

# **As possibilidades de uma esfera pública compartilhada nos Conselhos Municipais de Educação**

The possibilities of a shared public sphere in the  
Municipal Boards of Education

**Vania Carvalho de Araújo**

UFES

[vcaraujofes@gmail.com](mailto:vcaraujofes@gmail.com)

**Cirlane Mara Natal**

UFES

[cirlanenatal@hotmail.com](mailto:cirlanenatal@hotmail.com)

## Resumo

Este artigo é parte de um estudo de caso com abordagem qualitativa e teve como objetivo analisar a trajetória do Conselho Municipal de Vitória/ES na formulação e implantação das políticas educacionais, considerando as relações entre o governo e a sociedade civil e o seu papel na construção das políticas educacionais entre 1998 e 2010. Como instrumento de coleta e análise de dados, foram privilegiadas diferentes fontes documentais (leis, pareceres, portarias, resoluções, atas de reuniões, gravações, etc.) e entrevistas do tipo semiestruturada. Apresenta uma discussão sobre a constituição de uma esfera pública a partir da atuação dos Conselhos de Educação nas democracias modernas e como esses podem se constituir espaços de efetivação daquilo que Hannah Arendt considera como a esfera pública nas relações entre aqueles que legitimamente governam e aqueles que são governados. Apesar de um grande distanciamento do que poderíamos nominar como a existência de uma “esfera pública” na experiência do Conselho Municipal analisado, algumas aproximações foram possíveis de serem constatadas, sobretudo quando governo e sociedade civil utilizam-se dos conflitos como possibilidade de estabelecer novos consensos em torno das políticas educacionais, deixando entrever novos modos de participação e deliberação conjunta.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Educação. Educação e Esfera pública. Educação e democracia.

## Abstract

This article is part of a qualitative case study that aimed at analyzing the path of the Municipal Board of Vitoria, ES, Brazil, as it implemented educational policies. This study is concerned with the relationship between government and civil society and its role in the construction of educational policies between 1998 and 2010. Data were gathered from different documental sources such as laws, official opinions, ordinances, resolutions, meeting minutes, recordings, etc. and semi-structured interviews. It presents a discussion about the constitution of a public sphere based on the role of Education Boards in modern democracies and how they can constitute spaces of effectuation of that which Hannah Arendt considers to be the public sphere in the relationship between those who legitimately govern and those who are governed. Despite the large distance from that we could call existence of a “public sphere” while investigating the Municipal Board in question, some proximity could be identified, especially when government and civil society make use of conflicts to settle new agreements around educational policies, which foresees new models of participation and joint decision-making.

**Keywords:** Municipal Board of Education. Education and public sphere. Education and democracy.

# I

## ntrodução

Nos últimos 20 anos houve uma significativa participação democrática dos diferentes setores da sociedade civil no Brasil. Há, segundo Dagnino (2002), duas grandes razões que explicam esse crescimento. A primeira delas refere-se ao próprio processo de democratização do Estado brasileiro iniciado na década de 1980, o que ocasionou uma maior demanda por participação dos setores populares nas instâncias decisórias e de gestão de políticas. A segunda se apoia no fato de que muitos gestores públicos criaram uma expectativa de que instituições democráticas, como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos (OPs), pudessem ampliar os canais de comunicação e negociação entre Estado e sociedade.

Estudos sobre o tema (FERRAZ, 2005; 2009; TATAGIBA, 2003; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2000) enfatizam a precariedade da participação nestas novas organizações sociais e sua tão frequente submissão a poderes locais dominantes. Mas, os mesmos estudos são unânimes em reconhecer o potencial de transformação política que os Conselhos representam, pois, mesmo que por muitas vezes reproduzam um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, é também certo que sua simples existência abre caminhos para a entrada de temas até então ausentes na vida dos indivíduos e/ou dos grupos politicamente organizados.

Isso significa uma verdadeira ruptura em relação à histórica política antidemocrática e repressora que fez parte do contexto brasileiro até a década de 1980. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), ainda que com algumas limitações fez com que todas as camadas sociais do Brasil pudessem renovar suas esperanças em um país que começava a construir, a partir de então, uma realidade mais democrática. Tal perspectiva baseou-se principalmente nestes mecanismos de descentralização da gestão que se constituíram como a grande inovação dessa Constituição. Nesse sentido, esses espaços públicos de ampliação da participação surgiram como grande possibilidade de controle popular sobre as políticas públicas em âmbito local.

Além das grandes mudanças na estrutura de poder do Estado brasileiro, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) promoveu algumas importantes alterações na legislação educacional, regulamentadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996). Esta Lei sanciona a organização da educação nacional, assim como normatiza a autonomia dada aos municípios em relação à sua organização. Por sua vez, ratificando os preceitos legais que estabelecem a gestão democrática como uma normativa para a educação nacional, o Plano Nacional de Educação – 2014-2024 (BRASIL, 2014) propõe, em sua Meta 19, estratégias 19.1 e 19.2, a ampliação de programas de apoio a diferentes conselhos

de acompanhamento de políticas públicas e o estímulo à constituição e ao fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação.

Com o estabelecimento dos Sistemas Municipais de Ensino e considerando as incumbências a eles delegadas e a necessidade de financiamento do Governo Federal para que tais medidas fossem colocadas em prática, há uma reestruturação na organização da educacional nacional.

Dessa forma, muitos municípios brasileiros constituíram Sistemas de Ensino e criaram seus próprios órgãos normatizadores, os Conselhos Municipais de Educação, que são, por força legal, considerados como espaços representativos da sociedade civil na gestão pública da educação. Segundo Raichelis (1998), algumas das referências utilizadas para intitular esta condição são: a descentralização político-decisória, a participação aberta e plural na discussão e formulação das políticas, o controle sobre a concepção, a gestão e a execução dessas políticas e a visibilidade e a transparência nas ações.

Contudo, segundo essa mesma autora, não se pode tributar a esses Conselhos a exclusividade dessas prerrogativas porque eles representam uma das possibilidades de consolidação de relações políticas mais horizontais do ponto de vista do poder político e do poder social.

No entanto, e apesar destes Conselhos terem sua criação muito anterior aos Sistemas de Ensino no Brasil, os Conselhos Municipais de Educação tornam-se, a partir da década de 1990, uma novidade, principalmente em função da possibilidade de serem órgãos deliberativos das políticas públicas.

Vale ressaltar, porém, que esse período é atravessado por políticas de descentralização que se traduziram em processos de desconcentração financeira e executiva pautados na manutenção da centralização normativa e política (MONTAÑO, 2002), o que se refletiu diretamente nas políticas governamentais que, a partir daí, passam a adotar caminhos de racionalidade financeira em que os investimentos nas áreas sociais se reduzem, em grande parte, a programas de intervenção localizada.

Os municípios, nesse sentido, assumem uma maior parcela da responsabilidade, principalmente no que diz respeito ao uso dos recursos, além de controlar os seus gastos e de cumprir as metas federais e estaduais estabelecidas. No entanto, a responsabilidade é agora não somente pela via do poder local, mas também, pela responsabilização da sociedade civil (SOUZA; VASCONCELOS, 2006).

Mas, apesar deste contexto, é importante não perder de vista que os mecanismos de participação da sociedade civil na gestão pública, criados nesse período, são frutos dos diversos

movimentos populares que surgiram entre as décadas de 1960 e 1980 no Brasil e que têm sido, desde então, responsáveis pela estruturação de novas redes associativas, dentre as quais os Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas (GOHN, 1998; 2001).

Não obstante essa conjuntura histórica, é importante destacar, assim como nos aponta Gonh (2013), que os movimentos associativistas que ganharam força nos anos de 1990, como os Conselhos Gestores, não resultaram de um associativismo de massa, no qual “[...] a mobilização se faz a partir de núcleos de militantes que se dedicam a uma causa seguindo as diretrizes de uma organização” (GONH, 2013, p. 239). Por sua própria natureza, pelo que a autora nos expõe, esses espaços se fortaleceram a partir de processos de mobilizações pontuais.

Essa análise é importante porque nos possibilita compreender o que Gonh (2013) nos apresenta como conceito de “participação cidadã”, em que a reivindicação dá lugar à proposição, à operatividade e às ações estratégicas. Para essa autora, na Participação Cidadã, “[...] a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade” (p. 239). Rompe-se com o distanciamento entre os locais de decisão política e os de participação popular. A sociedade civil passa a integrar espaços de debate que constituem o aparato estatal.

O conceito de Participação Cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas.

Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas as políticas públicas também têm papel importante. A principal característica deste tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provem (GONH, 2013, p. 240-241).

Um novo desenho institucional, no que diz respeito à gestão das políticas educacionais, se coloca, pois, assim como nos afirma Duarte (2012), as mudanças nas formas de se planejar a educação brasileira são também resultantes das novas relações entre governantes e governados nos últimos 30 anos, principalmente em função das práticas deliberativas de instituições não governamentais. Esse contexto, de acordo com a mesma autora, introduziu elementos e atores que produzem influências, não apenas, “[...] como ação concertada e uniforme na defesa de interesses legítimos, mas como portadores de práticas discursivas desiguais e em conflito” (DUARTE, 2012, p. 684).

No caso dos Conselhos de Educação, os interesses são legítimos no sentido de representarem os anseios próprios daqueles que se colocam como representantes dos sujeitos

que compõem a comunidade escolar e, desiguais e conflitantes, pois, além de se originarem no cerne de uma sociedade que se apresenta com essas características, também provocam tensões, considerando as concepções hegemônicas que ainda se configuram na gestão educacional. Uma linha tênue entre a subordinação e a insubordinação burocrática aparece, pois os Conselhos de Educação constituem-se como espaços que refletem os esforços de diferentes atores na (re)organização institucional dos sistemas educacionais brasileiros. O que, para Gonh (2013, p. 241), implica “[...] na existência de confronto que (se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais”.

Por representarem, assim como outras organizações e/ou instituições, essa nova modalidade de relação entre a sociedade civil e o Estado, no que diz respeito à gestão das políticas educacionais, os Conselhos Municipais de Educação são temas de um número de pesquisas acadêmicas no Brasil que foi crescente até a primeira década dos anos 2000. A maior parte delas tem girado em torno das questões pertinentes à inovação que tais espaços representam e do impacto da participação social na efetivação de uma gestão mais democrática.

De acordo com uma pesquisa feita por Oliveira e Mainardes (2006), a primeira produção acadêmica na área de Conselhos de Educação data do ano de 1982. Esta pesquisa, intitulada “Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal”, realizada pela pesquisadora Ivone Poletto, no município de Diadema, Estado de São Paulo, versava, principalmente, sobre a possibilidade da participação social e do controle local sobre a produção das políticas educacionais com a instituição dos Conselhos de Educação nos municípios.

Outro estudo sobre a mesma temática realizado por Souza e Vasconcelos (2006) como parte de uma grande produção científica brasileira em torno do eixo temático Política, Gestão e Financiamento de Sistemas Municipais Públicos de Educação no Brasil, contemplando o período de 1996 a 2002, aponta que a maior parte da produção acadêmica ligada a esse tema (periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado) encontra-se na Região Sudeste, principalmente no Estado de São Paulo. Segundo os autores, é recorrente, nessas pesquisas, a preocupação sobre a problemática da participação da sociedade local nos Conselhos, além de análises ligadas às discussões em torno da descentralização e da municipalização da educação.

De fato, podemos constatar uma tendência em relação à preocupação com os limites e as possibilidades da participação social na gestão pública. Outra constatação é o número reduzido de trabalhos sobre o tema, com um aumento pouco considerável a partir do ano de 2005.

Os estudos acadêmicos sobre Conselhos Municipais de Educação seguiram uma tendência de otimismo eufórico em relação à abertura política e à participação social na

administração pública até meados dos anos 2000 e a partir daí as pesquisas passaram a ter uma preocupação maior com a qualidade dessa participação e com seu impacto sobre a gestão pública.

Assim afirmam Dagnino e Tatagiba (2007) quando consideram que os estudos sobre o tema abandonaram o registro celebratório e otimista que caracterizou a primeira leva de pesquisas sobre o potencial democratizador tanto da sociedade civil como dos espaços participativos que a abrigam.

O que emerge a partir de meados dos anos 2000 é um olhar mais crítico que também leva em consideração esse potencial, mas, no entanto, volta-se particularmente para as condições efetivas de sua realização em contextos político-institucionais específicos, trazendo, para o centro do debate, a questão da qualidade da participação.

Essa tendência se expressa por um “alargamento” do conhecimento empírico sobre a dinâmica e os contextos de participação e da busca de inovação e aprofundamento teórico, já que se constata mais de dez anos de experiências concretas no que diz respeito a esse novo modelo de gestão pública (DAGNINO; TATAGIBA, 2007). Além disso, essas experiências oferecem apropriações de modelos democráticos que assumem características distintas em função, principalmente, das diferentes combinações entre esses novos arranjos participativos e as instituições políticas tradicionais.

Tais combinações trazem como destaque a compreensão dos impactos das vinculações político-partidárias sobre a motivação e as formas de envolvimento em processos participativos, além da análise dos impactos dos processos participativos sobre a qualidade da burocracia pública, inclusive no que diz respeito à própria elaboração e implantação de políticas participativas.

Nesse sentido, o que se coloca como um elemento novo, segundo as autoras, é o fato de:

[...] reconhecer o processo de construção democrática, na diversidade de dimensões, sujeitos e espaços que ele envolve, inspirando direções de pesquisa que ampliam o seu foco, em abordagens que privilegiam as relações que se estabelecem entre a multiplicidade de sujeitos e espaços envolvidos (DAGNINO, TATAGIBA, 2007, p. 11).

Portanto, além de considerar a importância desses espaços para a consolidação da democracia brasileira, é importante que tenhamos como foco de análise a complexidade de sujeitos e identidades que os ocupam, o que nos permite reconhecer a dimensão que esta multiplicidade pode representar em termos de interesses individuais e/ou de grupos sociais.

A complexidade, todavia, não implica uma anulação da relevância dos Conselhos como espaços de participação. No entanto, é certo que o termo participação assume significados diversos, tendo em vista as várias concepções em torno do Estado e da hegemonia do ideário

neoliberal (RAICHELIS, 1998; GONH, 2003; TATAGIBA, 2002, 2003), dentre as quais, podemos identificar a ideia da participação com um caráter instrumental, quando é vista apenas como um meio eficaz para alcance de objetivos pré-estabelecidos, e outra, mais ampliada, em que a participação assume um caráter político, cuja cidadania ativa amplia a possibilidade de debater e intervir na realidade, considerando as tensões e a articulação entre os processos instituídos pelo Estado e os modos de organização da sociedade civil.

A ideia da participação apenas como um instrumento para aquisição de objetivos pré-estabelecidos se apoia numa relação entre Estado e sociedade concebida a partir de uma ótica de equilíbrio e não da mudança. O foco é a eficiência e a eficácia da gestão do Estado, esvaziada de seu conteúdo político. Em relação à participação mais ampliada, não se objetiva eliminar os conflitos, mas fazê-los transparentes para que possibilitem tornar os sujeitos visíveis nas suas opiniões e necessidades. O Estado, conseqüentemente, torna-se um instrumento garantidor da visibilidade desses sujeitos por meio da participação, o que o caracteriza como um espaço efetivamente público.

Nesse sentido, a concepção de espaço público arendtiano, por nós adotada, baseia-se na ideia de que sua constituição se situa na própria concepção de Estado enquanto organização política da sociedade, em que o direito de todos à participação na vida pública seja garantido e a busca pelo consenso se constitua um elemento balizador e mobilizador no processo de decisão.

Para Arendt (2001), os Conselhos são a única forma possível de um governo horizontal em que haja condição de existência da participação e da cidadania, o que os caracterizaria não apenas como uma forma de governo, mas principalmente como um Estado refundado a partir das experiências espontâneas de associação política das comunidades. Isso não significa uma teoria saudosista da era das revoluções, mas uma reflexão acerca de como a humanidade deixou de considerar seus próprios feitos em decorrência da troca da experiência pela técnica.

O sistema de conselhos e a espontaneidade do seu modo de acontecer é o grande exemplo utilizado por Arendt para discorrer sobre a forma como a humanidade perdeu a oportunidade de constituir uma democracia de fato. Segundo Felício (2006), mais do que um modelo de organização política, o sistema de conselhos representava para Hannah Arendt uma estrutura política piramidal em que a autoridade não viria do topo e, sim, da base da pirâmide, conciliando-se assim “igualdade” e “autoridade”.

No entanto, não temos no Brasil uma cultura política que nos possibilite compreender tal organização, já que o próprio sistema político multipartidarista nos dá a falsa impressão de vivermos uma democracia consolidada na qual a população é bem representada nas instituições políticas, e as tomadas de decisões são feitas com base nesta representação. Na verdade, o que



temos é um sistema partidário que representa grandes grupos de interesses e no qual os partidos se alternam nas representações desses interesses em troca de favores, dinheiro e *status* de poder.

Dessa forma, a falsa horizontalidade do poder promovida por esse sistema desencadeia também uma troca de interesses entre os cidadãos e seus representantes, já que o voto passa a ser condicionado a um interesse individual e/ou corporativista, considerando as entidades de classe, os sindicatos e os outros grupos que controlam esses partidos políticos. A força política é medida pela influência que a entidade ou grupo empresarial tem sobre os partidos. Não há sujeitos políticos e sim, grupos de interesses. Para Faria (2007), essa organização político-social é influenciada pela chamada “democracia realista” na qual os interesses individuais de eleitores e de tomadores de decisão se tornam uma troca equilibrada, encontrando legitimidade no fato de que, para cada interesse pessoal de um eleitor deva haver um interesse de igual peso para o tomador de decisões (governante).

Os conselhos, como estratégia política absorvida nos anos de 1990 pela maioria dos planos e projetos governamentais para viabilizar a questão da participação da população nos órgãos e políticas estatais, muitas vezes, se inserem nessa dinâmica patrimonialista de organização do Estado. No entanto, também podem ser palcos de resistência e promover, se não a transformação, pelo menos uma reestruturação da gestão pública no que diz respeito à percepção do que é público.

## **Os Conselhos de Educação como possibilidades de constituição de uma esfera pública**

Os Conselhos Municipais de Educação, segundo Tatagiba (2002), são caracterizados como Conselhos Gestores ou Conselhos de Políticas por terem sua criação prevista na legislação, tendo ou não caráter obrigatório, além de serem considerados parte integrante dos Sistemas de Ensino com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e da implantação das políticas nos municípios, além de comporem as práticas de planejamento e fiscalização das ações.

Com composição representativa de diversos segmentos da sociedade civil e do governo, são também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e de negociações de interesses específicos desses grupos (TATAGIBA, 2002). O que, na prática, permite a vários segmentos da comunidade escolar uma maior aproximação do espaço, com condições de se fazerem ativos nas tomadas de decisões relativas às políticas educacionais.

Considerando tais características, podemos avaliar esses colegiados como arranjos institucionais inéditos na história da política governamental brasileira. No entanto, associada a essa grande inovação, temos também algumas polêmicas a respeito do significado político destes órgãos e das consequências de sua institucionalização. Muitos autores (DAGNINO, TATAGIBA, 2007; NOGUEIRA, 2004; DAGNINO, 2002; RAICHELIS, 1998) que se dedicaram a estudar os Conselhos discutem essas polêmicas a partir dos grandes desafios que se estruturam no encontro entre a esfera governamental e a representação da sociedade civil.

Para Raichelis (1998) e Tatagiba (2002), a principal dificuldade em relação à esfera governamental se encontra na resistência em relação à partilha do poder no que diz respeito às definições das políticas públicas (participação e controle social). Por outro lado, Raichelis (1998) aponta a recusa da sociedade civil em se reconhecer nesses colegiados como grupo heterogêneo e, por consequência, como gerador de múltiplos interesses e demandas nem sempre convergentes, num grande desafio ao estabelecimento de uma agenda comum que deve orientar ações e decisões coletivas nesses espaços de ampliação da participação popular na gestão pública.

Esse desencontro entre o princípio legal e a prática gestora nos desafia pensar as possibilidades que esses espaços têm de garantir a ampliação da participação social na gestão pública e com que qualidade essa participação se materializa. Esse desafio torna-se ainda maior quando nos propomos pensar a gestão pública como um espaço de visibilidade dos indivíduos na sua condição de participar e decidir junto, como nos aponta Hannah Arendt (1998; 2001; 2010). Além disso, as condições de representação, de participação e de deliberação tornam-se três grandes eixos de debate para avaliarmos como esses espaços podem configurar-se, a partir das contribuições de Hannah Arendt, como espaços de gestão compartilhada.

Nesse sentido, para analisarmos a trajetória dos Conselhos de Educação como possibilidade de constituição de uma esfera pública, necessitamos fazer a opção por um “olhar” sobre a democracia que vai além da análise baseada apenas na relação entre a teoria e a prática desse regime de governo, o que nos permite ser influenciados pelas reflexões de Arendt (1998; 2001; 2010), considerando que esta autora nos possibilita uma leitura da democracia a partir de sua origem na *Pólis*.

Para Arendt (2010) a possibilidade dada a cada sujeito de participar ativamente das decisões é a própria definição de “política”, é o “estar entre iguais” e isto significa uma forma específica do agir entre os homens no espaço público. Público, para Arendt, é o espaço da deliberação conjunta, da pluralidade, da liberdade e da visibilidade. Sem a liberdade, afirma Arendt (2007) “a vida política seria destituída de significado”.

O conceito de liberdade da autora está relacionado ao indivíduo livre de seus interesses individuais (suas necessidades privadas) que, mesmo com diferentes posições e perspectivas, cada um é impelido a construir uma esfera pública compartilhada. A liberdade só é conquistada quando o indivíduo é reconhecido como igual, ou seja, capaz de “pensar”, de “julgar” e de “agir”, tornar-se visível e audível para os outros. Portanto, a liberdade não é um fenômeno da vontade ou do livre arbítrio, mas está relacionada à participação ativa dos cidadãos na constituição de um espaço público compartilhado.

Essa liberdade, segundo Arendt (2001), só é possível quando a igualdade, não no sentido moderno de justiça, mas como inexistência de hierarquia, permite o reconhecimento da autoridade dissociada da violência e da coerção, já que só a reconhece quando se constitui como fonte legítima de poder gerado pela potencialidade humana.

Essa definição vai ao encontro do que nos define Cury (2001) sobre a significação do que é um Conselho. Segundo esse autor, Conselho vem do latim *Consilium* (não confundir com *Concilium*, que significa convocação, assembleia, concílio) que, por sua vez, provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto “ouvir alguém” quanto “submeter algo a uma deliberação de alguém” após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Portanto, considerando a significação do verbo, temos, de acordo com Cury (2001, p. 47) “[...] uma via de mão dupla: ouvir e ser ouvido [...] ou reciprocamente, ver e ser visto”. Para esse autor,

[...] quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de parte destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade. Certamente, é do interesse comum, ter conhecimento do que se passa no interior de um órgão que tenha algum poder decisório sobre a vida social. O dar a conhecer de atos e decisões que implicam uma comunidade e são comuns a todos os seus indivíduos só pode ser produto de uma audição maior. Essa modalidade do ver e ser visto deve se distinguir, por sua vez, daquilo que ocorre no âmbito da privacidade dos indivíduos (CURY, 2001, p. 47).

Vê-se, portanto, a importância dos Conselhos como uma experiência pública compartilhada, já que se constituem como possibilidade de tornar visíveis e audíveis as decisões que implicam mudanças na vida social dos indivíduos, pois, assim como afirma Cury (2001), Conselho é o lugar onde se delibera, e deliberar implica a tomada de decisão precedida de uma análise e de um debate que, por sua vez, implicam a publicidade dos atos. Ou seja, quanto maior a garantia de ampliação da participação social na gestão pública, maior a legitimidade das decisões tomadas.

No entanto, sabemos que esses espaços também podem caracterizar-se por práticas que os afastam dessa condição, considerando que, assim como nos afirma Ferraz (2005, p. 30) “[...] as organizações da sociedade civil são convocadas a ocupar arranjos participativos em que seus

papéis já estão previamente definidos, sem poder decisório, como meras executoras de ações de responsabilidade do Estado [...].

Nesse sentido, os espaços públicos, criados com o intuito de garantir a ampliação da participação política, podem se tornar meros órgãos consultivos e/ou cooperativos das políticas de governo, ou apenas se transformarem em mais um espaço de disputa ideológica e/ou partidária. Um caminho contrário ao que nos apresenta Arendt (2010) sobre o conceito de política: “estar entre os iguais”, “ouvir e ser ouvido”, “ver e ser visto”, pois se apresenta com uma condição unipolar de poder, em que a hierarquia e o centralismo se sobrepõem à pluralidade de ideias e às possibilidades de uma gestão compartilhada.

Nesse caso, cria-se uma distância entre o significado teórico e a ação prática que pode se alargar à medida que avaliamos também os contextos em que os Estados Democráticos se constituíram. No caso brasileiro, um Estado que tem sua formação configurada como resultado de um processo histórico no qual se verifica uma forte influência do “patrimonialismo Weberiano” sobre as doutrinas que orientaram a formação de suas instituições políticas, ancorada, segundo Campante (2003) na roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante.

Além dos assuntos públicos se tornarem de cunho pessoal (como propriedade estritamente privada), a relação entre governantes e governados caracteriza-se por ser uma forma de organização política assentada na “racionalidade material” na qual os comandos se originam eminentemente da vontade pessoal do “Senhor” em uma ordem vertical, “de cima para baixo”, ou seja, o chefe patrimonial se encontra no topo e os súditos na base. A sociedade organiza-se a partir de uma estruturação ditada por uma elite social, desconsiderando o indivíduo como um ser político dotado de direito de participação e de decisão (CAMPANTE, 2003).

É certo que a democracia brasileira é muito nova e que a concepção de público ainda é algo muito recente, considerando que mesmo em países europeus, essa passagem de uma vida eminentemente privada para a formação de um domínio mais público, o Estado-nação europeu, não se deu de forma tranquila, no entanto, a experiência vivida por esses povos deu a eles possibilidades de se adequarem a essa nova condição.

No caso do Brasil, esse mecanismo de construção de um espaço público mais autônomo não foi vivenciado em sua plenitude pelo povo brasileiro, o que possibilitou a permanência da ligação com os laços tradicionais de predominância das relações familiares sendo transplantados para o que poderíamos considerar como esfera pública.

A obra de Sérgio Buarque de Holanda (1969) nos dá subsídios para sustentar esses fatos, considerando que o perfil do homem público nacional apresentado pelo autor caracteriza-se pelo

sujeito nascido e criado sob uma manta cultural marcada pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal e que trazia, para as suas atividades na seara pública, características próprias do meio em que se fez indivíduo.

Sendo assim, o patrimonialismo como concebido teoricamente por Max Weber (1999), se materializa na constatação de que o típico homem público brasileiro dava à política e aos assuntos do Estado um tratamento muito pessoal, avesso a formalismos – o “mandonismo” das oligarquias brasileiras, como bem caracteriza José Murilo de Carvalho (2008). Nesse caso, as vontades são fundadas na razão privada e não pública, dissipando o princípio de cooperação social se dissipa e dá lugar ao princípio das trocas de favores, dos privilégios. No lugar de uma participação cooperada e interativa temos uma participação setorizada e atomizada, o que leva os atores sociais a perderem autonomia frente ao Estado e a esvaziarem a capacidade de a esfera pública gerar o poder que legitima os atos do Sistema Público (NASCIMENTO, 2008).

A competição se configura como o elemento ordenador da sociedade e os resultados dessa competição são mensurados pelos benefícios conquistados pelos grupos e não pela ampliação das possibilidades da esfera pública. A conquista de direitos significa concessões e garantias do Estado. A democracia é vista como uma prática compensatória.

Nesse sentido, a conquista dos direitos políticos no Brasil se traduz em votar e ser votado, na representação sem legitimidade e, principalmente, na participação sem reconhecimento ou visibilidade dos sujeitos que participam, o que se contrapõem às ideias de Arendt (2001), que define o significado do “ter direitos” como a condição de pertencer a uma comunidade política na qual as ações e opiniões de cada um encontrem lugar na condução dos negócios humanos. O reconhecimento do sujeito como cidadão, pois, assim como nos afirma Arendt (2001, p. 35) “[...] os homens não nascem iguais, eles se tornam iguais pela cidadania [...]”.

Desta forma, entendemos o quanto a herança patrimonialista direciona a democracia brasileira para um caminho contrário ao que nos apresenta Arendt. Uma democracia frágil, porque recente, do ponto de vista histórico, e que ainda se estrutura sobre as bases ambíguas e contraditórias que a reergueram na década de 1990.

No entanto e apesar das ambiguidades e contradições, acreditamos que os Conselhos Gestores, como os Conselhos de Educação, que surgem a partir da pressão dos movimentos sociais nesse período, se aproximam conceitualmente da gestão conselhistas defendida por Arendt (1991) quando aponta o papel fundamental que a Comuna de Paris ou o Conselho revolucionário municipal desempenhou no decorrer da Revolução Francesa, pois representava a espontaneidade dos movimentos associativos e não tinham a intenção de elegerem representantes para a Assembleia Nacional Constituinte, ao contrário disso, previam:

[...] instruir e esclarecer os seus concidadãos nos verdadeiros princípios da Constituição, e difundir uma luz sem a qual a constituição seria incapaz de sobreviver, pois que a sobrevivência da constituição dependia do espírito público que, por sua vez, existia apenas nas assembléias onde os cidadãos [podiam] eles próprios ocupar-se em comum desses assuntos [públicos], com os mais dilectos interesses da sua pátria (ARENDDT, 1991, p. 295).

Nesse caso, a autoridade é legitimamente constituída, segundo Arendt (2001), como fruto do acúmulo de conhecimentos, de comportamentos, de virtudes e da capacidade de julgamento e, portanto, de discernimento, permitindo ao indivíduo ocupar lugar de comando e de reconhecer-se como parte de um processo de comparticipação<sup>1</sup> e não de “invisibilidade” dos que, teoricamente, são comandados. Isso é reforçado por Gonh (2013), pois a autora considera os movimentos associativistas do final dos anos de 1990 e anos 2000 como espaços de “mobilização” e “sociabilidade”, em que a “participação cidadã” se coloca como a principal fundamentação conceitual dessa estrutura organizacional.

Nessa conjuntura, segundo a autora, a categoria central deixa de ser a “comunidade” e passa a ser a “sociedade”, e isso entendemos que, no sentido “público” da palavra, os indivíduos colocam-se em condições de igualdade por meio de espaços de discussão das políticas públicas sem o habitual jogo de barganhas entre governo e governados. As políticas públicas, e não os acordos, passam à centralidade do debate.

[...] O conceito de Participação Cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. (GONH, 2013, p. 240).

Voltamos, portanto, a pensar a democracia como nos propõe Arendt (2010). Um regime de governo que vai além de sua condição estrutural, redefinindo-se a partir de sua essência, as relações humanas. A república como uma forma de organização política inerente à condição humana da pluralidade, ou seja, a condição humana da “ação”, do “viver em concerto”.

Contudo, para Arendt (2010), a ação só é possível quando ocorre diretamente entre os homens, pois estes precisam ser vistos e ouvidos uns pelos outros para que se reconheçam como iguais na sua condição de humanos e para que se diferenciem enquanto indivíduos únicos, singulares. Nesse sentido, para ser realizada, a ação necessita do discurso, já que as palavras, os gestos e os sinais são o meio pelo qual as ideias são comunicadas/expressadas.

---

<sup>1</sup> Para Arendt (2001), a “comparticipação” é a condição de participar junto, de participar “com”, de reconhecer os sujeitos que participam e dar a eles visibilidade na sua participação, enquanto coparticipação seria a condição de participação “em”, em que os sujeitos participam, porém não são chamados a decidir juntos. Os sujeitos são somados e não visibilizados.

A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem o duplo aspecto da igualdade e da distinção. Se não fossem iguais, os homens não poderiam compreender uns aos outros e os que vieram antes deles [...]. Se não fossem distintos, se cada ser humano distinto de qualquer outro que é, foi ou será, não precisariam do discurso nem da ação para se fazerem compreender [...] (ARENDR, 2010, p. 219-220).

Para Telles (1999), nos dizeres de Hannah Arendt, quando os homens permitem-se (com)viver nas diferenças de suas singularidades, eles se reconhecem como iguais e condicionam a constituição de “um mundo comum”, onde podem expressar suas opiniões, expor suas ideias, manifestar suas indignações, propor novas ações, podem, constituir um espaço público compartilhado, que não se caracteriza como um espaço físico, mas um estado de reconhecimento da pluralidade humana em que a liberdade de expressão torne o indivíduo capaz de exercer sua condição política entre os pares, possibilitando-o de expor sua opinião e de participar da vida pública.

Isso implica diretamente na concepção apresentada por Gonh (2013) da política pública como foco do interesse das organizações sociais, pois os Conselhos Gestores possibilitam a institucionalização da participação social na gestão governamental por meio da representatividade. Essa representação garante o confronto entre os diversos posicionamentos político-ideológicos, considerando que esse espaço possibilita a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar, desde a representação de pais e estudantes até a de intelectuais ligados à discussão educacional nas universidades, onde todas as demandas se apresentam como legítimas.

Assim, as diferenças sociais ou político-ideológicas não se colocam como entraves ao interesse comum, mas, ao contrário disso, emergem como impulsionadoras dos debates, o que nos remete à ideia de cidadania proposta por Arendt (1998), na qual a corresponsabilização torna os diferentes iguais no agir. Uma participação muito além do significado quantitativo do termo.

Os Conselhos, nesse sentido, assumem a condição de permitir à comunidade escolar, por meio de suas representações, uma pró-atividade no que diz respeito à condução governamental, pois inserem os sujeitos nos espaços de discussão e decisão das políticas públicas educacionais. A construção do Plano Nacional e dos Planos Municipais de Educação são exemplos dessa pró-atividade social, já que os Conselhos de Educação tiveram papel importante nesse movimento. Mesmo com todos os percalços, possibilitaram um grande avanço no compartilhamento das ações governamentais na construção das políticas públicas, considerando a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar nesse processo.

Portanto, é importante assegurar que os Conselhos de Educação não percam a condição, que vem se consolidando ao longo dos últimos 20 anos, de criar possibilidades de gerar espaços

de deliberação conjunta, efetivando o que poderíamos considerar como a constituição de uma esfera pública compartilhada.

## O Conselho Municipal de Educação de Vitória: alguns apontamentos finais

Ao recobramos a trajetória do Conselho Municipal de Educação de Vitória desde a criação do Sistema Municipal de Ensino, foi possível identificar suas possibilidades de atuação. À semelhança de outros Conselhos, esse Conselho continua tendo um papel importante no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas. No entanto, apresenta limites que são inerentes à própria trajetória de sua constituição, como a supervalorização da sua condição técnica, as estratégias de controle por parte de grupos com maior poder de influência sobre as pautas e debates e a falta de prioridade em relação à capacitação/formação dos conselheiros.

Consideramos como sujeitos da pesquisa todos aqueles que fizeram parte como conselheiros no Conselho Municipal de Educação de Vitória, no período de 1998 até 2010, além dos ocupantes da pasta da Secretaria Municipal de Educação durante esse período. No entanto, em função do corte temporal de 12 anos para análise e dos objetivos da pesquisa, consideramos alguns critérios de escolha desses sujeitos e optamos por delimitar nosso campo de estudo considerando: todos os Presidentes do Conselho que exerceram a função neste período; todos os Secretários de Educação que estiveram no cargo durante este período e; três conselheiros representantes de cada um dos seguintes segmentos : do magistério, de pais, da secretaria de educação, da comunidade científica e de alunos.

Esses segmentos foram selecionados por representarem melhor o foco de análise da pesquisa e por, com exceção do segmento dos alunos, terem suas presenças citadas na maioria das atas de reunião durante o período proposto para o estudo. A delimitação em três representantes se justificou por entendermos que, com um mandato de dois anos e com a possibilidade de reeleição para mais um, as representações escolhidas, com exceção daquela dos alunos, tiveram, cada um, durante o corte de doze anos pesquisados, uma permanência no Conselho de pelo menos três anos, o que viabilizou uma melhor avaliação de sua participação.

Dessa forma, totalizamos 29 entrevistas, considerando nove conselheiros que atuaram como Presidentes do Conselho durante o período, cinco Secretários de Educação, já que o Secretário que ocupou a pasta no ano de 2002, o atual Prefeito de Vitória, recusou-se a conceder a entrevista, e quinze membros do Conselho que estiveram nas representações dos segmentos escolhidos.



O dilema da representação chamou-nos bastante a atenção, pois durante os doze anos pesquisados (1998 a 2010),<sup>2</sup> identificamos que ela teve, na maior parte desse período, pouca legitimidade, já que, além de uma representatividade pouco considerável de segmentos como o de estudantes, os relatos nos deram conta da relação distanciada que a representação manteve com seus representados.

Outra questão que identificamos nesse sentido foi a vinculação da representação a grupos hegemônicos como, por exemplo, o fato de a indicação dos/as representantes da comunidade científica/professores/as universitários/as é feito por Ato do/a Secretário/a de Educação do Município.

A pesquisa também identificou a fragilidade da função deliberativa do Conselho de Educação de Vitória, assim como acontece na maioria dos Conselhos Gestores de Políticas Educacionais, conforme aponta Tatagiba (2002). Essa fragilidade associada à própria indefinição do seu papel no Sistema de Ensino Municipal, apesar de legalmente reconhecido, também se revela como um grande problema à atuação desse órgão. Na verdade, o que constatamos foi que essa indefinição está muito mais ligada ao “não” reconhecimento desse Conselho, por parte dos vários governos que se sucederam no período estudado, como responsável pela normatização das políticas educacionais do município e pelas equivocadas expectativas em relação a esse papel, provindas, principalmente, das diversas entidades representativas da sociedade civil.

Em relação aos governos, percebemos que a ameaça da partilha do poder foi a grande responsável por esse não reconhecimento, o que de certa forma, nos mostrou a frágil e pequena experiência democrática vivida pelo município nesses doze anos pesquisados.

Quanto às expectativas dos diversos segmentos da sociedade civil, conseguimos compreendê-las, com o apoio do aporte teórico utilizado, como resultado dos diversos interesses que esses segmentos representam. A sociedade civil, assim como nos afirmam diversos autores (GONH, 2001, 2013; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002; FERRAZ, 2005; FERREIRA, 2006), apresenta contradições inerentes à sua própria natureza e, nesse sentido, seus interesses também se situam nesse campo de contradições. Dessa forma, a representação no Conselho se configura como reflexo dessa amplitude de interesses.

A transitoriedade desses interesses, também refletida na pesquisa, nos mostrou as correlações que se estabeleceram nos limites indefinidos entre a chamadas sociedade política e sociedade civil, pois os lugares ocupados durante a trajetória analisada foram se alternando e,

---

<sup>2</sup> No ano de 1998 foi criado por Lei o Sistema Municipal de Ensino de Vitória/ES, bem como, instituiu-se o Conselho Municipal de Educação como órgão deliberativo desse Sistema, o que nos levou utilizá-lo como marco inicial da pesquisa indo até 2010. O período de 12 anos nos permitiu avaliar as relações entre as “diferentes ideologias partidárias” que se alternaram no poder durante esse período.

dessa forma, as contradições foram se revelando como nos apontaram os próprios relatos dos conselheiros/as.

Esses relatos expuseram as diferentes relações que foram se estabelecendo à medida que os sujeitos transitaram entre as duas instâncias definidas como “Governo” e “sociedade civil”. Desta forma, os interesses, voluntária ou involuntariamente, foram se alternando, acompanhando os grupos ao quais passaram a pertencer.

Estabeleceu-se, portanto, um campo de disputas e dissolveu-se a possibilidade de um espaço público compartilhado. As instâncias que se particularizaram à medida que colocaram seus interesses acima dos interesses públicos e passaram a defender suas ideias baseando-se na falsa dualidade do que se entende por fazer “política de Estado” ou “política de Governo”, conforme nos aponta Bordignon (2009). Nesse sentido, a própria expressão “política de Governo” já indica um particularismo em relação à ação pública, pois caracteriza uma personificação do que entendemos como “Governo”, distanciando-se daquilo que Arendt (2001) nos aponta como “comparticipação” na construção do espaço público.

Entretanto, apesar de identificarmos um grande distanciamento do que poderíamos nominar como uma esfera pública, também pudemos considerar que algumas aproximações se estabeleceram a partir da implantação de políticas construídas com a participação efetiva de toda a comunidade escolar e sob a orientação do Conselho Municipal de Educação, juntamente com a Secretaria de Educação. Como exemplo, temos as regulamentações das eleições para a função gratificada de Diretor/a de Escola e a regulamentação do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Vitória/ES, instituídas por meio de Resolução do Conselho.

Decerto, não podemos aferir sobre os resultados dessas políticas, no entanto, podemos destacá-las como exemplos baseados no reconhecimento dos sujeitos que delas usufruíram, pois estes participaram efetivamente de sua construção.

Ao buscar em Arendt (1998; 2001; 2010) alguns caminhos para contribuir com nossas análises, nos dispusemos a reconhecer a política para além da sua moderna interpretação prática. Dessa forma, identificamos, à luz das reflexões dessa autora, os problemas inerentes a não institucionalização do Conselho Municipal de Educação como um espaço deliberativo e, conseqüentemente, público. Por isso, a necessária defesa de uma organização conselhistas que convida a todos/as a se fazerem ouvir e a serem vistos, em cujo espaço de contradições possa se constituir também em um espaço de consensos, onde a argumentação possa ser assegurada pelo reconhecimento do direito de se fazer ouvir, de opinar e de decidir conjuntamente.

Durante a pesquisa pudemos identificar o silenciamento dos representantes dos estudantes e dos pais por meio de práticas de exclusão, o descrédito da categoria do magistério

em relação a seus representantes e, em muitos momentos, diversas práticas autoritárias e desmedidas da Secretaria de Educação, além de cooptações, por grupos hegemônicos, de grupos fragilizados por falta de experiência ou de conhecimento técnico, a fim de garantir que interesses particulares fossem votados, o que demonstrou o grande distanciamento do Conselho Municipal de Vitória/ES em relação à concepção de Arendt (2001) sobre os Conselhos.

No entanto, os esforços individuais e as resistências coletivas, que também fizeram parte dessa histórica trajetória, nos demonstram, como constatado a partir dos relatos e registros, que, independentemente de estar no “Governo” ou na “Sociedade Civil”, quando as práticas rompem com a tradição elitista e patrimonialista, que faz parte da cultura brasileira, a esfera pública é capaz de se constituir, ainda que tal experiência não seja contínua.

Todo o caminho que nos trouxe até aqui nos fez identificar os (des)caminhos da trajetória dos Conselhos Municipais de Educação, ainda que, pensar a constituição de uma esfera pública, como nos propõe Hannah Arendt, sobre uma estrutura estatal que ainda tem suas bases arraigadas em uma cultura patrimonialista, nos parece bastante desafiador.

De fato, foi possível identificar várias críticas à forma como Arendt (2001) conceitua a ação democrática de um Estado. No entanto, compreendemos que o que essa autora nos propõe é uma reflexão sobre o conteúdo, sobre o sentido da democracia baseada na experiência clássica dos gregos, trazendo ao debate as condições em que os Conselhos de Educação são inseridos na gestão e como os sujeitos que os compõem são visibilizados na sua condição de sujeitos ativos na construção de um espaço público compartilhado.

Sabemos, porém, que o próprio processo histórico-conjuntural da construção das instituições político-governamentais do Brasil torna esses órgãos pouco considerados no sentido de representarem uma possibilidade de gerar decisões políticas para além de acordos privados e pouco publicizáveis. Além disso, essas experiências também esbarram em condições pouco favoráveis a sua efetivação, como as políticas de ajuste econômico, atingindo principalmente as áreas sociais e o próprio descrédito da população em relação a sua efetividade, considerando a sociedade imediatista que nos tornamos.

Por outro lado, a própria condição dos Conselhos, de serem órgãos vinculados aos governos, também pode, em alguns contextos, elevar o risco de sua atuação no sentido de reforçar a prática em curso de responsabilização do Estado, em vez de fortalecer o controle social e possibilitar uma experiência pública compartilhada. Se isto expõe as fragilidades dos Conselhos, expõe também as possibilidades de uma nova forma de sociabilidade política e de uma cultura pública.

## Referências

- ARENDDT, Hannah. *O que é política?* Fragmentos das obras póstumas. Tradução Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Sobre a revolução*. Tradução I. Moraes. Lisboa: ANTROPOS – Relógio D'água, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- \_\_\_\_\_. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da educação no Município: Sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 jun. 2014, extra. Seção 1, p. 1.
- CAMPANTE, Rubens Goyatá. Patrimonialismo em Faoro e Weber. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003, p. 153-193.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CURY, Carlos R. Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: FERREIRA, Naura S.; AGUIAR, Márcia A. da S. (Org.). *Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S.; AGUIAR, Márcia A. da S. (Org.). *Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2001.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Educação e desenvolvimento: modos de regulação dos sistemas educacionais. *Perspectiva/UFSC*, Florianópolis, v. 30, n. 2, 683-718, maio/ago. 2012.
- FARIA, Claudia Feres. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação à representação política. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 353-377.
- FERRAZ, Ana Targina Alves. *Impactos da experiência conselhistas sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos populares na saúde: o caso do movimento popular de saúde de Campinas/São Paulo*. 2005. 187 f. Tese (doutorado em ciências sociais) – Programa de Pós-graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos. In: SILVA, M. Z.; BRITO JUNIOR, B. T. de. (Org.). *Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES*. São Paulo: Annablume, 2009. p. 119-144.

FERREIRA, Naura S.; AGUIAR, Márcia A. da S. (Org.). *Gestão da educação: Impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2006.

GONH, Maria da Glória. O novo associativismo e o terceiro setor. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 19, n. 58, p. 9-23, nov. 1998.

\_\_\_\_\_. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil no Brasil: Movimentos Sociais e ONGS. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, mai./ago. 2013.

NASCIMENTO, Mariângela M. A esfera pública na democracia brasileira: uma reflexão Arendtiana. IN CORREIA, Adriano & NASCIMENTO, Mariângela. (Org.). *Hanna Arendt. Entre o passado e o futuro*. Juiz de Fora: UFJF, 2008. p. 55-70.

NOGUEIRA, Marco Aurélio A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Izolde Hilgemberg de; MAINARDES, Jefferson. *Conselhos Municipais de Educação: Uma breve revisão de literatura*. EDUCERE. PUC/ 2006. ANAIS. Disponível em: <<http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2006/anaisEvento/.../CI-89-TC.pdf>>. Acesso em: 23 de junho de 2015.

SOUZA, Dolnado Bello de; VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação: Um balanço das referências nacionais (1996-2002). *Revista Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 14, n. 50, Jan./Mar. 2006.

TATAGIBA, Luciana. *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. 2003. 189 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade de Campinas. Campinas, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. 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, 2002.

Submetido em 10/09/2014, aprovado em 25/08/2016