

# A POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UM ESTUDO DO PROGRAMA PRÓ-CONSELHO

Neusa Chaves Batista

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

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Eixo 2: Políticas da Educação Básica e de formação e gestão escolar

## Resumo

O presente ensaio tem por objetivo apresentar uma breve análise da implantação de uma política educacional que pretende constituir-se em ação pública indutora do princípio constitucional de gestão democrática da educação nos municípios brasileiros por meio da qualificação de conselheiros municipais de educação. Trata-se da análise de alguns elementos da implementação do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-conselho). A abordagem teórico-metodológica incorpora diálogos entre autores que analisam a política educacional a partir de uma visão cognitiva e não linear do processo de construção de políticas públicas.

Palavras chave: Gestão Democrática; Política Educacional; Programa Pró-Conselho

## Introdução

Na década de 1980, no Brasil, a sociedade civil dá início a um movimento cujo principal objetivo era o de romper com o modelo autoritário de Estado e de gestão pública por meio da recomposição da democracia como princípio norteador das relações sociais. À medida que este processo se ampliou foi se consubstanciando uma forma de gerir as políticas públicas que, aos poucos, vai diminuindo as distâncias entre os cidadãos e o Estado.

O caráter público das políticas emergentes desse contexto social e político tem tido como alicerce os direitos universais de cidadania. Tais direitos fundamentam a legitimidade das demandas sociais negociadas em espaços públicos democráticos. Nestes espaços situam-se os conselhos gestores de políticas públicas setoriais, os quais, desde sua origem, preconizam relações dialógicas e horizontais com os governos na

formulação e implementação de políticas públicas, especialmente de cunho social, demarcando uma nova face para as relações sociais na esfera pública.

No campo da educação, ante este contexto, emergem os conselhos municipais de educação que, mesmo inseridos no modelo de conselhos de políticas sociais, carregam especificidades inerentes ao seu campo de atuação. Os conselhos de educação não são novidades, existem de longa data e estiveram sempre muito implicados com a organização da educação brasileira bem como com o seu processo de democratização.

Neste ensaio focalizo uma política pública nacional colocada em prática com o objetivo de fortalecer a gestão democrática dos sistemas e/ou redes municipais de ensino. Analiso a política de formação de conselheiros municipais de educação tendo como ponto de partida o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação/Pró-conselho. Para tal coloco a seguinte questão: em que medida a política nacional de formação de conselheiros municipais de educação se constitui em ação pública que induz ao fortalecimento da gestão democrática dos sistemas municipais de ensino?

O *locos* de estudo da implementação do programa nacional de capacitação de conselheiros municipais de educação (Pró-conselho) foi o estado do Rio Grande do Sul. Este trabalho tem como base pesquisa de doutorado concluída em 2009. O referencial empírico foi composto por entrevistas semiestruturadas aplicadas às associações UNCME-RS (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do RS) e UNIDIME-RS (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do RS); os textos da política (material elaborado pelo Ministério da Educação para a formação) e outros textos relacionados.

### **Os conselhos municipais de educação e a política nacional de formação de conselheiros municipais de educação**

Historicamente situados, os conselhos de educação foram concebidos, independentemente da sua concretização ou não, como instrumentos de democratização do sistema educacional. Na atualidade, exercem a função de “Estado Maior” da educação brasileira para atuar estrategicamente na gestão dos sistemas de ensino, conferindo às políticas educacionais e sua implementação a continuidade da ação do Estado e a representatividade da vontade nacional, acima e além da rotatividade dos dirigentes e suas vontades singulares (Bordignon, 2000). Com efeito, a história dos

conselhos de educação situa-se no campo da gestão pública e encontra seu fio condutor nos processos de democratização e descentralização, cujo eixo central é o poder.

O marco normativo fundamental que institui os conselhos municipais de educação como órgãos gestores dos sistemas municipais de ensino pode ser visto na Constituição de 1988 a qual estabelece, em seu artigo 18, o município como um ente federado autônomo e o princípio de “gestão democrática do ensino público”, no artigo 206, inciso VI. Desde então, com as leis federais de números 9.426/96 (FUNDEF), 9.394/96 (LDBEN), 10.172/2001 (PNE) e 11.494 que institui o FUNDEB em substituição ao FUNDEF, firmou-se um ordenamento legal que direciona a organização da educação brasileira para a descentralização do poder, a autonomia e a gestão democrática dos sistemas e unidades de ensino, tendo como base o regime de colaboração entre os entes federados. Na atualidade a legislação nacional e local exige a organização democrática da educação.

A partir deste referencial os municípios passam a compor seus próprios sistemas de ensino e a criar ou reorganizar os conselhos municipais de educação com atribuições de gestão do sistema. Os conselhos passam a constituir-se em importantes instrumentos democráticos no sentido de assegurar a participação da comunidade escolar e local no planejamento e gestão do ensino municipal. Para realizar esta tarefa, os conselheiros/as precisam desenvolver competências, práticas e saberes sobre a gestão pública.

Com o objetivo de ofertar a formação continuada para conselheiros municipais de educação, o Ministério da Educação (MEC) implementa o programa Pró-conselho no ano de 2003 na primeira gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva. Esta política articula três eixos fundamentais: a formação de conselheiros/as municipais de educação; a criação, reorganização e fortalecimento dos conselhos municipais de educação; e a autonomia dos sistemas de ensino no âmbito dos municípios. Por meio desta ação pública o MEC pretende, com a colaboração dos municípios, possibilitar aos conselheiros/as uma atuação autônoma e qualificada no espaço do conselho e, conseqüentemente, na gestão do ensino municipal.

Assim, partir de uma combinação específica de leis, atribuições de crédito com atividades voltadas para a realização de um conjunto de objetivos, construiu-se o Programa de ação governamental coordenado pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC): o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação/Pró-Conselho. A execução do Programa teve início em setembro de 2003, sob a responsabilidade do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de

Ensino (DASE) e da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (CAFISE). O principal objetivo da política nacional de formação de conselheiros é o de contribuir para o fortalecimento da gestão democrática dos sistemas e/ou redes municipais de ensino.

Cumpra assinalar, no entanto, que a emergência da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação na agenda governamental é fruto de uma problematização social iniciada em meados dos anos 1980, quando as questões de intervenção estatal e dos destinos da democracia passaram a ser tematizados em outra direção. A gestão democrática da educação enquanto tema de uma agenda sistêmica, que reunia todos os problemas sociais da época, passa para a agenda governamental por meio de todo um processo de lutas em prol da produção de legislação que configurasse um “novo senso comum” tendo a democracia como princípio norteador da gestão educacional.

Este dado já demonstra que o governo fixa as prioridades, metas e objetivos, assim como a metodologia da ação pública. No entanto, isto ocorre no plano formal da política uma vez que o processo de tomada de decisões é bem mais complexo; incluindo-se nele a influência e a participação de uma pluralidade de atores. A influência destes atores pode, inclusive, no curso de implantação de uma política pública modificar as estratégias de ação desenhadas inicialmente sob um determinado governo ou, ainda, sob outro governo manter as mesmas estratégias do governo anterior.

Nesta perspectiva uma política pública que propõe a formação de conselheiros incentivando a participação no processo de tomada de decisões para a gestão do ensino municipal não é constituída apenas pelo aparelho político-administrativo do Estado. O perfil da política de formação de conselheiros está relacionado com a formação do gestor democrático; e, portanto, incorpora uma formação com dimensões políticas e técnicas e que sofre influências de diversos espaços e atores com diferentes “representações de mundo”.

### **Justificando o estudo da política**

Pesquisas (Dall`Igna, 1997; Batista, 2002; Lord, 2005; Bueno, 2009) realizadas na área de políticas e gestão educacional no Brasil têm demonstrado que a variável formação de conselheiros é um elemento importante para que se concretize a gestão democrática da educação. Todavia, é recorrente nestes estudos a percepção de que os

conselheiros, em muitos casos na opinião deles próprios, não possuem formação política e técnica para exercer tal função.

Os mesmos trabalhos apontam a resistência de certos segmentos, nomeadamente os representantes do poder executivo local, que atuam no espaço dos conselhos de educação (especialmente os conselhos constituídos sob o ordenamento legal emergido após a Carta de 1988) e que utilizam o citado argumento justamente para “barrar” a participação de segmentos da comunidade local na gestão da educação.

Outro elemento importante a salientar é sobre o papel fundamental do Estado na formação de identidades sociais na construção da cidadania nacional. Neste sentido, é preciso lembrar o fato de que a organização do Estado brasileiro (Fedozzi, 1999) se deu sob uma tradição que cultua uma gestão pública do tipo patrimonialista de cunho autoritária e clientelista, formando identidades sociais permeadas por estes valores. Levando-se em conta este aspecto, a formação para uma identidade democrática (como é a proposta de formação de conselheiros) vinculada a uma ação do Estado tem sido historicamente rechaçada.

Destaca-se ainda, que, com frequência, pesquisas (Azevedo, 2001; Peroni, 2003; Sander, 2006; Oliveira, 2007) sobre políticas e gestão educacional no Brasil constataam que existe, na atualidade, um movimento na sociedade capitalista que introduz na agenda dos Estados nacionais em âmbito global um modelo de gestão pública norteado por pressupostos oriundos de organismos internacionais e baseados em paradigmas do sistema econômico. Trata-se de estratégias governamentais orientadas por métodos e técnicas do setor privado para a gestão do setor público cuja ação recai sobre uma administração voltada para o critério de eficiência gerencial no sentido de racionalizar processos de gestão com o objetivo de minimizar custos para os governos. Estas práticas, quando adotadas em ações governamentais, são apontadas como um grande retrocesso às conquistas, em especial a gestão democrática do ensino público, dos movimentos sociais e educacionais emergentes na década de 1980 e consagradas no ordenamento legal.

Chamo atenção ainda para uma questão pouco salientada em estudos sobre políticas educacionais em relação à influência do setor privado no setor público. Sob a concepção do “modelo gerencialista” de gestão (Muller; Surel, 2002), os grupos organizados que influenciam nas políticas públicas são considerados simplesmente uma soma de indivíduos onde cada um busca realizar o seu auto-interesse através da pressão que exerce para a imposição de pontos de vista particulares na ação pública. O

pressuposto do gerencialismo, especialmente orientado pelo modelo político de tomada de decisão conhecido como *public choice*, considera os gestores públicos (incluindo-se nesta categoria atores políticos e atores sociais) como qualquer empresário do setor privado que toma suas decisões baseado na maximização dos interesses pessoais.

Ou seja, com este pressuposto, o gestor público é um gerente que centraliza as decisões, formatadas conforme o seu interesse pessoal e delega tarefas para atingir a maximização dos interesses com os quais se identifica. Este modelo de gestão pode ser considerado essencialmente incompatível com o conteúdo ético-político da gestão democrática da educação e com o papel do próprio Estado enquanto instituição que tem também como atribuição formar - especialmente por meio da educação escolar como também pela via da institucionalidade organizacional e burocrática incluindo-se aí as práticas administrativas na gestão pública - o cidadão democrático.

Feitas tais considerações, entendo como fundamental para o exercício da gestão democrática uma ação governamental que proponha uma política de formação de conselheiros municipais de educação com vistas ao compartilhamento de decisões. Todavia, é preciso salientar que esta política traz elementos que vão à contramão tanto da tradição político-administrativa das instituições públicas brasileiras, marcadas pelo centralismo tecnocrático e o clientelismo, quanto da atual conjuntura mundial de gestão de políticas públicas orientadas, em muitos aspectos, pelo modelo global do gerencialismo público.

### **Elementos teórico-metodológicos**

A política pública analisada no contexto deste ensaio apresenta duas variáveis visíveis: a formação de conselheiros e a gestão democrática. Não pretendo verificar a associação entre estas variáveis; ou seja, parto do princípio de que a associação entre a variável formação de conselheiros e gestão democrática é um pressuposto dado pela própria política em ação e já suficientemente comprovada por estudos empíricos.

Com a perspectiva de que a política pública é um “constructo social e local”, entende-se que toda política pública assume, de fato, a forma de um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica que se poderia ter a respeito: uma política pública constitui uma “ordem local”, isto é:

Um constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, bem como dos interesses e fins coletivos (Muller; Surel, 2002, p. 20).

Assim, vista como constructo social e local, a política pública é influenciada por paradigmas e processos institucionais de ordem global e local. Considerando, é claro, que cada Estado nacional é constituído por sua singularidade sociopolítica, econômica e cultural e, no caso do Brasil, da diversidade regional e de cada estado e município. Logo, o local e o global, enquanto totalidade estão articulados, um não existe sem o outro; isto ocorre porque as relações sociais são articuladas. Com esta concepção entendo que os fatos observados neste estudo escapam ao regime de isolamento prisional a que a ciência os condiciona. Entendo que os objetos têm fronteiras cada vez menos definidas; são constituídos por anéis que se entrecruzam em teias complexas com os dos restantes objetos (Santos, 2004).

Em acordo com tais postulados, trabalho com a concepção de “rede de gestão democrática” como uma estratégia de governo, no caso deste ensaio, do governo da educação. Esta concepção (Muller; Surel, 2002) parte do princípio de que a ação pública não é fruto somente de uma elite político-administrativa, relativamente homogênea e centralizada; mas, constituída por formas de coordenação multiníveis e multiatores cujo resultado, sempre incerto, depende da capacidade dos atores públicos e privados<sup>i</sup> em definir um espaço de sentido comum, em mobilizar competências de origens diversas e implementar formas de responsabilização e de legitimação das decisões no processo de construção de uma política pública.

Desta lógica deriva a perspectiva de que todos os atores que participam diretamente da rede de gestão democrática são considerados (dados os limites das responsabilidades de cada um) gestores da política de formação de conselheiros municipais de educação. Isto porque segundo Santos (2005, p.32) “não há democracia sem condições reais de democracia”; ou seja, se a política de formação de conselheiros se pretende indutora da gestão democrática da educação dos municípios, o conhecimento que a constitui bem como sua implantação requerem estratégias de gestão balizadas em concepções, práticas e ações democráticas.

Considerando este referencial, o presente estudo rejeita a perspectiva de análise fragmentada da política pública na qual as fases de formulação e implementação são separadas ignorando-se as diferentes lógicas de poder (as disputas por modelos de

gestão pública) e de sentido (as diferentes representações de política pública) inerentes à ação pública.

Rompendo com os estudos que analisam a política pública como se fossem etapas estanques e lineares Bowe; Ball; Gold (1992) propõem analisar a política educacional sob três contextos principais: o contexto da influência, o contexto da produção do texto, o contexto da prática, acrescentando-se posteriormente (BALL, 1994), o contexto dos resultados e/ou efeitos e de estratégia política.

Neste ensaio utilizo para analisar a política de formação de conselheiros os três primeiros contextos: o contexto da influência onde, normalmente, as políticas são iniciadas e os discursos políticos são construídos é onde ocorre a atuação de grupos de interesse. Está relacionado com as ideologias. O contexto da produção do texto é onde se representa a política e está articulado com o interesse público mais geral. A leitura do texto da política considera o tempo e o local específico de sua produção, pois os textos resultam de disputas e acordos. O contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e (re)criação. Produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original (Bowe; Ball; Gold, 1992).

Na visão destes pesquisadores as políticas públicas são como ciclos contínuos constituídos por contextos específicos e inter-relacionados entre si. Logo, o poder de decisão na gestão das políticas educacionais não se concentra em um só local, ele circula entre o nacional e o local sofrendo constantes ressignificações. A adoção do recurso metodológico do ciclo de políticas permite o exame das interações entre fatores micro e macro inerentes à ação pública. Com efeito, dá sustentabilidade metodológica à noção de política pública como um constructo social e local.

### **A implementação da política de formação de conselheiros municipais de educação**

O programa Pró-conselho foi criado com o objetivo central de fortalecer a gestão democrática da educação municipal, tendo como principal ação a formação de conselheiros municipais de educação. É um Programa que, pela natureza de seus objetivos, repousa em uma lógica que pressupõe um processo democrático norteado pelo compartilhamento do poder na gestão da própria política. Afinal, uma política que se quer democrática, mas não é construída democraticamente já nasce com vício de origem.



Visando responder ao questionamento central deste texto, parto do princípio de que a gestão da política pública não pode ser analisada apenas em função de sua eficiência e eficácia gerencial com vistas a medir o quanto esta atinge o máximo de objetivos propostos (eficácia) com o mínimo de recursos materiais, financeiros e humanos (eficiência). Neste sentido, aos citados critérios de gestão, acrescento os critérios de efetividade política e relevância cultural (Sander, 2007)<sup>ii</sup>, por se considerar que somente uma tomada de decisão que submete os dois primeiros critérios aos dois últimos pode orientar a decisão para uma mudança social<sup>iii</sup>.

No estudo se pode perceber que no contexto da influência e da produção do texto, a construção de sentidos para a política de formação de conselheiros está diretamente relacionada com um campo de forças que foi se constituindo ao longo da história da educação brasileira. No contexto nacional e local (o Rio Grande do Sul), considerando-se que os mesmos estão inter-relacionados entre si e com o contexto global, há fortes indícios de resignificação da política por conta da atuação e organização dos atores locais<sup>iv</sup> na luta pela gestão democrática da educação.

No contexto da influência e da produção do texto da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação, existe uma forte argumentação textual sobre gestão democrática da educação comum a todos os atores que produzem sentidos para o campo da educação na área da gestão educacional, estruturada fortemente no ordenamento legal. Contudo, não há, em âmbito nacional, uma discussão direta e contextualizada sobre as relações de poder inerentes ao conceito de gestão democrática que determine quais são os espaços e instrumentos da gestão democrática da educação nos municípios. Não há no ordenamento legal a explicitação clara de que o conselho municipal de educação é um espaço e instrumento de gestão democrática dos sistemas e/ou redes municipais de ensino.

No geral, pode-se dizer que no âmbito nacional, existe, na esfera pública, um campo de forças historicamente demarcado e constituído por associações da sociedade civil, cujo papel tem sido fundamental nos embates e lutas pela gestão democrática da educação no Brasil. Já no âmbito local, no Rio Grande do Sul, as associações estão articuladas com o movimento nacional, porém, possuem características específicas no que tange ao processo de construção da gestão democrática da educação nos municípios. Há, no contexto local, uma “tradição” na organização dos conselhos municipais de educação que antecede a instituição de sistemas municipais de ensino, conferindo ao contexto local possibilidades efetivas à construção de um paradigma para

a gestão democrática da educação municipal, que incorpora claramente o conselho como um espaço e instrumento de gestão democrática.

Todavia, é possível identificar algumas contradições no que diz respeito aos gestores oficiais da política (Ministério da Educação/MEC). Entre estas, se pode mencionar especialmente a constatação de que na atualidade grande parte dos programas do Ministério de Educação são financiados pelo Fundescola (Fundo de Fortalecimento da Escola) que tem parceria financeira (e na produção do texto das políticas educacionais) com os organismos internacionais e, dentre estes, o Banco Mundial. Conforme se sabe, os organismos internacionais, nomeadamente os de cunho financeiros, são os principais agentes de disseminação do paradigma do gerencialismo, modelo de gestão que compete com o paradigma da gestão democrática.

Além disso, outra questão a ser retomada neste espaço diz respeito à formação de conselheiros e secretários de educação em Programas (Pró-conselho e Pradime) separados. Se a proposta da política nacional de formação de conselheiros é fortalecer a gestão democrática da educação dos municípios, é contraditório que os gestores da educação municipal (conselheiros e secretários) sejam formados/capacitados por diferentes programas com diferentes abordagens da gestão da educação. Cabe ainda salientar que o Programa destinado aos dirigentes municipais de educação sequer faz parte da Coordenação do órgão do Ministério da Educação criado para implantar e articular programas que possibilitem o fortalecimento da gestão democrática da educação nos municípios.

Já no contexto da prática, a implementação do Programa no Rio Grande do Sul apontou avanços, recuos e possibilidades em relação aos objetivos da política. No contexto da prática se demarcaram mais claramente as relações de poder inerentes a uma ação pública. No âmbito local, explicitou-se concretamente na relação entre secretarias de educação e conselheiros de educação, o conflito histórico no que diz respeito ao compartilhamento do poder na gestão da educação municipal.

Há uma relação de poder entre os atores locais que, por engendrar as circunstâncias da transitoriedade das direções das associações que representam tanto os secretários quanto os conselheiros (respectivamente Undime e Uncme), pode tender ora para o confronto, ora para o diálogo. Existe, neste caso, um embate constante e persistente pela significação da educação no âmbito dos municípios. Neste contexto a formação dos conselheiros municipais de educação torna-se objeto de disputa, tanto no âmbito local quanto nacional.

Contudo, é preciso destacar que no Rio Grande do Sul foi possível perceber a existência de um paradigma já consolidado para a gestão democrática da educação municipal, pelo menos no âmbito dos conselhos municipais de educação organizados por meio da Uncme/RS. Nesta unidade federativa, a formação de conselheiros acontecia antes mesmo da implementação da política nacional; já existia no RS um paradigma social consolidado entre os conselheiros municipais de educação que fixava o seu papel na gestão dos sistemas e/ou redes municipais de ensino.

Quanto ao questionamento inicial, pode-se inferir que no RS a política nacional de formação de conselheiros municipais de educação constituiu-se em ação pública que promove a articulação e o diálogo entre os atores responsáveis pela gestão do ensino municipal, representados pela Undime/RS e pela Uncme/RS. Todavia, esta política não pode ser considerada como a protagonista do processo de construção da gestão democrática da educação municipal, porque no RS este processo precede a própria política nacional.

Neste caso, a política nacional funcionou como uma ação pública que se agrega a um processo local (promovido por atores sociais locais), ampliando a possibilidade de novas significações para a política em âmbito nacional. Com destaque, confere mais visibilidade aos conselhos municipais de educação e à importância de seu papel na gestão da educação municipal.

### **Considerações finais**

Gostaria, nestas considerações finais, de fazer menção à trama de relações sociais envolvidas no estudo da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação. A análise da política, em uma interpretação mais ampla, tem como pano de fundo a relação entre o Estado e a sociedade civil enquanto instâncias da esfera pública.

Neste trabalho se entende o Estado como uma instituição criada pela sociedade, porquanto a sociedade civil é a raiz ética do Estado (Gramsci, 2000). Daí, que só a sociedade, quer dizer, o jogo de forças sociais, pode dar direção ao Estado modificando ou reproduzindo a sua estrutura. Com esta concepção, se pode pensar a inferência feita por Santos (2006), de que não basta democratizar o Estado para que se concretize uma sociedade democrática; é preciso que todos os espaços de construção de relações sociais

sejam democratizados, visto que, se a sociedade não é democrática, também o Estado não o será, já que é ela que lhe dá sentido e direção.

Outra questão a ser referida diz respeito à tomada de decisão na gestão de uma política pública e da racionalidade inerente a este processo. Desde que, no mundo ocidental, se adotou o modelo capitalista como forma de organização da sociedade moderna, as decisões no âmbito da esfera pública têm escolhido atender as necessidades sociais a partir de decisões de “curto prazo”, optando por critérios administrativos de eficiência e eficácia, cuja maior expressão se pode perceber, na atualidade, através do modelo gerencialista. Já as decisões de “longo prazo” podem ter seus primeiros traços percebidos a partir da emergência do Estado de bem estar social no pós-guerra. As decisões de longo prazo incorporam um planejamento de políticas públicas considerando critérios administrativos de efetividade política e relevância cultural.

Defendo, no presente trabalho, que uma decisão na esfera pública que pretenda efetivamente gerar bem estar social precisa submeter os critérios administrativos de eficiência e eficácia aos critérios de efetividade política e relevância cultural, já que somente nestes últimos se contemplam decisões de longo prazo capazes de promover a mudança (Stoer; Magalhães, 2005) reduzindo desigualdades sociais construídas historicamente na sociedade capitalista.

Ocorre que, no jogo de forças sociais global/local tem se levado a cabo nas agendas dos Estados nacionais o modelo de decisão de curto prazo ditado pela agências internacionais. Já as decisões de longo prazo integram o “conteúdo social” que deu origem ao Estado moderno, sendo alvo de críticas pelos idealizadores e gestores públicos adeptos do gerencialismo.

No fundo, estes apontam que as decisões de longo prazo são “irracionais” por serem onerosas aos cofres públicos. Aí está um dos problemas inerentes à manutenção e continuidade de políticas públicas orientadas para a mudança social com o objetivo de reduzir (acabar?) desigualdades sociais já que estas exigem decisões de longo prazo. As decisões de curto prazo garantem aos governantes resultados imediatos e, resultados imediatos garantem a manutenção do poder e a direção do Estado.

Os dados empíricos da política nacional de formação de conselheiros municipais de educação apontam, claramente, tanto no material textual quanto nas suas estratégias de gestão, que existiu em diversos momentos e espaços na trajetória de formulação e implementação da política, a possibilidade real de compartilhamento de poder nas decisões. Com efeito, pode-se inferir que no processo de implantação da política de

formação de conselheiros se tomaram decisões conjuntas que foram planejadas para longo prazo.

Para finalizar, proponho refletir sobre as lições de Antonio Gramsci afirmando que o Estado ético expressa o que há de “sociedade regulada” na vida social, garantindo e expandindo esta regulação organiza e cumpre uma função educativa, a de se “criar os mais elevados tipos de civilização”. Esta é uma dimensão específica do fenômeno estatal (Nogueira, 2004), diferente daquela do Estado-máquina ou Estado-governo ainda que esteja vinculada a elas. Com isto quero dizer que a decisão política de longo prazo está estritamente relacionada com o Estado ético, isto é, com a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, as quais, em última instância, colocam o Estado em ação.

## NOTAS

<sup>I</sup> Para fins metodológicos, o termo “atores públicos” refere-se ao exercício de funções públicas que mobilizam recursos associados a estas funções. Dentre estas se podem diferenciar duas categorias: a) os atores políticos cuja posição resulta de mandatos eletivos; b) os burocratas os quais ocupam cargos que requerem conhecimento especializado e se situam em um sistema de carreira pública. Já o termo “atores privados” refere-se a uma perspectiva que engloba os trabalhadores e suas formas de associações; os empresários; agentes internacionais; mídia (RUA, 2005, pp. 2-3).

<sup>II</sup> Conforme Sander (2007), o critério administrativo de efetividade política engloba as estratégias da ação organizada de todos os atores participantes na construção da ação pública. Já o critério administrativo de relevância cultural considera a diversidade de valores e as características filosóficas, antropológicas, biopsíquicas e sociais sobre as quais a ação pública irá recair.

<sup>III</sup> Segundo Stoer e Magalhães (2005, p. 27) não existem decisões neutras em face da multiplicidade de valores que informam uma política pública: disto resulta que “a decisão final é sempre marcada por uma opção política e, por este motivo, as políticas públicas podem ser também consideradas projetos de mudança social”.

IV Cito como atores locais: União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/RS); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/RS); Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Federal de Pelotas/RS (UFPel)

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **Educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BALL, Stephen. **Education reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e Patrimonialismo**: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, RS: UFRGS/PPGS, 2002 (Dissertação de Mestrado).

BORDIGNON, Genuíno. Natureza dos conselhos de educação. **Revista Educação Brasileira**, Brasília, v. 22, n. 45, jul./dez., 2000.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BUENO, Darci. **Conselhos Municipais de Educação na instituição dos sistemas municipais de ensino do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, PPGEDU/UFRGS, 2009 (Dissertação de Mestrado).

DALL'IGNA, Maria Antonieta. Democratização do Estado e conselhos com representantes da sociedade civil: por quê e para quê são criados conselhos municipais de educação? **Cadernos de Educação**, Pelotas, FaE/UFPEL, v. 9, n. 145, jul./dez., 1997.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Ed. e Trad. Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000 (vol. 3).

LORD, Lúcio. **Conselho municipal de Porto Alegre**: estrutura, funcionamento e papel político-pedagógico. Porto Alegre, UFRGS/PPGEDU, 2005 (Dissertação de Mestrado).

MULLER, Pierre. SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. (Coleção Desenvolvimento Social).

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

OLIVEIRA, Dalila de Andrade. **Participación e incidencia de la sociedad civil em las políticas educativas:** el caso brasileiro. 1ª.Ed. Buenos Aires: Fundación Laboratório de Políticas Publicas, 2007. (disponível em [www.foro.latino.org](http://www.foro.latino.org)).

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. Rio de Janeiro: Texto digitado, 2005.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil:** genealogia do conhecimento. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências.** São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: SANTOS, B.S. de (org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2006.

STOER, Stephen; MAGALHÃES, António. **A diferença somos nós:** a gestão da mudança social e as políticas educativas sociais. Portugal: Edições Afrontamento, 2005.

---