar para influenciar e decidir, ele foi instrumento democratizador da gestão educacional. A partir desse contexto é possível identificar um aumento significativo da relevância do Conselho na expansão da gestão democrática da Educação local, não só como órgão político e ator social mas também como instrumento democratizador.

Feitas as devidas considerações sobre o papel relevante que o órgão tem ocupado na gestão local da Educação, algumas reflexões são necessárias sobre os limites e contradições encontrados neste processo.

Retomadas as significações dos conselhos dos anos 1980, quando esses órgãos foram planejados como forma de manter a sociedade dentro das estruturas da administração pública como meio de controle sobre as políticas sociais, cabe discutir em que medida isso foi materializado no caso do conselho estudado. E neste caso não importa somente o local institucionalizado desse órgão no conjunto da administração pública, no sentido de qual papel ele ocupa no trâmite político. E isto porque a análise da legislação possibilita saber disso. Importa então saber em que medida esse órgão foi capaz de levar a sociedade para o espaço

que lhe coube, e neste caso importa saber da sua capacidade de representação e comunicação social.

A primeira questão aqui recolocada trata da representatividade do Conselho. E neste caso, como foi visto, existiu um limite que tem se mostrado evidente desde 1998 e que se salienta na medida em que o órgão expande suas atividades sobre o Sistema. Este limite diz respeito ao Conselho representar tão somente a Rede Municipal de Ensino, mesmo sendo órgão normatizador da grande heterogeneidade que compõe o Sistema.

Em termos de análise, cabe fazer referência a certo impasse gerado pela bibliografia que trata dos conselhos. Os autores trazidos nessa dissertação, e que discutem o tema, avaliam como um princípio desses órgãos a necessidade de fazerem-se representantes da sociedade. Neste caso, cabe questionar qual representatividade o Conselho Municipal de Educação traz da sociedade de Porto Alegre? Nesta avaliação, nem quando de sua criação o órgão teria sido representativo, sendo tão somente composto pela Rede Municipal de Ensino. Então, o que se verificou a partir de 1998 não teria sido a perda da representatividade sobre o Sistema, mas o aprofundamento dessa não-representatividade que o órgão trazia desde sua criação.

No entanto, não é esse o princípio de representatividade que guiou o conjunto de leis sobre os conselhos municipais em Porto Alegre desde 1991. Ser representativo, e isto consta nas Leis Complementares 248/91 e 267/92, implica trazer em seu colegiado os representantes dos diferentes segmentos atingidos pela política da área. Ou seja, o Conselho Municipal de Educação deveria, para ter representatividade, ser composto por representantes dos segmentos sociais atingidos por suas atividades. E em 1991 lhe dizia respeito fiscalizar, deliberar e consultar sobre a Rede. Considerando então sua composição na época, quando teve um representante do CPERS e um das escolas particulares em seu colegiado, é preciso fazer referência a uma representação maior inclusive do que seria estabelecido pela Lei Complementar 267 de 1992 que regulamentaria os conselhos municipais - que especificaria

suas composições. E neste caso, a problemática da representatividade do Conselho realmente existiu a partir de 1998, sendo referência para esta constatação os segmentos que compuseram o Sistema e sobre os quais as atividades do órgão passou a incidir.

Mas há um novo aspecto que surge desta discussão. Como foi mostrado no histórico das atividades do Conselho, e mesmo nas narrativas da organização dos professores para composição do órgão naquele período, o princípio de representatividade adotado em Porto Alegre foi uma produção local. Sim, pois a composição do Conselho foi resultado do processo organizativo do segmento envolvido com a Educação naquele período, sobretudo o segmento dos professores. Assim, o fato do órgão ser composto por representantes do CPERS, sindicato dos professores particulares e, em sua maioria, segmentos da Rede Municipal de Ensino, foi resultado do processo que se configurava naquele local. A partir daquele processo foi produzida a noção de representatividade para o órgão que se criava - o Conselho Municipal de Educação.

Logo depois, quando em 1992 foi elaborada a Lei Complementar 267 - que especificava papel, estrutura e composição dos conselhos municipais de Porto Alegre -, o próprio Conselho Municipal de Educação foi ator político no processo. E talvez aí resida uma explicação para que a Lei 267 se aproxime tanto da Lei 248. O que isso implica em termos de análise? Primeiro implica pensar que a noção de representatividade produzida e implantada na Educação em Porto Alegre foi uma produção local. Para ser mais preciso, foi uma produção dos segmentos envolvidos com a Educação pública municipal na época - o que obriga considerar sobretudo os profissionais da área. Em segundo, implica considerar que este princípio estendeu-se aos demais conselhos em função da Lei 267, que sofreu forte influência do Conselho de Educação.

Apesar dessa possibilidade de interpretação, é preciso considerar que a idéia de conselhos na administração local da Educação segue da tradição francesa e mesmo norte-

americana, advindo delas as noções de composição do órgão. Também no Brasil, e especificamente no Rio Grande do Sul, os conselhos municipais de educação já eram experienciados desde a década de 1930 e 1940 em alguns municípios. Já com a Constituição de 1988 ficaram estabelecidos os princípios de democratização da elaboração das políticas sociais, e entre elas a Educação. Este princípio de democratização através da participação da sociedade, contido na Constituição de 1988, leva à compreensão da representatividade como envolvimento da sociedade - extrapolando assim a idéia de segmentos atingidos com as políticas de determinada área.

Bem, mas o que traz de concreto essa discussão para o caso em estudo? Essa discussão mostra duas possibilidades de interpretação: a primeira de que o órgão foi representativo até 1998; a segunda de que o princípio da representatividade nunca foi alcançado pelo órgão. E a escolha de uma ou outra avaliação muda completamente a discussão sobre o Conselho, além de alterar a avaliação sobre quais seus limites hoje.

Nestes termos, cabe pontuar que optou-se aqui por entender o princípio de representatividade definido em 1991 para o Conselho como legítimo. Opção essa que não diminui a relevância da discussão anteriormente feita, e que talvez configure uma lacuna em termos de rigor metodológico para avaliações futuras. Mas a opção feita leva a uma avaliação obrigatória, e conseqüente, sobre a representatividade do órgão hoje. E este é, sem dúvidas, o grande impasse enfrentado por ele no presente. Mais ainda, esse é um impasse que se apresenta para a Educação local.

O alcance que hoje as atividades do Conselho têm sobre a Educação local é fator determinante da necessidade de se pensar sua representatividade. Justamente por alcançar segmentos para além da Rede Municipal que, no caso das creches comunitárias, atendem parte considerável da população, torna-se fundamental conceber a esses o direito de definirem as políticas da área. E apesar do Conselho ter despendido considerável trabalho na elaboração

de políticas que atendam também às realidades destes segmentos, tal fato não retira a necessidade de relaboração da composição do órgão, nem ameniza o que tem sido negado a esses atores sociais. Assim, um primeiro limite enfrentado na gestão democrática da Educação em Porto Alegre hoje é representatividade do seu Conselho Municipal.

Outro limite, ainda ligado à idéia de representatividade, é a deficiência na comunicação do órgão para com a comunidade escolar. E neste caso está sendo referenciada justamente a parte representada no Conselho. Isto porque a relação representante/entidade/representado é deficiente. Uma vez que oito dos quinze conselheiros representam entidades profissionais, e essas não apresentam espaço para discussão de questões ligadas à gestão política da Educação por centrarem suas energias em questões trabalhistas, a relação do Conselho com esses segmentos da comunidade escolar através das entidades não ocorre ou é precária. Neste caso, mesmo existindo a representação do conselheiro, o diálogo necessário para com os segmentos sociais é problemático. E considerando este ponto fundamental ao processo de empoderamento da sociedade, tal processo segue prejudicado. Assim, existem deficiências na comunicação entre Conselho e sociedade.

Mas a existência e sucesso desta comunicação é fundamental ao processo de democratização da gestão política, porque mesmo que fosse representativo, sem esta troca entre órgão e sociedade o papel do Conselho não se diferenciaria de um órgão burocrático do Estado. E justamente é esta a distinção que o órgão tem buscado - distinguir-se dos órgãos de governo e consolidar-se como instrumento democratizador. E aqui parece surgir uma explicação para a assimilação que certas vezes faz a comunidade escolar entre o Conselho e os órgãos de governo. A problemática maior neste caso é que sua solução está além do alcance do órgão. Diferente da composição do seu colegiado, a comunicação com a sociedade através da representatividade depende da relação estabelecida pela entidade com seus

representados e da ênfase que esta atribui aos temas discutidos pelo Conselho. Neste ponto, mesmo que o órgão alcance a representatividade, e que interfira na relação do conselheiro para com sua entidade, a relação da entidade com seus representados está fora do seu controle. E é neste sentido que a problemática encontrada na comunicação configura-se um limite à gestão política da Educação local, mas neste caso estando além do Conselho.

No que diz respeito aos limites que o órgão enfrenta no exercício de seu papel, um outro ponto merece ser retomado, o da autonomia política. Em 1990 este foi um princípio entendido como necessário para que os conselhos desempenhassem o papel de controladores sobre o Estado. A autonomia discutida incluía estrutura física, assessoria técnica, condições de trabalho e disponibilidade dos conselheiros para as reuniões do órgão. Estes pontos deveriam obter amparo legal, onde garantias claras obrigariam os governos a cumprirem o estabelecido, independentemente de concepções políticas. Mas no caso do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre o princípio da autonomia político-administrativa não foi alcançado. E as condições de exercício de seu papel até então foram possíveis mais em função de concessões negociadas do órgão com o governo municipal do que por cumprimento de determinações legais.

Hoje, com a alteração de governo no executivo municipal, a possibilidade do fim das concessões e garantias não institucionalizadas preocupam o Conselho. Neste caso, tratam-se das condições que até então garantiram o funcionamento do órgão. O que a alteração de governo acabou mostrando foi a fragilidade em que estão amparadas as condições de trabalho do órgão.

Então, parece que apesar da proposta de radicalização da democracia feita pelo governo local desde 1989 não atribuiu relevância a um aparato legal que garantisse a atividade autônoma do Conselho Municipal de Educação. Mais ainda, a busca que este mesmo Conselho fez pela sua autonomia encontrou omissão do governo municipal. E após

treze anos de existência e trabalho deste órgão na administração da Educação local, a atual troca de executivo municipal evidenciou sua fragilidade frente o governo. Este fato levanta a questão sobre quais bases garantiram as condições de trabalho ao órgão até o momento? Em certa medida, parece ter sido a concepção de governo. E esta hipótese mostra-se facilmente aceita diante dos fatos suscitados pela troca de governo municipal.

Mas se isto acontece, então a concepção de governo anterior não estendeu-se muito além do discurso. Isto porque, no caso das garantias necessárias ao conselho em estudo, poucas foram as materializações produzidas por tal governo. Enfim, o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre passa hoje por um momento de exposição de seus limites, contradições e fragilidades – características essas que incidem sobre a Educação local. E isto ocorre justamente em um período que o Plano Municipal de Educação está sendo concluído, dependendo ainda do processo que ocorrerá na Câmara Municipal, e sobre o qual é necessário que o Conselho desempenhe mais uma vez seu papel de ator político e mobilizador da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Roberto. Imprensa e controle da opinião pública. **Revista de Comunicação e Política**, vol. VII, n° 3. Rio de Janeiro: 2001.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1999, 9ª edição (p.59 a 67, e 188 a 219).
- ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997, 4ª edição (p.127 a 187).
- ARROYO, Juan Carlos Velasco. Acerca de la democracia deliberativa: fundamentos teóricos y propuestas prácticas. **Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid**. Madrid: Asamblea, Dezembro de 2003, n° 9. (p. 3 a 21).
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 1, n. 2, jul/dez 1999 (p.18 a 43).
- BAQUERO, Marcello. Cultura política e capital social na América Latina. **Disciplina do Pppol/Ifch/Ufrgs**. Porto Alegre: agosto – janeiro de 2003. Mimeo.
- BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, 2002 Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.
- BOSCHI, Renato. A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977 – 1982. **Dados**, Vol 29, n° 1. Rio de Janeiro, 1986 pp 5 a 24.
- BOSCHI, Renato. Associativismo urbano e democratização. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: vol. 12/13, n. ½, 1981.
- CARVALHO, Antônio. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Ibam/Fase, 1995.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Revista Novos Estudos Cebrap**. N° 47, Março de 1997 (p. 179 a 192).
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.
- DANIEL, Celso. Entrevista realizada pelo Instituto Pólis em 2001. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Conselhos em Porto Alegre: o que são? Onde estão? O que fazem?** Porto Alegre, PMPA: 2003.

- DUTRA, Olívio. Uma conquista democrática. In: GORODICHT, Clarice (org.). **Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: trajetória por uma educação cidadã**. Porto Alegre: CME, 2002.
- FARENZENA, Nalu. Legislação da Educação Brasileira. **Disciplina do Ppgedu/Faced/Ufrgs**. Porto Alegre, abril – julho de 2003.
- FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
- FOLCHINI, Margane. **Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: caminhos para democratização do Sistema Municipal de Ensino**. Porto Alegre: UERGS, 2003. Monografia (Especialização em Gestão Pública Participativa) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.
- FOOTE-WHYTE, William. Treinando a observação participante. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar (org.) **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990.
- FREIRE, Paulo e SHOR, Ira. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, 4ª edição.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1994, 2ª edição.
- GORODICHT, Clarice. **Conselho Municipal de Educação: trajetória por uma educação cidadã**. Porto Alegre: CME, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y validez**. Madrid: Trotta, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos Cebrap** nº 26, Março de 1990a (p.100 a 113).
- HABERMAS, Jürgen. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, B. e ROVIANET, S. P. (orgs.) **Habermas**. São Paulo: Ática, 1990b, 2ª edição (p.100 a 118).
- HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho para a servidão**. Rio de Janeiro: O Globo, 1984.
- JOBIM, Douglas Jefferson dos Santos. **Movimento popular da Grande Glória**. Porto Alegre: EU/SMC, 2000.
- LORD, Lúcio e MEIRELLES, Mauro. **Pesquisando em instituições: a subjetividade enquanto um fator tendencial nos resultados**. In: Anais do III Simpósio Regional da Associação Nacional de Política e Administração da Educação ANPAE/Sul. Curitiba, 07 e 08 de agosto de 2003.
- LUCE, Maria Beatriz M. Sistema Municipal de Ensino. In: **Seminário A nova organização da educação e o município**. FAMUR/UFRGS/OEA. Porto Alegre, Maio e Junho de 1990.
- MACHADO, Carlos Roberto da Silva. A gestão democrática do/no sistema educacional e a democracia sem fim. In: **Ensino Médio: ciência, cultura e trabalho**. Brasília: MEC, 2004.
- MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. **Gestão democrática na Rede Municipal de Educação de Porto Alegre de 1989 a 2000: a tensão entre reforma e mudança**. Porto

Alegre: UFRGS, 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Senac, 2001.

MARTELETO, Regina Maria. Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência de informação. **Ciência e Informação**, Vol. 30, n.º 1. Brasília: MCT/UFRJ, 2001 (pp. 71 – 81).

NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 5ª ed., 1986.

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

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PRÁ, Jussara Reis. Cidadania de gênero, capital social, empoderamento e políticas públicas no Brasil. In: BAQUERO, Marcello (org.). **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/ Conselho Nacional dos direitos da mulher, 2001 (p. 173 a 208).

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000 (pp. 41 – 46).

SARI, Marisa Timm. Conselho Municipal de Educação. In: **Seminário A nova organização da educação e o município**. FAMURS/UFRGS/OEA. Porto Alegre, Maio e Junho de 1990.

SCHUCH, Vitor Francisco. **Legislação Mínima da Educação no Brasil**. Porto Alegre: Sagra, 1986.

SOARES, Laura Tavares R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto Costa e CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/Ufrgs, 1998 (p. 31 a 54).

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

TEDLOCK, Dennis. A tradição analógica e a emergência de uma antropologia dialógica. In: **Anuário Antropológico** 85, UNB 1986.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP. São Paulo: USP, 1990, p. 23-48.

TURNER, Victor. **O processo ritual: estrutura e antiestrutura**. Petrópolis: Editora Vozes, 1974.

VÍCTORA, Ceres Gomes. **Pesquisa qualitativa em saúde: uma introdução ao tema**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

DOCUMENTOS

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Informação 010/01 emitida pelo Conselho em 27 de agosto de 2001 e ofício número 073/2001 de 31 de agosto de 2001 que gerou o processo municipal número 048742-03-1, solicitando ao executivo municipal a elaboração de Lei que concedesse ao órgão autonomia administrativa sobre os recursos que lhe cabem.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Processo que reencaminhou o processo 048742-03-1 em 05 de setembro de 2002 ao executivo municipal pedindo ações no sentido de conceder em Lei autonomia administrativa ao Conselho.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Parecer número 002/2002 CME/POA, que autorizou o funcionamento de Curso Técnico em informática, a readequação do Curso Técnico em Contabilidade e a reativação e adequação dos Cursos Técnicos de Administração em Marketing e Técnico de Administração em Recursos Humanos, na Escola Municipal de Educação Básica Dr. Liberato Salzano Vieira da Cunha, pertencente à Rede Municipal de Ensino. Este parecer aprovava os planos de cursos e determinava providências do Executivo Municipal.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Resolução número 01/98, de 12 de novembro de 1998, que regula a elaboração de regimentos escolares de estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Resolução número 02/98, de 12 de novembro de 1998, que determina procedimentos a serem adotados pelos estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino que desenvolvem experiências pedagógicas, autorizadas nos termos do Artigo 64 da Lei Federal número 5692/71.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Resolução número 01/99, de 04 de novembro de 1999, que cria o cadastro de mantenedoras de estabelecimentos privados de Educação que integram o Sistema Municipal de Ensino.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Resolução número 02/00, de 13 de julho de 2000, que estabelece normas para a designação de estabelecimentos de Ensino Fundamental e Ensino Médio, integrantes do Sistema Municipal de Ensino.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Resolução número 04/01, de 04 de outubro de 2001, que fixa normas para a designação e a denominação de estabelecimentos de Educação Infantil integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Resolução número 05/02, de 25 de julho de 2002, que fixa normas para credenciamento, autorização e supervisão das instituições de Educação Básica e suas modalidades, para autorização de funcionamento de cursos ofertados e regula procedimentos correlatos no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE. Proposta de texto base para. Porto Alegre: PMPA/SMED/CME, 2004.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. Lei Complementar 248/91 que cria o Conselho Municipal de Educação. Porto Alegre: 1991.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. Lei Complementar 267/92 que Regulamenta os Conselhos Municipais. Porto Alegre: 1992.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. Parecer número 04/2001 de 30 de janeiro de 2001, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que respondia ao Conselho Municipal de Educação de São Paulo sobre o entendimento e o alcance das expressões “órgão responsável pela Educação” e “órgãos responsáveis pelos Sistemas de Ensino”.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 1990.

PROCESSO número 1827/90 que encaminhava o Projeto de Lei Complementar que Cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. Emendas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 ao processo 1827/90 – Projeto de Lei Complementar que Cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. Parecer da Câmara Municipal em 05 de dezembro de 1990, sobre o processo 1827/90 – Projeto de Lei Complementar que Cria o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. Decreto Municipal número 9954, de 23 de janeiro de 1991, que regulamentou a Lei Complementar número 248, que criou o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre.

PORTO ALEGRE, Prefeitura de. Lei número 8198, de 18 de agosto de 1998, que criou o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado. Artigo número 34 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de 1989.

ENTREVISTAS

BOTT, Rosa. Professora municipal e estadual aposentada, conselheira representante do CEPERS/Sindicato [entrevista]. Porto Alegre, 2004. Entrevista concedida a Lúcio Lord em 07 de abril de 2004.

CUNHA, Marilena Ruschel da. Professora municipal aposentada, conselheira representante do Poder Executivo Municipal [entrevista]. Porto Alegre, 2004. Entrevista concedida a Lúcio Lord em 08 de abril de 2004.

FOLCHINI, Margane. Professora municipal, conselheira representante da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (ATEMPA), e vice-presidenta do Conselho Municipal de Educação de 2002 a 2004 [entrevista]. Porto Alegre, 2004. Entrevista concedida a Lúcio Lord em 22 de setembro de 2004.

GEISEL, Fernando. Conselheiro representante da Associação dos Círculos de Pais e Mestres (ACPM) [entrevista]. Porto Alegre, 2004. Entrevista concedida a Lúcio Lord em 02 de abril de 2004.

SCHERER, Regina. Professora municipal, conselheira representante da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (ATEMPA) [entrevista]. Porto Alegre, 2004. Entrevista concedida a Lúcio Lord em 05 de abril de 2004.

SILVA, José Valdir Rodrigues da. Vereador do PT, líder comunitário, professor municipal, professor estadual e autor do projeto de Lei de criação do Conselho em 1991 [entrevista]. Porto Alegre, 2003. Entrevista concedida a Lúcio Lord em 10 de outubro de 2003.

SUZIN, Maria Otília Kroeff. Professora municipal, presidenta do Conselho Municipal de Educação de 1999 a 2001 [entrevista]. Porto Alegre, 2004. Entrevista concedida a Lúcio Lord em 02 de setembro de 2004.

VALER, Andréa. Professora municipal, conselheira representante do Poder Executivo e presidenta do Conselho de 2002 a 2004 [entrevista]. Porto Alegre, 2004. Entrevista concedida a Lúcio Lord em 07 de outubro de 2004.