

CONSELHOS E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: A PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM SÃO JOÃO DEL REI/MG

ADVICE AND POLICY MAKING IN EDUCATION: THE PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN SAO JOAO DEL REI / MG

Júnia Fátima do Carmo Guerra*

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio**

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar as dinâmicas e estratégias de atuação do Conselho Municipal de Educação de São João del Rei/MG, no período de 2005 a 2009, com o intuito de compreender a noção de participação que permeia a sua práxis associada ao construto teórico do Capital Social. Para tanto, apresentou-se, primeiramente, os pressupostos que norteiam a criação dos conselhos brasileiros e suas possíveis contribuições como participação direta dos cidadãos no exercício do poder. Em seguida, foram discutidas as definições de Capital Social sob a ótica da valorização dos aspectos cívicos na consolidação da democracia, bem como a sua importância para o funcionamento efetivo de canais de participação, evidenciando, adiante, as abordagens teóricas oriundas do termo participação a partir da lógica dialógica. O resultado, por meio de uma pesquisa qualitativa, revelou que o Conselho Municipal de Educação de São João del Rei/MG apresentou, no período pesquisado, um baixo acúmulo de Capital Social inserido a um limitado processo participativo, ao observar falta de compreensão e interesses cívicos associados à ausência de relações horizontais de poder.

Palavras-chave: Conselhos de Políticas Públicas. Capital Social. Valores Cívicos. Gestão Participativa. Democracia.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the dynamics and strategies of action of the City Board of Education of São João del Rei / MG , in the period 2005-2009 , in order to understand the notion of participation that permeates their praxis associated with the theoretical construct Social Capital . So, we presented first, the assumptions that guide the creation of the Brazilian councils and their possible contributions as direct participation of citizens in the exercise of power . They were then discussed the definitions of capital from the perspective of valuing civic aspects in the consolidation

Manuscript first received/Recebido em: 02/07/2013/ Manuscript accepted/Aprovado em: 10/12/2013

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC Minas. Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local UNA-BH. Bacharel em Comunicação Social – Relações Públicas. Av. Itaú, 525, Dom Cabral, BH, MG – 30575-160. Fone: (31) 3319-4957 / (31) 9748-0092. E-mail: juniafcg71@gmail.com.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC Minas. Doutor em Administração de Empresas pela EAESP-FGV. Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas. Bacharel em Ciências Econômicas. Av. Itaú, 525, Dom Cabral, BH, MG – 30575-160. Fone: (31) 3319-4957 / (31) 8794-9564. E-mail: teodosio@pobox.com.

of democracy , as well as its importance for the effective functioning of channels of participation , showing , below, the derived theoretical approaches of the term participation from dialogical logic. The result, through a qualitative research revealed that the Municipal Board of Education of São João del Rei / MG presented during the studied period, a low accumulation of capital entered a limited participatory process, noting a lack of understanding and civic interests concern the lack of horizontal power relations.

Keywords: *Boards of Public Policy. Social Capital. Civic Values. Participatory Management. Democracy.*

1 INTRODUÇÃO

Decorrente dos princípios constitucionais de 1988, que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas e do processo de descentralização, os conselhos brasileiros tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas sociais. Inseridos como componente ativo nas instâncias decisórias, os conselhos marcam uma reconfiguração de relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental.

Esse aspecto evidencia a tentativa de fortalecer o papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois se questiona o protagonismo do Estado na gestão pública. Uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito desse campo, como a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas (PAES-PAULA, 2005).

Nesse contexto, emerge a atuação, nos governos municipais e estaduais, dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação (JACOBI, 2000).

Porém, mesmo estando amparados pelos princípios constitucionais de 1988, constata-se que os conselhos gestores de políticas públicas se deparam com a concentração do poder do Estado ancorado na eficiência gerencial ao controle social por meio da delegação e formulação de políticas públicas direcionadas aos burocratas. Assim, o controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que ele ocorra, nem a transparência esperada (PAES-PAULA, 2005).

Nota-se, segundo Oliveira (1988), que a participação, cerne dos propósitos dos conselhos gestores de políticas públicas, merece duas considerações: primeiro, ainda que o modelo gerencial afirme se inspirar em uma abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante administrada. Segundo, democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas.

As considerações acima abordadas demonstram o que pode se tomar como uma inviabilidade denotativa acerca do conceito sobre participação. A primeira contrapõe uma observação de Demo (1993), ao afirmar que a participação é um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual. Nesse sentido, mecanismos de controle à participação não se inserem nessa perspectiva.

A segunda consideração apontada por Oliveira (1988) parece ressaltar que a participação não se insere no contexto democrático como fenômeno de causa e efeito, podendo-se inferir a falta de cultura cívica, de capital social e de democracia bem-sucedida (D'ARAÚJO, 2003, p. 43).

Mediante esses aspectos, este estudo objetivou analisar as dinâmicas e estratégias de atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) de São João del Rei/MG, no período de 2005 a 2009, com o intuito de compreender a noção de participação que permeia a sua *práxis*, associada ao construto teórico do Capital Social, entendido aqui como potencialidade que permite o fortalecimento dos valores cívicos e dos canais de participação nas decisões políticas locais.

Entendeu-se ser oportuno analisar as dinâmicas e estratégias de atuação do Conselho Municipal de Educação de São João del Rei/MG, ao considerar os aspectos teóricos presentes na concepção

dos conselhos de políticas públicas e a percepção de um dos autores deste trabalho, como membro constituinte do CME, sobre as práticas instituídas no âmbito de suas decisões. Tais percepções contemplam algumas fragilidades procedentes dos canais de participação pública.

Esse trabalho utilizou como método investigativo o estudo de caso, por compreender sua natureza diversa, de forma a permitir uma riqueza de dados obtidos, além de conseguir uma imagem do caso em estudo enquanto totalidade integrada e entidade unitária (GREENWOOD, 1973). Os instrumentos de coleta de dados se apoiaram na pesquisa bibliográfica, documental e na observação não participativa e participativa.

O resultado revelou um baixo acúmulo de Capital Social inserido a um contexto no qual se observa um limitado processo participativo dos membros do Conselho Municipal de Educação de São João del Rei/MG configurado pela falta de compreensão e interesses cívicos e de relações horizontais de poder.

O artigo foi organizado em cinco sessões, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentaram-se os pressupostos sobre a criação dos conselhos brasileiros e suas possíveis contribuições como participação direta dos cidadãos no exercício do poder. Na segunda, foram discutidas as definições de Capital Social a partir da valorização dos aspectos cívicos para a consolidação da democracia, bem como a sua importância para o funcionamento efetivo de canais de participação. Adiante, foram evidenciados os aportes teóricos que conceituam a participação a partir da lógica na qual todos compartilham o direito à fala e o direito de participar das decisões. Em seguida, apresentou-se o método de pesquisa adotado, que se configurou em uma abordagem de cunho qualitativa, por meio do estudo de caso. Por fim, discutiu-se a práxis do Conselho Municipal de Educação de São João del Rei, amparado pelos aportes teóricos aqui explicitados.

2 ABORDAGENS TEÓRICO-CONCEITUAIS SOBRE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os canais de participação popular fazem parte do processo de redemocratização, em que se busca a reforma do Estado e a construção de um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos (PAES-PAULA, 2005).

Eles se manifestam nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais (PAES-PAULA, 2005).

No Brasil, os canais participativos tomaram uma maior dimensão a partir dos anos 1970, com o final da ditadura e o início do processo de democratização, e, principalmente, após a Constituição de 1988, que estabeleceu quatorze princípios participativos na organização do novo Estado democrático brasileiro. Já na década de 1990, experiências como os Conselhos de Saúde e o Orçamento Participativo ganharam visibilidade por terem alcançado os objetivos a que se propunham por meio da introdução do caráter deliberativo como forma de participação popular. No entanto, apesar de a participação realmente ter se consolidado como instrumento de ampliação da democracia no Brasil, a força de condicionantes existentes nas relações sociais do país, decorrentes de padrões culturais tradicionais, têm dificultado ou até mesmo comprometido a atuação dos canais participativos (MAIA, 2006).

Mediante esse contexto, Gomes (2003) considera que aos conselhos gestores coloca-se o desafio de constituir espaço democrático destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo.

Na esteira dessa discussão, Carneiro (2002) conceitua os conselhos como canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre e,

de redefinição de valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais.

A autora salienta que eles têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos, além de reconhecê-los como espaços de formação das vontades e da opinião. São também mecanismos de ação, que inserem, na agenda governamental, as demandas e os temas de interesse público para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (CANEIRO, 2002 p. 151).

Gomes (2003) corrobora essa discussão estabelecendo uma definição mínima de conselho de política pública, como um colegiado institucionalizado, composto de um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente para serem responsáveis pela gestão de uma determinada política pública.

Dessa forma, pode-se dizer que os conselhos apresentam um caráter híbrido, uma vez que é, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade.

Esta definição implica na questão democrática no qual os conselhos abrangem tanto aspectos representativos, uma vez que os conselheiros são representantes, quanto deliberativos, dado o seu caráter colegiado (GOMES, 2003 p. 10).

Inicialmente, quanto ao aspecto da representação, o autor aponta, de um lado, as dificuldades relativas à pequena amplitude da participação da sociedade neste tipo de instância, mas, de outro, os benefícios trazidos pelo caráter voluntário da participação e pelo âmbito local e setorial em que ocorre a relação de representação.

Quanto ao caráter deliberativo dos conselhos cuja decisão é coletiva apenas quando emerge de arranjos de escolha por meio da argumentação pública e livre entre iguais (COHEN, 1998), compreende-se que o que emerge nesta concepção é a possibilidade de a democracia promover não apenas a agregação de preferências, mas também sua transformação por meio da discussão pública (GOMES, 2003 p. 10).

Mas, ainda assim, a expansão quantitativa dos conselhos e mesmo o seu caráter deliberativo não significam necessariamente seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos. Este aspecto qualitativo é, realmente, mais desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo são frequentemente apontadas na literatura. (CARVALHO, 1998; TEIXEIRA, 2000).

A rigor, Gomes (2003, p. 5) explicita que

o desafio democrático colocado aos conselhos decorre das críticas ao sistema representativo. Isto é, ainda que a democracia representativa tenha se tornado inevitável nas sociedades contemporâneas, por razões de ordem demográfica e de complexificação do escopo em discussão, o instituto da representação pode, de fato, impingir uma série de obstáculos à soberania popular, decorrentes, sobretudo, de assimetria de informações, deliberada ou não, entre representantes e representados, de deficiências de capacidade cognitiva dos atores, e da imperfeição dos instrumentos de sanção destinados a controlar a relação de representação. (PRZEWORSKI et al., 1999).

3 CAPITAL SOCIAL: DESAFIOS NA DIFUSÃO DE VALORES CÍVICOS E DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS

Segundo Milani (2005), o capital social está fundado em relações sociais. Robinson (apud MILANI, 2005) define o capital social enquanto um conjunto de recursos a que um indivíduo ou um grupo tem acesso em função do fato de pertencer a uma rede de intercâmbio e relações mutuamente proveitosas. Aspectos desta estrutura social, tais como relações, normas e confiança social, podem ajudar a desenvolver a coordenação de atividades e a cooperação em torno de projetos de benefício comum. Recursos, aqui, referem-se a fatores, tais como estatuto, atenção, conhecimento, bem como

oportunidades para participar e comunicar; não se referem simplesmente a conexões que dão acesso a recursos físicos e a informação. O capital social refere-se, então, à capacidade e à habilidade dos cidadãos de conectar-se.

Acredita-se que esta conexão pode se constituir em redes de relações que propiciam o fluxo e o intercâmbio de informações; criam espaços nos quais a comunicação pode ter lugar, o que é uma função-chave para sistemas sociais ricos em capital social, uma vez que abrem acesso à informação e permitem que opiniões e conhecimentos sejam compartilhados (MILANI, 2005).

Desta forma, considerando os conselhos como canais de comunicação institucionalizados entre o Estado e a sociedade, torna-se perceptível a conexão existente entre eles.

Porém, acredita-se que, para se efetivar a atuação dos conselhos, seja necessário haver uma conexão baseada, não somente, na legalidade, mas na legitimidade, que pode ser estabelecida por meio de uma vida associativa e participativa local. Ou seja, conforme apregoa D'Araújo, "sem sociedade civil organizada, sem cultura cívica e liberdade, não haveria confiança nem relações horizontais de poder. Não haveria capital social, e sem capital social não haveria democracia bem-sucedida" (D'ARAÚJO, 2003, p. 43).

Neste contexto, vale salientar o conceito de sociedade civil apresentado pela a autora:

Sem fazer sua genealogia, convém lembrar que, quando falamos de sociedade civil, estamos nos referindo a uma sociedade em que grupos organizados, formais ou informais, com independência do Estado e do mercado, têm condições de promover ou de facilitar a promoção de diversos interesses da sociedade. Capital social, isto é, as relações de confiança que fazem com que as pessoas ajam conjuntamente em busca de um bem comum, é fundamental para que novas e velhas organizações da sociedade civil possam prosperar e dar oportunidade de participação aos que ainda carecem de engajamento ou de proteção. (D'ARAÚJO, 2003, p. 45).

A novidade dos estudos políticos sobre capital social está no fato de tentarem integrar valores individuais à política e conceber o cidadão na qualidade de sujeito participante. Nessa perspectiva, pode-se citar as contribuições de Putnam (1996), que dá ênfase ao capital social como aspectos da vida social, tais como redes, normas e laços de confiança, que facilitariam ação e a cooperação em torno de metas para determinados grupos sociais. Tal conceituação permitiu identificar dois pressupostos implícitos: redes ("redes de engajamento cívico") e normas. O autor acredita que a confiança lubrifica a vida social; e que sociedades com elevados graus de confiança tornam-se e permanecem ricas porque são cívicas. A confiança é, por sua vez, alcançada quando há um conhecimento mútuo entre os membros de uma comunidade e uma forte tradição de ação comunitária.

Dito isso, Putnam (1996) compreende o capital social como bem público, em como valores e crenças que os cidadãos compartilham em sua convivência diária, expressando socialização e consenso normativo, favorecem um espírito cívico expresso em uma rica vida associativa.

Percebe-se que o autor destaca a importância da formação de capital social para o pleno desenvolvimento das democracias, quando enfatiza as restrições que a história e o contexto sociocultural podem impor ao desempenho governamental. Para ele, tradições cívicas, como associativismo, confiança e cooperação são características determinantes para o sucesso econômico, bem-estar social e desempenho institucional, o que permitiria a capacidade da população em construir amplos sistemas de participação cívica, bem como sólidas regras informais de reciprocidade, tornando um país bem sucedido democraticamente.

Bourdieu (1985, p. 248) define o conceito de capital social como "o agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo", centrando-se nos benefícios angariados pelos indivíduos em virtude da participação em grupos e, na construção deliberada de sociabilidades.

MILANI (2005) desafia a ultrapassar a definição de capital social enquanto qualidade das redes sociais e das relações entre os indivíduos, considerando a sociedade, a nação, o país como um todo, um coletivo que também possui um bem próprio: o capital social corresponderia, assim, ao que Meda chama de "estado social da nação" (*état social de la nation*). A sociedade disporia, segundo Meda, de certo número de bens e recursos, de uma certa quantidade de capitais, cuja progressão,

melhora, acumulação e qualidade ou, no sentido contrário, cuja redução e degradação também podem ser medidas. (MILANI, 2005).

Milani (2005) compartilha dessa ideia ao considerar o aspecto da particularidade do capital social que diz respeito à cumulatividade. Seu uso tende a fazer aumentar seu estoque por meio de ações que incentivam sua criação e reprodução (redes, comunicação, apoio e cooperação). Diminui, porém, na medida em que florescem atitudes e comportamentos relacionados com a intolerância, a discriminação e o desrespeito pelos direitos da pessoa humana, bem como restrições à liberdade de expressão e organização política, a diminuição dos espaços públicos de deliberação democrática e a falta de reconhecimento dos direitos de grupos minoritários ou excluídos.

Putnam (1996) ressalta ainda que as tradições cívicas se mantêm estáveis por um longo período de tempo, argumentando que características como confiança e cooperação se reforçam mutuamente. Quanto maior a confiança, maior a cooperação, e vice-versa, o que configura os chamados círculos virtuosos, os quais redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Por outro lado, apreende-se que a inexistência dessas características na comunidade não cívica também é algo que tende a se autoreforçar. Assim, a não cooperação, a desconfiança, a omissão, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente, constituindo verdadeiros círculos viciosos.

Segundo o autor, as regiões que são caracterizadas pelo civismo contam com a presença de cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, com relações políticas igualitárias e horizontais e com uma estrutura social firmada na confiança, na cooperação, na responsabilidade social mútua e na assistência entre iguais. Já as regiões dotadas de estruturas políticas verticais seriam caracterizadas pela fragmentação, pelo isolamento e por uma cultura dominada pela desconfiança, tendendo, por isso, a constituir governos autocráticos e instituições políticas autoritárias, clientelistas e personalistas.

Reis (2001 p. 34) corrobora a visão de Putnam, argumentando que, em sociedades onde predominam valores “cínicos”, especialmente entre as elites políticas, ocorre uma redução progressiva do componente cívico da cidadania, base da construção de uma comunidade coesa e integrada.

Mediante o exposto, acredita-se que o acúmulo de capital social pode contribuir para uma atuação mais efetiva dos conselhos, visto que, segundo Maia (2006), o vigor e a estabilidade de uma democracia moderna não dependem somente de uma boa estrutura institucional, mas também da atitude de seus cidadãos, que, caso não tenham qualidades, tais como tolerância e vontade de participar da cena política, virtudes cívicas, criam dificuldades para as administrações públicas, que ficam extremamente instáveis.

Infere-se também que, em comunidades onde há a presença de capital social, há presença de atividades participativas, a partir das quais os indivíduos podem exercitar a cidadania. Sendo assim, torna-se pertinente associar o capital social as práticas participativas que possibilitam uma interação maior da sociedade com às políticas públicas sociais.

A partir dessa perspectiva, entende-se que valores cívicos e participação são elementos essenciais para reconsiderar a democracia como processo que ultrapassa a *legimidade pela legalidade* (expressão de Max Weber). Nesse sentido, Milani (2005) destaca que a manutenção e o fortalecimento da democracia passam não-somente pelas estruturas da institucionalidade, mas também pela existência de cidadãos informados e atentos ao que ocorre na política. Segundo o autor, a democracia substantiva pressupõe a combinação de democracia representativa e participativa, portanto, mais ampla que uma democracia de procedimentos.

4 PARTICIPAÇÃO: PROCESSO DE INCLUSÃO DEMOCRÁTICA

Segundo Tenório e Rozenberg (1997), a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos dado que ele atua sob relações sociais. Os autores afirmam que, por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim, cidadania e participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103).

Nesse contexto, ainda que por meio da cessão pelo Estado da exclusividade na elaboração, consecução e gestão de políticas públicas e na prestação de serviços públicos, que a participação da sociedade ganha novas dimensões, não apenas como recurso político, mas também econômico e social, visando a aumentar a eficiência na utilização dos recursos e a eficácia das políticas públicas (GOMES, 2003, p.84). Ou seja, como argumenta Gohn (apud GOMES, 2003), estes novos mecanismos participativos incluídos na governança se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central, utilizando da participação como fonte de informações e diagnósticos sobre os problemas públicos.

No novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e os representantes do poder público, para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. “Essas demandas passam a ser tratadas como parte da “Questão Social” do país.” (GOHN, 2004 p. 23).

De acordo com Bordenave (1994), a introdução de mecanismos de participação popular seria o caminho mais adequado para enfrentar os complexos problemas que afligem democracias de países em desenvolvimento, uma vez que contribuiria para a consolidação efetiva do regime democrático e possibilitaria, por meio de uma gestão baseada na institucionalização das relações entre Estado e sociedade, a intervenção direta da população na vida pública.

Acredita-se que a importância da participação, no Brasil, ganhou contornos diferentes no final da década de 1970, quando os movimentos populares iniciaram a luta em busca da redemocratização. Nas últimas décadas do século XX, surgem os novos movimentos sociais que enfatizam mais as diferenças étnicas, culturais e de gênero, tendo a perspectiva das transformações culturais e políticas substantivas a partir da cotidianidade dos atores envolvidos (SCHERER WARREN, 1993, p. 17). Na década de 1980 e 1990, a realidade percebida era segmentada e vários órgãos do governo atuavam na prestação de serviços à comunidade, geralmente de maneira fragmentada e individualizada. Como as estruturas governamentais careciam de uma articulação entre si, os governos passam a introduzir mecanismos de participação na gestão pública com o objetivo de contribuir para a efetivação das relações entre Estado e sociedade (CABRAL, 2007).

Numa perspectiva de aprofundamento conceitual, pareceu instrutivo considerar ao caráter participativo a lógica dialógica que pode ser reconhecida como ação baseada não somente na estratégia, mas, especialmente, na comunicação e no diálogo, em espaços nos quais todos compartilham o direito à fala e o direito de participar das decisões sobre objetivos e meios para atingi-los (GONDIM et al, 2006).

Compartilhando como essa ideia, Tenório (2007) busca apoio na racionalidade comunicativa de Habermas e destaca que a evolução social é conquistada à luz da ampliação da capacidade dos homens em dialogar, ampliando a intersubjetividade. O agir intersubjetivo superaria o agir estratégico na compreensão habermasiana de esfera pública, na medida em que o primeiro estabeleceria o diálogo e visaria ao consenso ao dar voz a todos os atores sociais implicados, garantindo a cidadania deliberativa, enquanto o segundo teria como objetivo atender tão somente aos interesses privados (GONDIM et al, 2006).

Essa abordagem de interação dialógica também pode ser percebida na esfera das políticas públicas permitindo indicar o fortalecimento de um novo modelo de relação entre Estado e sociedade para o enfrentamento dos desafios atuais. (KEINERT, 2000).

Sendo assim, de acordo com Maia (2006), a introdução de mecanismos de participação popular seria um dos instrumentos mais adequados para a consolidação efetiva de um regime democrático, uma vez que proporcionaria a intervenção direta da população na vida pública por meio de uma gestão baseada na institucionalização das relações entre Estado e sociedade.

Sob este aspecto, Maia (2006) apresenta uma série de contribuições positivas da participação popular em relação aos regimes democráticos. Dentre elas, pode-se citar o fato dela facilitar o crescimento da consciência crítica da população e fortalecer o seu poder de reivindicação. Para a autora, a construção de canais participativos leva ao fortalecimento do tecido social e ao desenvolvimento de

uma cultura voltada para a associação, resultando, assim, em um processo de construção de cidadania e de conscientização pública. Ademais, ainda segundo a autora, quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade.

Tenório (2007) apresenta outra contribuição da participação popular aos regimes democráticos:

Quando a comunidade participa junto com o governo, o município adquire uma identidade mais forte, é em si mesmo um ator coletivo que está em melhores condições de negociar frente a outras instâncias do governo federal ou estadual, para obter recursos que lhe permitam atender as demandas de sua comunidade (TENÓRIO, 2007, p. 25).

De acordo com Maia (2006), a participação popular na gestão pública traria também uma série de benefícios para os próprios governantes, pois, como os cidadãos comuns conhecem de forma mais próxima a realidade, podem, dessa forma, prover subsídios valiosos para o processo de tomada de decisão. Assim, ainda conforme essa autora, a participação popular propiciaria decisões mais acertadas, tornando, além disso, a burocracia mais atenta e responsiva às necessidades dos cidadãos devido à criação de canais de comunicação. A interação constante entre a operação das instituições e os indivíduos seria capaz de promover ainda o desenvolvimento de sujeitos social e politicamente responsáveis, que vinculariam seus interesses privados com os interesses gerais, visando obter a cooperação, e, assim, tornando-se cidadãos que buscariam soluções para toda a comunidade (MAIA, 2006).

Dessa forma, entende-se que não se pode negar o papel da participação no conjunto do processo decisório, porém não se pode substituir aqueles que recebem um mandato popular com responsabilidades de decidir e implementar ações que respondam às necessidades do povo. Cabe, assim, à participação cidadã contribuir para melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a accountability e a responsabilização dos gestores (TEIXEIRA, 2000, p. 41).

Mediante essa discussão teórica sobre a participação como mecanismo democrático e, de acordo com os pressupostos sobre os conselhos de políticas públicas apresentados, compreende-se que os conselhos se constituem em canais de experiências de inovação institucional e que acenam para a ampliação de espaços de participação e de deliberação pública.

Contudo, vale ressaltar alguns desafios da participação cidadã na gestão de políticas públicas. Costa e Cunha (2009) contribuem para esse propósito ao argumentarem que inúmeros fatores contribuem para transformar os conselhos e a possibilidade de participação cidadã através deles em mera ficção legal, como o fato de dependerem do Estado para se concretizarem. Esses continuam, em geral, centralizados no nível do Governo Federal, o que garante a subordinação dos governos e comunidades locais bem como a continuidade de ações cujos recursos podem ser modificados a qualquer momento, segundo os caprichos dos ministérios que, em Brasília, cuidam da área econômica.

Os autores ainda destacam outros fatores:

a submissão aos ditames de alocação de recursos por parte dos dirigentes políticos; a dependência às normas e diretrizes técnicas fixadas pelas burocracias federal, estadual ou municipal; a difícil convivência com os partidos graças à atração que os recursos destinados a políticas sociais têm para o exercício do clientelismo; o reduzido nível educacional e de renda de muitos beneficiários e o puro e simples desinteresse de parte da população em atuar na escolha de representantes ou no controle de suas atividades (CUNHA, 2001 p. 90).

Entende-se que esses desafios afligem a natureza da concepção dos conselhos de políticas públicas ao perceber que a formulação de políticas públicas e o controle social perpassam pelas decisões dos burocratas.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho caracteriza-se em um estudo de caso de abordagem qualitativa por compreender que a realidade investigada apresenta aspectos de cunho sociopolítico e se insere em

um contexto real, com particularidades locais, onde se englobam relações de caráter humano e social.

Essa perspectiva dialoga com os pressupostos que Yin (1981) propõe para o estudo de caso ao observá-lo como estratégia de investigação que tenta examinar um fenômeno contemporâneo em seu contexto da vida real, especialmente, quando as fronteiras entre fenômeno e contexto não são claramente evidentes.

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram análise documental, bibliográfica, observação participativa e não participativa. A análise documental foi proveniente das atas de reunião do CME, realizadas no período pesquisado, e por meio do regimento interno do conselho. A observação não participativa foi realizada em duas reuniões do CME. A pesquisa bibliográfica baseou-se no arcabouço teórico oriundo dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas, capital social e participação social. Quanto à observação participativa, ressalta-se que ela se deu por meio da práxis de um dos autores deste trabalho, vivenciada como membro presidente deste conselho no período pesquisado.

A constituição do CME de São João del Rei foi permeada por algumas mudanças, visto que a vigência dos mandatos são de dois anos. Assim, a sua primeira formação, realizada em 2005, foi constituída do Secretário Municipal de Educação, como presidente do conselho, de duas pedagogas da Secretaria Municipal de Educação, de dois professores da Rede Municipal de Educação, assim como, dois técnicos administrativos, de um técnico da Rede Estadual de Educação, três professores da Universidade Federal de São João del Rei, uma representante do sindicato dos professores da Rede Estadual, dois pais de alunos da Rede Municipal de Ensino e dois alunos oriundos da mesma rede.

Em 2007, o CME passou a se constituir de novos membros, sendo eles o Secretário Municipal de Educação, como presidente do conselho, de duas pedagogas da Secretaria Municipal de Educação, de dois professores da Rede Municipal de Educação, assim como dois técnicos administrativos, de um técnico da Rede Estadual de Educação, um professor da Universidade Federal de São João del Rei, uma representante do sindicato dos professores da Rede Estadual, dois pais de alunos da Rede Municipal de Ensino.

De acordo com os dados coletados, a próxima sessão apresentará uma discussão sobre o Conselho Municipal de Educação de São João del Rei, conforme a sua atuação no período de 2005 a 2009.

6 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOÃO DEL REI/MG: ESPAÇO CRÍTICO E CONSTRUTIVO PARA A PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL?

Com base na legislação e nas normas gerais de educação, os conselhos de educação têm por objetivos desenvolver o papel de articulador das demandas educacionais, participando da definição e exercendo o acompanhamento e controle social das políticas públicas para a educação. Mais especificamente, no artigo 211 da Constituição Federal de 1988, diz que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. O artigo 8º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, faz a mesma menção, ressaltando, porém, que os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos da Lei.

Dessa forma, os conselhos poderão exercer várias funções, de acordo com seu caráter normativo. Dentre elas, ele poderá desenvolver a função consultiva que seria responder a consultas que lhe são submetidas, função propositiva que emite opinião e oferece sugestão, sendo que é no desempenho dessa função que o conselho participa da discussão e da definição de políticas e do planejamento educacional. Função normativa, quando elabora normas complementares e interpreta a legislação e suas normas educacionais, função de acompanhamento, controle social e fiscalizadora e função deliberativa, desempenhada em relação à matéria sobre a qual tem poder de decisão, por meio de atribuição específica de acordo com a Lei.

Entende-se ser relevante ressaltar que a criação do Conselho Municipal de Educação não depende da instituição do Sistema Municipal de Ensino no município vigente. Porém, para ele obter função normativa, faz-se necessário que o município conduza a sua gestão pública educacional por meio do Sistema Municipal de Ensino, compartilhando, assim, das decisões da Secretaria Municipal de Educação.

Conforme o estudo deste caso, realizado junto ao Conselho Municipal de Educação de São João del Rei, verificou-se, por meio da primeira ata de reunião deste conselho, que, antes de 2005, ele se encontrava desativado. Durante a gestão municipal, compreendida entre 2005 a 2009, ele teve seus trabalhos retomados pelo, então, Secretário Municipal de Educação vigente, adotando a função consultiva. Este, com o apoio de professores da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ), iniciou suas atividades convidando membros da Rede municipal, estadual e privada de ensino a fazerem parte do mesmo. Porém, como forma de garantir a efetividade das atividades do Conselho, o Secretário, em parceria com os membros titulares, aprovou, no regimento interno, que o cargo da presidência do CME deveria pertencer, exclusivamente, ao Secretário Municipal de Educação. Assim, durante o seu mandato na Secretaria Municipal de Educação, ele exerceu a presidência do CME.

Porém, para a educação do município se organizar em Sistema Municipal de Ensino, entendido, aqui, como perspectiva para o desenvolvimento da democracia deliberativa, a Secretaria Municipal de Educação teria que apoiar um Conselho Municipal de Educação normativo e deliberativo, e sem a presença do Secretário Municipal de Educação na sua presidência, de modo a não se configurar em partidarismo e clientelismo. Assim, o conselho teria mais possibilidades de fomentar práticas participativas, contribuindo na gestão de políticas públicas. Além disso, conforme Carneiro (2002), a eficácia dos conselhos dependeria das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos. Essa questão remeteu para o exame da intrincada e complexa relação do CME com o Executivo municipal, que se apresenta a seguir.

Em 2007, o conselho foi reconstituído por novos membros, visto que o mandato era de dois em dois anos, e pelo fato da Secretaria Municipal de Ensino, em 2007, ter trocado de Secretário, assumindo, assim, a presidência do Conselho Municipal de Educação a nova Secretária Municipal de Educação.

O Conselho que passou a vigorar a partir de 2007 era composto pela Secretária Municipal de Educação na presidência, por um pai de aluno, uma representante do Sindicato dos professores da Rede Municipal de Ensino, dois assistentes das escolas municipais, representantes das escolas particulares, Estaduais e da Superintendência Regional de Ensino, uma professora da UFSJ, de dois técnicos da Secretaria Municipal de Educação e dois professores municipais.

A nova Secretária Municipal de Educação e presidente do conselho, segundo análise das atas de reuniões do conselho, propôs um projeto no qual modificava o seu regimento interno. Nele estava proposto que houvesse eleição para a presidência, entre os membros do conselho, e que o Secretário de Educação deveria participar, apenas, como membro titular.

No primeiro momento em que o projeto foi colocado para votação, conforme registro da ata do dia 18/04/07, os membros titulares não o aprovaram, justificando que, com o atual Secretário Municipal de Educação, o conselho andava bem e que nenhum deles dispunha de tempo e nem habilidade para ser o novo presidente.

Essa atitude, bem como outra observada durante uma reunião do conselho para se discutir sobre o Sistema Municipal de Ensino, em que se apresentou a necessidade da vinculação do conselho junto à Secretaria Municipal de Educação, porém, sem os membros conselheiros se ingressarem a um cargo na administração pública, permitiu inferir a falta de interesse dos conselheiros pela coisa pública. Foi possível também observar a pouca confiança apregoada a um relacionamento horizontal de poder, expressando um baixo nível de capital social.

Na ata em que explicita o projeto para a mudança do regimento interno, foi possível verificar a insistência da presidente em aprovar tal alteração ao argumentar que, no ano seguinte, a gestão municipal de educação mudaria e, para a comunidade escolar pleitear o Sistema Municipal de Ensino, era imprescindível que a presidência do conselho fosse ocupada por um dos membros conselheiros.

O projeto, depois de muito debate, foi aprovado, mas não foi sancionado pelo Prefeito, que demonstrava acreditar ser melhor ter a Secretária na presidência como forma de controle administrativo. Ou seja, para se mudar o regimento interno do CME, era preciso que ele fosse aprovado também pelo prefeito municipal, configurando, assim, uma fragilidade significativa do conselho, pois percebia-se que a sua participação era controlada, administrada e concedida pelo executivo municipal. Esta

constatação partiu da ata do dia 27/11/07 no qual foi descrita a última reunião do conselho referente ao ano de 2007.

No final do ano de 2008, fim do mandato municipal, a Secretária Municipal de Educação conseguiu que o prefeito aprovasse e encaminhasse para a Câmara dos Vereadores tal projeto. Destaca-se que essa segunda fase, a da aprovação do projeto junto ao Prefeito, não foi articulada pelos membros conselheiros; ela foi promovida e desenvolvida apenas pela Secretária Municipal de Educação. Esse aspecto foi observado de forma participativa por um dos autores desse trabalho que, no período descrito, foi a Secretária Municipal de Educação e Presidente do CME.

Outra questão constatada é que o Prefeito Municipal de SJDR concordou com a aprovação do projeto pelo fato dele não ter se candidatado para o próximo mandato, conferindo este problema ao prefeito que viesse a ser eleito.

Com a aprovação do projeto, em abril de 2009, foi eleito o novo presidente do CME, o qual passou a ser representado por um pai de alunos da Rede Municipal de Ensino.

Mediante o exposto, percebeu-se que faltava ao CME a posse e o uso de instrumentos que lhe permitisse a efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. Esses instrumentos se traduziam na precariedade das informações que o CME possuía sobre seus direitos e deveres junto à educação municipal.

Essas informações permaneciam restritas ao Secretário Municipal de Educação, quando não, exclusivamente ao Prefeito. Outra questão que se verificou por meio do regimento interno do conselho é que o CME funcionava em sala cedida no espaço da Biblioteca Pública Municipal de São João del Rei, com o uso de recursos como telefone, material de consumo, dentre outros, pertencentes à Secretaria Municipal de Educação, o que dificultava o seu funcionamento.

Acredita-se que esse contexto corrobora as tensões entre a dimensão formal legal e a atuação efetiva do CME, que dizia respeito à autonomia necessária para que o conselho pudesse efetivar o controle da sociedade sobre o governo. Sem essa permeabilidade do Executivo Municipal, fica difícil para o CME se constituir como expressão da esfera pública e como canal de comunicação entre Estado e sociedade.

Carneiro (2002) afirma que, para o conselho ser efetivamente um espaço de decisão e de controle social das ações do Estado, é necessário que o sistema administrativo considere novas questões em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando, na formulação e gestão de políticas sociais, as demandas sociais canalizadas a partir da participação de diversos atores da sociedade civil.

A autora compreende também que, para implementar tais mudanças, é necessário que se explicita um projeto municipal que considere os conselhos canais efetivos de participação, garantindo uma presença mais qualificada de organizações e secretarias comprometidas com a consolidação de mecanismos de participação e deliberação suficientemente adaptados e abertos para viabilizar uma comunicação efetiva entre Estado e sociedade.

Seguindo esta linha de pensamento, outra questão percebida, por meio dos relatos e observação não participativa, realizada em uma das reuniões do CME, se refere à garantia da qualidade da participação, tanto para representantes do governo municipal quanto para representantes da sociedade civil. Verificou-se que ambas as dimensões representativas não têm conhecimento do espaço de deliberação sobre a política municipal e de seu papel na condução de políticas públicas, o que permitiu compreender que a abertura de espaços e a inovação institucional, ainda que indispensáveis, não são suficientes para uma efetiva participação. Essa exige também a qualificação dos atores envolvidos e a democratização das informações a respeito dos problemas, ações e financiamento das políticas socioeducacionais.

Atrelado a isso, a heterogeneidade entre os participantes do conselho não consentiu que ele fosse efetivamente paritário, pois membros da administração pública municipal e estadual e membros não-governamentais possuíam disponibilidades, capacidades e conhecimentos muito diferenciados, o que dificultava a realização da dimensão igualitária de participação.

Acredita-se que a efervescência da vida associativa e participativa local e o *quantum* de capital social disponível relaciona-se com os recursos que o conselho controla e com o perfil e a trajetória

pessoal e profissional dos atores envolvidos. Tem-se como hipótese que a efetivação do potencial de emancipação dos conselhos requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios para que o Conselho Municipal de Educação de São João del Rei/MG seja de fato um canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade, atuando como controle público sobre a ação educacional do município, estão ainda longe da superação.

Mediante a análise das observações *in loco* e dos documentos provenientes do conselho, observou-se a necessidade de algumas barreiras serem quebradas para que o conselho efetive o seu papel como gestor de políticas públicas. Aspectos como os mecanismos de acompanhamento e controle, por parte do conselho, capacidade de participação e intervenção nas políticas públicas educacionais do município, evidenciam-se de forma limitada, dependentes de condições sociais, como o desenvolvimento de valores cívicos, de políticas institucionais ainda não totalmente exploradas e identificadas.

Conforme a fundamentação teórica que sustenta este artigo, acredita-se que o Capital Social favorece o espírito cívico, de forma a promover relações horizontais de poder, em que a participação torna-se meio imprescindível para a efetivação dos conselhos. Porém, esta hipótese não se configurou no contexto do CME, pois, a partir da análise dos dados coletados, percebeu-se que, apesar dele se constituir de forma diversificada, ainda depende da condução explícita do seu presidente, onde se precede uma atuação que não ultrapassa os limites do poder verticalizado, dificultando-se, assim, o incremento de relações mais horizontais suscetíveis de laços de confiança.

Outra questão que chamou atenção nesta pesquisa foi o fato do Executivo Municipal não reconhecer a relevância do trabalho desenvolvido pelo CME. Percebeu-se que a não existência desse reconhecimento direciona as ações e as articulações do conselho ancoradas somente pela legalidade e não pela legitimidade de suas escolhas.

Dessa forma, acredita-se, conforme expressa Carneiro (2002), que, para o conselho se efetivar em um espaço de decisão e de controle social das ações do Estado, é necessário que o sistema administrativo considere novas questões em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando, na formulação e gestão de políticas sociais, as demandas sociais canalizadas a partir da participação de diversos atores da sociedade civil.

Compreende-se que um caminho de democratização foi constitucionalmente aberto pela Constituição Cidadã de 1988, e, mesmo mediante a proposta de participação cidadã nas políticas sociais, percebe-se que ainda se encontram muitos obstáculos para uma atuação consistente dos conselhos, como ampliação da participação, viabilização do envolvimento e do compromisso de atores centrais nas decisões políticas.

A partir desse estudo, espera-se poder estimular a construção de novas investigações sobre os caminhos e descaminhos dos processos participativos nos conselhos municipais de políticas públicas, seja no campo da educação, seja em outras agendas de políticas públicas, questão central para a compreensão da construção da cidadania no âmbito dos governos locais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Capital social e empreendedorismo local. In: **Proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In: J. G. Richardson (Org.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. Nova Iorque, Greenwood, 1985.

- CABRAL, E. H. S. **Terceiro setor: gestão e controle social**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CARNEIRO, C. Bronzo L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002.
- CARVALHO, M. do C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.
- COHEN, Joshua. Democracy and Liberty. In: ELSTER, Jon (Org.). **Deliberative Democracy**. Cambridge University Press, 1998.
- CUNHA, A. P. G. **Representações sociais e organização do poder político: a engenharia social do federalismo no Brasil Império**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública - EBAPE-FGV, Rio de Janeiro, 2001.
- DAHL, R. A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1989.
- D'ARAÚJO, M. C. S. **Capital social**. São Paulo: Jorge Zahar, 2003.
- DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.
- GOHN, M.G. Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas sociais. **Saúde e sociedade**. v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2011.
- GONDIM, S.; FISCHER, T.; MELO, V.P. Formação em gestão social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V.P. (Orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006. p.43-61.
- GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. Dissertação (Mestrado Administração Pública e Governo) –Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP/FGV, São Paulo, 2003.
- GREENWOOD, E. Métodos principales de investigacion social empírica. In: **Métodos de la investigacion social**. Bueno Aires: Paidos, 1973. Cap.6, p.106-126.
- JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- KEINERT, T.M.M. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.
- MAIA, J. G. V. **A Importância do componente cívico para o funcionamento efetivo de canais participativos como instrumentos de inclusão democrática: um estudo de caso dos comitês gestores de bairro do programa nova baixada**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública–EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, 2006.
- MILANI, C. **Teoria do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de pintadas (Bahia, Brasil)**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005. (Projeto de Pesquisa, 2002-2005).
- OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. **Novos Estudos Cebrap**, n. 50, p. 13-21, mar. 1998.

PAES-PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. v. 45, n. 1. jan./mar., 2005.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

REIS, F. W. e CASTRO, M. M. M. Democracia, civismo e cinismo - um estudo empírico sobre normas e racionalidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.45, v. 16, fev. 2001.

SCHERER-WARREN, I. **Rede de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). **Em Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

TENÓRIO, F. G. e ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul./ago. 1997.

TENÓRIO, F. **Gestão social, metodologia, casos e práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

YIN, Robert K. **The case study crisis: some answers**. National Science Foundation March. 1981. v. 26.