



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ANDRÉ DO NASCIMENTO LIMA

**PODER POLÍTICO E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS CONSELHOS DE
EDUCAÇÃO NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO – TOCANTINS**

Palmas - TO
2016

ANDRÉ DO NASCIMENTO LIMA

**PODER POLÍTICO E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS CONSELHOS DE
EDUCAÇÃO NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO – TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins-UFT, na linha de pesquisa Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva.

Palmas - TO

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

L732p Lima, André do Nascimento.
Poder político e controle social: uma análise dos conselhos de educação na microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins . / André do Nascimento Lima. – Palmas, TO, 2016.
143 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Regional, 2016.
Orientadora : Mônica Aparecida da Rocha Silva

1. Poder Político. 2. Controle Social. 3. Conselhos Municipais. 4. Educação. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ANDRÉ DO NASCIMENTO LIMA

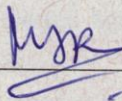
**“PODER POLÍTICO E CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DOS
CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NA MICRORREGIÃO DO BICO DO
PAPAGAIO - TOCANTINS”**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.

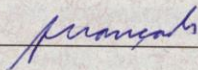
Orientadora: Profa. Dra. Mônica Aparecida da
Rocha Silva

Aprovada em 16/03/2016

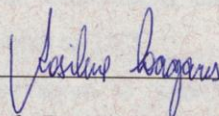
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva (Orientadora)



Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado - UFT



Prof. Dra. Rosilene Lagares - UFT

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me guiado até aqui e também pela proteção nas inúmeras viagens que fiz no trecho Imperatriz/Palmas e vice-versa.

Aos meus pais e irmãs pelo apoio em todas as horas de minha vida e por confiarem no meu potencial profissional e acadêmico.

À minha orientadora, professora Mônica Aparecida da Rocha Silva, pela orientação criteriosa, segura, competente e receptiva. Sem dúvida, a sua orientação foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho e também me incentivou a prosseguir na vida acadêmica.

Ao professor Airton Cardoso Cançado, pelas orientações concedidas, por ocasião de minha defesa do projeto de pesquisa e também pela participação na minha banca de defesa de dissertação.

À professora Rosilene Lagares (PPGE/UFT), pelo auxílio nos contatos com o pessoal da Undime –TO e também pela participação na minha banca de defesa de dissertação.

Aos queridos membros da *Casa da ONU*, Anayetzin Rivera Hernández (México) e Edwin Alexis Artunduaga Segura (Colômbia). Foi uma convivência fraternal, harmoniosa, com muito companheirismo e boas risadas.

À inestimável turma 2014-2015 do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UFT. Foi uma convivência muito gratificante e de troca de ideias, que nos ajudaram a superar todos os desafios do curso. Em especial, agradeço aos colegas: Fernanda Rodrigues da Silva, Genick Mbaki Masongele (Congo), Gildene Soares Carvalho e Jeany Castro dos Santos.

A todos os docentes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT, pela contribuição e dedicação durante as aulas e seminários. Em especial, agradeço aos professores: Adriano Firmino Valdevino de Araújo, Adriano Nascimento Paixão, André Joyal (Canadá), Antônio José Pedroso Neto, Cynthia Mara Miranda e Waldecy Rodrigues.

A todos os servidores técnico-administrativos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT.

A todos os conselheiros e secretários de educação dos municípios

pesquisados na microrregião do Bico do Papagaio, pela disponibilidade e compreensão quanto ao pedido de realização de entrevistas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT, pela oportunidade de cursar mestrado e também pela valorosa contribuição na minha formação acadêmica.

A todos àqueles que direta ou indiretamente contribuíram com esta dissertação, o meu muito obrigado!

“Bom mesmo é ir à luta com determinação e abraçar a vida com paixão, perder com classe e vencer com ousadia, pois o triunfo pertence a quem mais se atreve e a vida é muito para ser insignificante.”

Charles Chaplin

RESUMO

A presente dissertação discute a relação entre poder político e controle social em conselhos de educação. O objetivo geral desta pesquisa foi analisar a relação entre o poder político local e o controle social de responsabilidade dos conselhos de educação da microrregião do Bico do Papagaio no estado do Tocantins. A metodologia deste trabalho baseou-se na modalidade de pesquisa analítica de natureza qualitativa e a coleta de dados ocorreu mediante os seguintes instrumentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada. A pesquisa empírica foi realizada em 03 municípios da microrregião do Bico do Papagaio, a saber: Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis. Ao todo, foram entrevistados 09 conselheiros e 03 secretários de educação. Para o tratamento dos dados foi utilizado o método da análise de conteúdo. Os achados da pesquisa permitiram averiguar que os conselhos pesquisados caracterizam-se como instituições burocráticas das gestões locais, cuja criação ocorreu para atender às determinações da legislação vigente no país, não desempenhando de forma plena a função central de acompanhamento e controle social do Estado pela sociedade civil interessada nas políticas públicas da área da educação. Portanto, percebeu-se que a participação social nos três conselhos de educação investigados na microrregião do Bico do Papagaio ainda é bastante limitada e incipiente. Nesse sentido, infere-se que a forma como os governos locais se constituem nos municípios afeta consideravelmente o exercício do controle social do Estado pela sociedade civil.

Palavras-chave: Poder Político, Controle Social, Conselhos Municipais, Educação.

RESUMEN

La presente disertación discute la relación entre el poder político y control social en consejos de educación. El objetivo general de este trabajo fue analizar la relación entre el poder político local y el control social de responsabilidad de los consejos de educación de la microrregión del Pico del Papagayo en el estado del Tocantins. La metodología de éste trabajó se basó en la modalidad de investigación analítica de naturaliza cualitativa y la recolección de datos ocurrió mediante los siguientes instrumentos metodológicos: investigación bibliográfica, documental y entrevista semi-estructurada. La investigación empírica fue realizada en tres municipios de la microrregión del Pico del Papagayo, ellas son: Augustinópolis, São Miguel y Tocantinópolis. En total, fueron entrevistados nueve consejeros y tres secretarios de educación. Para el tratamiento de los datos fueron utilizados lo método de análisis de contenido. Los hallazgos de investigación permitieron confirmar que los consejeros investigados se caracterizan como instituciones burocráticas de las gestiones locales, cuya creación ocurrió para atender las determinaciones de la legislación vigente en el país, no desempeñando de forma plena la función central de acompañamiento y control social del Estado por la sociedad civil interesada en las políticas públicas del área de educación. Por lo tanto, se percibió que la participación social en los tres consejos de educación investigados en la microrregión del Pico del Papagayo todavía es bastante limitada e incipiente. En ese sentido, se infiere que la forma como los gobiernos locales se constituyen en los municipios afecta considerablemente el ejercicio del control social del Estado por la sociedad civil.

Palabras-clave: Poder Político, Control Social, Consejos Municipales, Educación.

LISTA DE FIGURA

Figura 1 - Microrregiões do estado do Tocantins.....	13
---	-----------

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Institucionalização dos CMEs na microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins.....	07
Quadro 2 – Documentos recebidos dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo.....	11
Quadro 3 – Composição dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo.....	58
Quadro 4 – Infraestrutura mínima dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo.....	63
Quadro 5 – Previsão legal do sistema de tomada de decisão dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo.....	67
Quadro 6 – Principais funções atribuídas aos CMEs.....	71
Quadro 7 – Previsão legal da participação dos CMEs no PME dos municípios selecionados para pesquisa de campo.....	78
Quadro 8 – Temas centrais e deliberações averiguados nos CMEs dos municípios pesquisados.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios da microrregião do Bico do Papagaio com população menor que 5.0000 habitantes.....	14
Tabela 2 – Municípios da microrregião do Bico do Papagaio com população entre 5.0000 e 10.000 habitantes.....	14
Tabela 3 – Municípios da microrregião do Bico do Papagaio com população maior que 10.000 habitantes.....	15
Tabela 4 – Dados gerais dos Secretários Municipais de Educação entrevistados (I).....	53
Tabela 5 – Dados gerais dos Secretários Municipais de Educação entrevistados (II).....	54
Tabela 6 – Dados gerais dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados (I).....	54
Tabela 7 – Dados gerais dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados (II).....	55
Tabela 8 – Dados dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados, conforme a relação de atuação nos CMEs.....	56

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
- CEE – Conselho Estadual de Educação
- CF – Constituição Federal
- CME – Conselho Municipal de Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FGV - Fundação Getúlio Vargas
- FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
- MEC – Ministério da Educação
- NAEA/UFPA – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará
- PIB - Produto Interno Bruto
- PME - Plano Municipal de Educação
- PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
- PNPS - Política Nacional de Participação Social
- PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
- PT - Partido dos Trabalhadores
- SME – Sistema Municipal de Ensino
- SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UFT – Universidade Federal do Tocantins

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNITINS - Fundação Universidade do Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	01
1.1 Objetivos	04
1.1.1 <i>Objetivo Geral</i>	04
1.1.2 <i>Objetivos Específicos</i>	04
1.2 Procedimentos Metodológicos	05
1.2.1 <i>Local de estudo</i>	12
1.2.2 <i>Análise dos dados</i>	17
1.3 Estrutura do trabalho	19
2 PODER POLÍTICO E PATRIMONIALISMO	20
2.1 Conceito de patrimonialismo	20
2.2 Patrimonialismo e dominação política.	23
2.3 A relação entre Administração Pública e patrimonialismo no Brasil	27
2.4 A persistência do patrimonialismo no cenário político brasileiro	29
3 CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
3.1 Aspectos conceituais.....	33
3.2 Democracia participativa	36
3.3 Concepções de participação na contemporaneidade.....	40
3.4 Participação e controle social por meio de conselhos.....	45
4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO E O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	51
4.1 Perfil dos entrevistados	52
4.2 Estrutura e funcionamento	57
4.2.1 <i>Segmentos representativos</i>	58
4.2.2 <i>Recursos disponíveis</i>	62
4.2.3 <i>Sistema de tomada de decisão</i>	65
4.2.4 <i>Publicidade dos atos praticados</i>	68
4.3 Gestão democrática e participação social	70
4.3.1 <i>O papel desempenhado pelos conselhos</i>	74
4.3.2 <i>Plano Municipal de Educação</i>	77
4.4 Temas centrais e deliberações.....	81

4.4.1 <i>Explorando as atas</i>	84
4.5 Influência do poder político.....	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	96
APÊNDICES	106
Apêndice A – Roteiro de entrevista com os Conselheiros Municipais de Educação dos municípios de Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis	107
Apêndice B – Roteiro de entrevista com os Secretários Municipais de Educação dos municípios de Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis	109
Apêndice C – Roteiro de entrevista com o Secretário de Estado da Educação do Tocantins.....	111
Apêndice D – Questionário de pesquisa para os Secretários Municipais de Educação dos municípios que não possuem conselho de educação constituído	112
ANEXOS	116
Anexo A – Lei de Criação do CME do Município de Augustinópolis	117
Anexo B – Lei de Criação do CME do Município de São Miguel do Tocantins	120
Anexo C – Lei de Criação do CME do Município de Tocantinópolis	128

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de dissertação de mestrado foi desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR/UFT) e abordou a temática do controle social de políticas públicas, o qual exige uma efetiva participação da sociedade civil na instituição de uma nova relação com o poder público.

Conforme Martins (1989), a noção de circularidade pode ser utilizada como critério para classificação das principais relações de controle existentes na prática social, ou seja, com base na dicotomia Estado-sociedade, pode-se elencar quatro grandes categorias, a saber: controles exercidos pela sociedade (sobre si e sobre o Estado) e pelo Estado (sobre a sociedade e sobre si). Considerando a referida classificação, esta dissertação investigou o *controle social exercido pela sociedade sobre o Estado*, na perspectiva dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs).

No Brasil, o controle social de políticas públicas pela sociedade foi institucionalizado com a promulgação da Carta Magna de 1988. Por conseguinte, considerando-se as reivindicações promovidas pela sociedade civil, houve a aprovação de algumas leis infraconstitucionais que dispõem especificamente sobre cada uma das políticas públicas. Nesse sentido, a lei que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.142/1990, foi a primeira a assegurar a participação social no processo de discussão, formulação, implementação, avaliação e controle de uma política pública. Seguem-se a ela outras leis, tais como: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990; a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993; o Conselho Nacional de Educação (CNE), Lei nº 9.131/1995; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000 e o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001 (MARTINIANO, 2010).

Com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) ao mundo jurídico pátrio em 1996, os CMEs foram incumbidos da função de fiscalização da aplicação dos recursos públicos destinados à educação (art. 73), paralelamente a outras instituições, como: os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs). Logo, a referida fiscalização não ficaria restrita ao poder público, mas teria a presença significativa dos setores da sociedade civil organizada (SOUZA; VASCONCELOS, 2007).

Nesse contexto, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei nº 9.424/1996, instituiu um novo sistema de financiamento com maior responsabilidade dos municípios pelo gerenciamento dos recursos públicos, o que desencadeou um forte movimento pela implantação dos CMEs em todas as regiões do país. Conforme Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004), a União passou a exigir a implantação dos conselhos como obrigatoriedade para a transferência de recursos e para a fiscalização dos repasses aplicados em educação.

Nessa perspectiva, o controle social da educação executado pelos CMEs, atualmente, no interior de um Sistema Municipal de Ensino, implica não somente a fiscalização das contas públicas dos governos locais. Ou seja, o referido controle compreende a transparência da gestão local, a publicidade das ações desenvolvidas e também a gestão democrática da educação na municipalidade. Assim, é nesse cenário que o acompanhamento, a fiscalização e o controle social das políticas públicas devem ser exercitados, pois o CME tem como principal intuito “[...] a mediação da participação social na gestão educacional, constituindo-se, substancialmente, uma alternativa ao autoritarismo que se mantém arraigado fortemente nas práticas gestionárias assumidas pelo gestor [...]” (ANDRADE, 2011, p. 176).

Com efeito, a opção pelos conselhos de educação como objeto de estudo se deve sobretudo pela própria experiência profissional do pesquisador como docente da educação básica. Assim sendo, o processo de descentralização escolar promovido pela participação social perante o poder político local, impõe mudanças significativas na gestão pública por meio dos conselhos institucionalizados. Tal processo fez nascer uma série de questões para todos aqueles ligados ao segmento educacional, cujos atores são desafiados a exercer suas responsabilidades nesse cenário de centralismo que ainda muito prevalece na essência das relações locais de poder.

Desta forma, um outro elemento importante que motivou a escolha dos CMEs da microrregião do Bico do Papagaio como objeto de pesquisa, foi o fato desta ser uma localidade onde estas instâncias colegiadas ainda não foram estudadas, podendo, então, trazer contribuições para a área investigada. Desse modo, esta pesquisa tem a finalidade de colaborar para uma melhor compreensão do processo de participação social, por meio do CME, como entidade consultiva, normativa,

deliberativa, propositiva, mobilizadora e fiscalizadora da gestão municipal da educação.

Nesta investigação foi utilizado para análise o recorte temporal que se inicia em 2013 e vai até 2015. A justificativa para esse recorte temporal consiste na significativa incidência da temática dos conselhos gestores e da ênfase na participação da sociedade nos assuntos referentes à educação e a outros direitos sociais. Além disso, este recorte temporal teve como propósito pesquisar a gestão atual do cargo de Prefeito municipal, eis que o objeto deste trabalho situa-se nos municípios.

A relevância teórica e política deste estudo, haja vista o período e o local pesquisado, relaciona-se com a possível contribuição para análise da efetivação do controle social de políticas públicas, tendo em vista que o Brasil contemporâneo ainda pode ser considerado como um país de fortes traços clientelistas e patrimonialistas (FAORO, 2001; LEAL, 2012). Já a relevância social está na contribuição para o entendimento crítico de como se desenvolve a prática política local e sua relação com a sociedade civil a partir do controle social de responsabilidade dos conselhos de educação. Nessa situação, entende-se que o presente trabalho representa uma importante contribuição na discussão sobre os mecanismos de participação social conquistados nos últimos anos e, sobretudo, indicou se os conselhos pesquisados promovem efetivamente o controle das políticas públicas da área educacional – não se configurando apenas como órgãos burocráticos da gestão dos municípios pesquisados.

Este estudo compartilhou da concepção de democracia que está intimamente relacionada à partilha do poder entre governantes e sociedade civil, o controle social sobre a atividade estatal, a transparência das ações governamentais, o direito universal dos cidadãos às informações públicas e a prática política dirigida por princípios éticos assimilados pelos atores sociais. De acordo com Faoro (2001), tal concepção em nada compartilha da cultura patrimonialista e clientelista que ainda permeia o Estado brasileiro, mormente naquelas regiões menos desenvolvidas do ponto de vista socioeconômico.

Portanto, mediante análise dos contextos social e econômico em que se insere o Estado brasileiro e a microrregião do estado do Tocantins destacada para investigação – o Bico do Papagaio, a qual ainda é marcada por mazelas sociais oriundas de práticas políticas arraigadas que confundem o público com o privado

(ROCHA SILVA *et alii*, 2015), formulou-se a seguinte questão norteadora de pesquisa: Em que medida a forma como o poder político se constitui no município afeta o controle social de responsabilidade dos conselhos de educação?

Esta pesquisa partiu da ideia central de que os CMEs se configuravam em instituições dotadas de pouca ação e efetividade, com níveis de participação insatisfatórios para condução da educação municipal a patamares desejáveis de democratização da gestão pública; visto que caracterizavam-se como instâncias administrativas criadas tão somente para atender a uma exigência da legislação vigente.

Além disso, considerou-se como aspecto crucial a prevalência de relações sociais personalíssimas existentes entre o chefe do Poder Executivo local e a participação dos conselheiros na gestão da educação municipal. Tal prática conduziu ao predomínio da política de troca de favores tão característica dos fenômenos sociais do patrimonialismo e do coronelismo, sobretudo nos pequenos municípios do interior do Brasil (FAORO, 2001; LEAL, 2012). Por conseguinte, também levou-se em conta o tipo de democracia praticada no poder político local diante da atuação do CME.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a relação entre o poder político local e o controle social de responsabilidade dos conselhos de educação da microrregião do Bico do Papagaio no estado do Tocantins.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Analisar a estrutura e o funcionamento dos CMEs, bem como os seus segmentos representativos, os recursos disponíveis, o sistema de tomada de decisão e a publicidade dos atos praticados;
- b) Investigar os temas centrais tratados nos CMEs e as deliberações para esses casos;
- c) Verificar em que medida os CMEs têm contribuído nos processos de controle das

políticas públicas e na democratização da gestão da educação municipal.

1.2 Procedimentos Metodológicos

Com o propósito de analisar a relação entre o poder político local e o controle social de responsabilidade dos conselhos de educação da microrregião do Bico do Papagaio no estado do Tocantins, a metodologia deste trabalho baseou-se na modalidade de pesquisa analítica de natureza qualitativa (TRIVIÑOS, 1987).

A referida investigação utilizou-se da abordagem qualitativa, uma vez que este tipo de estudo “[...] expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, estabelecendo correlações entre vários aspectos” (VERGARA, 2000, p. 47). Além disso, este tipo de pesquisa caracteriza-se como aquela cujos procedimentos metodológicos evidenciam a necessidade de descrever para analisar (ZANELLA, 2009). Realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, e entrevista semiestruturada, que se constituiu na principal técnica de coleta de dados.

A pesquisa empírica foi realizada em 03 (três) municípios da microrregião do Bico do Papagaio. Sendo assim, 02 (dois) municípios foram selecionados de acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2013), a saber: a) 01 (um) município com o maior desempenho no IDEB 2013: *Augustinópolis* (5,3); e b) 01 (um) município com o menor desempenho no IDEB 2013: *São Miguel do Tocantins* (3,8). O terceiro município selecionado para pesquisa de campo foi *Tocantinópolis*, porque é considerado polo para toda a microrregião do Bico do Papagaio, especialmente, na questão dos serviços públicos da área da educação básica e superior. Além disso, este município é o segundo mais importante da referida microrregião na atualidade, destacando-se nos aspectos populacional, econômico, cultural e político (IBGE, 2010).

Desta forma, os dados foram coletados em dois tipos de fontes: a) Documentos que descrevem a implantação, o funcionamento e a estrutura dos CMEs, bem como os registros das atas das reuniões ordinárias destes órgãos; e b) Entrevistas semiestruturadas junto a conselheiros e secretários de educação dos respectivos municípios destacados para estudo.

Com relação ao perfil dos entrevistados, o pesquisador deve selecionar informantes que detenham a informação, sejam capazes de trazê-la e que estejam

dispostos a fazê-lo (LUNA, 1997).

Neste sentido, a abordagem de natureza qualitativa exige cuidados com a escolha daqueles que irão responder à pesquisa. Assim, exige-se como critério, aqueles atores sociais mais envolvidos com a temática pesquisada e que saibam mais sobre ao assunto em discussão; não se procedendo à escolha dos respondentes ao acaso, mas dentro de parâmetros definidos. A escolha de conselheiros e secretários de educação como os relatores verbais deste estudo teve por fundamento esse entendimento.

Deste modo, foram realizadas 12 (doze) entrevistas, contemplando conselheiros e secretários de educação dos três municípios estudados.¹ Tal procedimento assegurou uma amostra que contemplou conselheiros de diferentes segmentos representativos da sociedade civil, além dos 03 (três) dirigentes da pasta da educação dos respectivos municípios em que os CMEs foram analisados.

Isto posto, as entrevistas foram realizadas com os atores sociais vinculados ao desenvolvimento das atividades próprias dos CMEs, quais sejam:

- 1) Em Augustinópolis, foram realizadas 04 (quatro) entrevistas: 01 (uma) entrevista com a secretária de educação e 03 (três) entrevistas com os conselheiros de educação. Os referidos conselheiros compõem os seguintes segmentos sociais: 01 (um) representante de professores (presidente), 01 (um) representante de pais de aluno e 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (secretária);
- 2) Em São Miguel, foram realizadas 05 (cinco) entrevistas: 01 (uma) entrevista com a secretária de educação e 04 (quatro) entrevistas com os conselheiros de educação. Os referidos conselheiros compõem os seguintes segmentos sociais: 01 (um) representante do Poder Executivo municipal (presidente), 01 (um) representante de pais de aluno, 01 (um) representante dos diretores de escolas públicas municipais e 01 (um) representante do sindicato dos trabalhadores em educação;
- 3) Em Tocantinópolis, foram realizadas 03 (três) entrevistas: 01 (uma) entrevista com a secretária de educação e 02 (duas) entrevistas com os conselheiros de educação. Os referidos conselheiros compõem os seguintes segmentos

¹ Cabe destacar que também ocorreram conversas informais com pessoas da microrregião, tais como: servidores da educação, professores da rede municipal de ensino e outros conselheiros não entrevistados, cuja interação aconteceu quando o pesquisador estava no campo coletando os dados.

sociais: 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (presidente) e 01 (um) representante dos professores e diretores de escolas públicas.

Os contatos telefônicos dos 25 (vinte e cinco) secretários de educação da microrregião do Bico do Papagaio foram obtidos por meio de ofício enviado, via *e-mail*, à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Tocantins (Undime-TO) e também por meio de pesquisas realizadas nos *sites* dos municípios da microrregião em destaque. Tais informações permitiram ao pesquisador a construção do quadro a seguir, que trata da institucionalização dos CMEs na microrregião do Bico do Papagaio (data de referência: 21 de setembro de 2015):

Quadro 1 – Institucionalização dos CMEs na microrregião do Bico do Papagaio – Tocantins

MUNICÍPIOS	CME CRIADO E INSTALADO
1. AGUIARNÓPOLIS	Sim
2. ANANÁS	Não
3. ANGICO	Sim
4. ARAGUATINS	Sim
5. AUGUSTINÓPOLIS	Sim
6. AXIXÁ DO TOCANTINS	Sim
7. BURITI DO TOCANTINS	Sim
8. CACHOEIRINHA	Não
9. CARRASCO BONITO	Sim
10. DARCINÓPOLIS	Sim
11. ESPERANTINA	Não
12. ITAGUATINS	Sim
13. LUZINÓPOLIS	Sim
14. MAURILÂNDIA DO TOCANTINS	Sim
15. NAZARÉ	Não
16. PALMEIRAS DO TOCANTINS	Sim
17. PRAIA NORTE	Sim
18. RIACHINHO	Sim
19. SAMPAIO	Sim
20. SANTA TEREZINHA DO TOCANTINS	Sim
21. SÃO BENTO DO TOCANTINS	Sim
22. SÃO MIGUEL DO TOCANTINS	Sim
23. SÃO SEBASTIÃO DO TOCANTINS	Sim
24. SÍTIO NOVO DO TOCANTINS	Sim

25. TOCANTINÓPOLIS	Sim
--------------------	-----

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

Com base no quadro 1, o pesquisador tentou aplicar um questionário (Apêndice D) com os secretários de educação dos municípios que não possuíam CME criado e instalado, quais sejam: Ananás, Cachoeirinha, Esperantina e Nazaré. Embora esses municípios não façam parte da amostra de pesquisa deste trabalho, o intuito da aplicação do questionário era averiguar os motivos pelos quais as referidas localidades ainda não possuíam conselhos de educação institucionalizados. Dessa forma, os questionários foram entregues, pessoalmente e/ou via *e-mail*, às secretarias de educação dos quatro municípios citados anteriormente. No entanto, mesmo após alguns telefonemas, o pesquisador não recebeu nenhuma resposta sobre o questionário de pesquisa, o qual deveria ser respondido pelos respectivos titulares das secretarias de educação.

Por outro lado, o pesquisador também tentou realizar uma entrevista exploratória com o titular da Secretaria de Estado da Educação do Tocantins (Apêndice C). Logo, o pesquisador entrou em contato com a assessoria do senhor secretário de Estado e foi agendada uma data para a realização da entrevista. No entanto, no dia marcado, o senhor secretário não concedeu a entrevista alegando que tinha reunião inadiável com o senhor Governador do Estado do Tocantins e outros secretários estaduais. Nesse mesmo momento, o referido secretário solicitou ao pesquisador o envio do roteiro de entrevista para o seu *e-mail* particular. Tal pedido foi aceito e as questões foram enviadas para o *e-mail* indicado, mas não foram respondidas e encaminhadas novamente ao endereço eletrônico do pesquisador. Com efeito, a entrevista em questão tinha como objetivo analisar a articulação entre os conselhos de educação dos municípios do estado do Tocantins e a política para a educação básica na gestão do Governador Marcelo Miranda (2015-2018).

Por conseguinte, de posse dos contatos telefônicos dos secretários de educação dos três municípios investigados, o pesquisador solicitou a esses dirigentes o contato dos presidentes dos CMEs, cujos pedidos foram deferidos. Assim, os contatos dos demais conselheiros de educação foram repassados pelos respectivos presidentes dos colegiados analisados, com exceção do município de Tocantinópolis, cujos contatos dos conselheiros de educação foram entregues ao pesquisador pela própria titular da pasta da educação municipal.

Ressalta-se que todas as entrevistas foram realizadas pelo pesquisador no período compreendido entre os dias 08 e 28 de outubro de 2015. Para tanto, o pesquisador telefonou para todos os pretensos entrevistados requisitando um encontro em data e local oportunos. Ainda, vale esclarecer que a totalidade das entrevistas concedidas foram gravadas em forma de áudio com o uso de um *tablet* com sistema operacional *android* e transcritas na sua integralidade, com o consentimento prévio dos participantes. Logo, cada categoria entrevistada demandou a construção de uma roteiro específico de entrevista, isto é, um roteiro para os conselheiros e outro roteiro para os secretários de educação (Apêndices A e B).

Além disso, foi requerido aos participantes da pesquisa a assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que tem como objetivo garantir o sigilo das informações e o anonimato dos sujeitos quando da apresentação dos resultados ao meio acadêmico. Com relação ao cumprimento desse requisito, os documentos da pesquisa serão mantidos pelo pesquisador, evitando a manipulação dos dados por sujeitos alheios à investigação e a divulgação acidental de elementos importantes que possam vir a comprometer os sujeitos de pesquisa.

Deste modo, as entrevistas com os conselheiros visam auxiliar a compreensão do funcionamento dos CMEs, e o entendimento de sua inserção, enquanto instrumento efetivo de participação da sociedade na condução das questões educacionais dos municípios pesquisados. Já as entrevistas com os secretários visam compreender a relação entre esses dirigentes e o controle social das políticas públicas da área educacional executado pelos colegiados de educação.

As entrevistas semiestruturadas não exigem do entrevistador a observância a uma ordem rígida estabelecida para as perguntas, o que permite ao entrevistado falar mais espontaneamente sobre os temas centrais da pesquisa. Dessa forma, as entrevistas são importantes instrumentos de pesquisa, uma vez que possibilitam coletar dados que não são encontrados em registros e em documentos, podendo ser fornecidos, somente, pelos sujeitos envolvidos. Com efeito, a metodologia de entrevista em questão se configurou como a mais adequada para este estudo porque “[...] dá melhores resultados quando se trabalha com diferentes grupos de pessoas” (TRIVIÑOS, 1987, p. 146). Sobre o tema entrevista, é a lição a seguir:

Entrevista semidiretiva (semiestruturada): nela a formulação da maioria das

perguntas prevista com antecedência e sua localização é provisoriamente determinada. O entrevistador tem uma participação bem mais ativa em relação a entrevista não-diretiva, embora ele deva observar um roteiro mais ou menos preciso e ordenado de questões. Contudo, apesar de observar um roteiro, o entrevistador pode fazer perguntas adicionais para elucidar questões ou ajudar a recompor o contexto (COLOGNESE; MELO, 1998, p. 144).

A entrevista semiestruturada pede a formulação flexível das questões, cuja sequência e detalhes ficam por conta do discurso dos sujeitos e da dinâmica que flui no momento em que entrevistador e entrevistado travam contato e partilham uma conversa permeada de perguntas abertas, destinadas a suscitar uma verbalização que expresse o modo de pensar ou de agir das pessoas em face dos temas focalizados (LÜDKE; ANDRÉ, 1986).

Por seu turno, a pesquisa documental é considerada uma importante técnica de abordagem dos dados qualitativos. Podem ser considerados documentos todo e qualquer tipo de material que possa oferecer informações importantes para determinada pesquisa. Este tipo de procedimento também serve para complementar e validar informações obtidas através de outros recursos. Assim, o uso de documentos em pesquisa deve ser valorizado, “[...] uma vez que possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural” (SÁ-SILVA *et alii*, 2009, p. 2).

Neste sentido, os documentos referentes aos CMEs funcionaram como importantes fontes de informações, já que a exploração dos documentos permitiu inferir o contexto de aprovação das leis, as atribuições dadas aos conselhos, os setores da sociedade civil representados, as condições para o exercício das atribuições e se há o efetivo controle social das políticas educacionais nos municípios.

No que diz respeito à coleta dos documentos oficiais para pesquisa documental, os referidos foram solicitados pelo pesquisador, via ofício, aos respectivos presidentes dos conselhos de educação em tela, cujo deferimento total ocorreu apenas no CME de São Miguel. Em Augustinópolis, a secretária do conselho de educação local disponibilizou de forma parcial os documentos oficiais requeridos em ofício. Já em Tocantinópolis, a entrega parcial dos documentos oficiais foi feita ao pesquisador pela dirigente municipal de educação. Portanto, considerou-se como documentos importantes para este estudo: a Lei de criação dos CMEs, assim como suas reformulações e emendas; os Regimentos Internos; as

resoluções; os pareceres e as atas das reuniões ordinárias destes órgãos colegiados.

Vale destacar que o acesso aos documentos oficiais dos CMEs em questão, possibilitou ao pesquisador a elaboração do quadro a seguir com os dados centrais para pesquisa documental:

Quadro 2 – Documentos recebidos dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo

MUNICÍPIOS	DOCUMENTOS DOS CMEs
1. AUGUSTINÓPOLIS	1) Lista com os dados dos conselheiros; 2) Regimento Interno; 3) Lei de criação (Lei nº 391/2007).
2. SÃO MIGUEL	1) Lista com os dados dos conselheiros; 2) Regimento Interno; 3) Lei de criação (Lei nº 045/2009); 4) Resoluções e pareceres (2013-2015); 5) Atas (2013-2015).
3. TOCANTINÓPOLIS	1) Lista com os dados dos conselheiros; 2) Regimento Interno; 3) Lei de criação (Lei nº 690/2001); 4) Atas (2013).

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

A pesquisa documental efetuada das atas, das resoluções e dos pareceres dos CMEs em debate, possibilitou a elaboração de um panorama com os temas centrais discutidos nos conselhos de educação e suas respectivas deliberações, aqui entendida em seu duplo sentido: como discussão coletiva e como a possibilidade de levar o Estado à ação (AVRITZER, 2009). Por outro lado, a leitura e a análise das atas contribuiu para conhecer a sistemática de funcionamento dos CMEs e para averiguar o grau de participação da sociedade civil nessas instituições representativas, bem como entender como se dá a inclusão dos colegiados na gestão educacional dos municípios pesquisados.

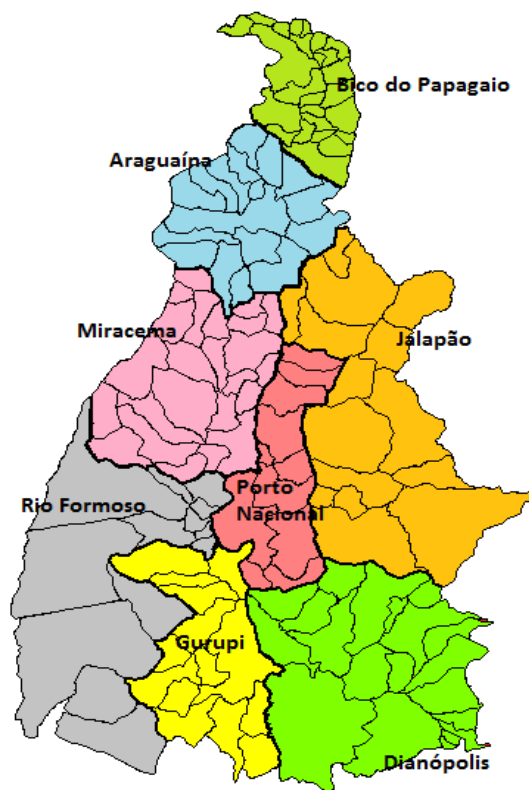
1.2.1 Local de estudo

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), o Tocantins possui uma população de 1.383.445 habitantes distribuída entre os seus 139 municípios, cujo percentual de analfabetos entre a população com faixa etária acima de 10 anos corresponde a 11,88%. Tendo em vista este indicador social, o estado supera a média nacional e da região norte que corresponde a 9,2% e 10,60%, respectivamente.

Segundo estudo realizado por Oliveira e Strassburg (2014, p. 129), “no Tocantins, a pobreza é extrema, o estado tem um dos piores indicadores socioeconômicos do país. E esse problema persiste de forma secular.” Portanto, o analfabetismo e a conseqüente baixa qualificação profissional são problemas que colaboram para o baixo desempenho econômico do Tocantins, uma vez que se refletem na falta de profissionais qualificados em diversos setores da economia tocanтинense.

Por sua vez, a microrregião do Bico do Papagaio é uma das oito microrregiões do estado do Tocantins, pertencendo à mesorregião Ocidental. A população desta localidade foi estimada pelo IBGE (2010) em 196.367 habitantes, ocupando uma área total de 15.767,856 km². A referida microrregião está situada no extremo-norte do estado, na divisa com os estados do Maranhão e Pará, e é área de transição entre o cerrado e a floresta amazônica.

A microrregião do Bico do Papagaio é formada por um conjunto de 25 municípios do estado do Tocantins, a saber: Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Esperantina, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Praia Norte, Riachinho, Sampaio, Santa Terezinha do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins e Tocantinópolis.

Figura 1 - Microrregiões do estado do Tocantins

Fonte: ROCHA SILVA *et alii*, 2015, p. 412.

No que tange ao aspecto social, esta microrregião é considerada como uma das mais violentas do Brasil quando o assunto é a luta pela posse da terra, pois o latifúndio atua com muita voracidade ante a ineficiente política agrária construída nacionalmente (ROCHA SILVA *et alii*, 2015; LIRA, 2011). Assim, verifica-se que a grilagem de terra e a questão das reservas indígenas são fatores de peso que contribuem para o aprofundamento dos conflitos ainda existentes na localidade. Tais questões nos conduzem à notória percepção de que “[...] a prática do patrimonialismo no poder público e uma elite econômica pouco interessada na construção de uma sociedade sustentável têm se tornado um entrave para o desenvolvimento local” (ROCHA SILVA *et alii*, 2015, p. 450).²

Nesta microrregião, “[...] percebe-se que a comunidade compreende a importância da educação como um instrumento para ter acesso a emprego e renda, fortalecimento da democracia e uma melhor condição de vida, em outras palavras, um efetivo desenvolvimento local” (ROCHA SILVA *et alii*, 2015, p. 451).

² O capítulo do livro em destaque é resultado de uma pesquisa-ação realizada na microrregião do Bico do Papagaio no estado do Tocantins.

As tabelas a seguir fornecem dados significativos sobre três índices das áreas econômica e social da microrregião em destaque.

Tabela 1 – Municípios da microrregião do Bico do Papagaio com população menor que 5.000 habitantes

Municípios	PIB <i>per capita</i> 2012	IDHM 2000 (1)	IDHM 2010 (2)	MÉDIA (1) e (2)	IDEB 2011 (3)	IDEB 2013 (4)	MÉDIA (3) e (4)
Angico	7.624,15	0,485	0,648	0,566	4,7	4,6	4,6
Cachoeirinha	6.862,15	0,443	0,627	0,535	4,6	4,4	4,5
Carrasco Bonito	6.424,58	0,407	0,594	0,500	4,5	4,1	4,3
Luzinópolis	8.136,32	0,454	0,639	0,546	5,4	4,6	5,0
Maurilândia	6.747,45	0,383	0,580	0,481	4,0	3,7	3,8
Nazaré	7.062,72	0,482	0,643	0,562	4,5	---	---
Riachinho	7.275,78	0,361	0,572	0,466	4,3	4,6	4,4
Sampaio	5.931,03	0,457	0,606	0,531	4,4	4,6	4,5
Santa Terezinha	6.735,42	0,398	0,637	0,517	---	4,7	---
São Bento	6.620,50	0,411	0,605	0,508	3,6	4,2	3,9
São Sebastião	6.367,86	0,439	0,573	0,506	4,1	3,9	4,0

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e INEP.

Considerando o grupo de municípios com menos de 5 mil habitantes, o município de Angico foi o que apresentou o maior indicador no IDHM 2000 e 2010 na microrregião do Bico do Papagaio. Nesse grupo, o maior PIB *per capita* foi observado no município de Luzinópolis, sendo esta localidade com o melhor desempenho no IDEB 2011. Por outro lado, o menor PIB *per capita* foi observado no município de Sampaio. Já o município de Riachinho apresentou o menor indicador no IDHM 2000 e 2010 no grupo em discussão. E os municípios de São Bento do Tocantins e Maurilândia do Tocantins apareceram com os menores indicadores, respectivamente, no IDEB 2011 e 2013.

Tabela 2 – Municípios da microrregião do Bico do Papagaio com população entre 5.000 e 10.000 habitantes

Municípios	PIB <i>per capita</i> 2012	IDHM 2000 (1)	IDHM 2010 (2)	MÉDIA (1) e (2)	IDEB 2011 (3)	IDEB 2013 (4)	MÉDIA (3) e (4)
Aguiarnópolis	13.973,48	0,466	0,657	0,561	3,8	3,8	3,8
Ananás	7.931,87	0,496	0,671	0,583	4,8	5,1	4,9
Axixá	6.675,15	0,432	0,627	0,529	4,5	4,2	4,3
Buriti	5.683,54	0,462	0,627	0,544	4,7	4,2	4,4
Darcinópolis	10.757,94	0,410	0,581	0,495	4,2	4,5	4,3
Esperantina	5.843,17	0,357	0,570	0,463	3,7	4,6	4,1
Itaguatins	7.054,04	0,378	0,616	0,497	3,9	3,8	3,8
Palmeiras	7.199,04	0,435	0,628	0,531	4,2	4,1	4,1
Praia Norte	5.785,36	0,374	0,583	0,478	4,1	4,7	4,4
Sítio Novo	6.166,09	0,457	0,604	0,530	4,1	4,5	4,3

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e INEP.

Tendo em vista o grupo de municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes, o município de Ananás foi o que teve o maior desempenho no IDHM e no IDEB no período ora analisado, na microrregião do Bico do Papagaio. Assim, o município de Aguiarnópolis destacou-se com o maior PIB *per capita*, porém teve o pior desempenho no IDEB 2011 e 2013. Por sua vez, o município de Esperantina apareceu com os piores indicadores no IDHM (2000 e 2010) e também no IDEB 2011, mas obteve uma significativa melhora na edição de 2013 deste último índice. Ainda, o município de Buriti do Tocantins destacou-se com o menor PIB *per capita* nesse grupo.

Tabela 3 – Municípios da microrregião do Bico do Papagaio com população maior que 10.000 habitantes

Municípios	PIB <i>per capita</i> 2012	IDHM 2000 (1)	IDHM 2010 (2)	MÉDIA (1) e (2)	IDEB 2011 (3)	IDEB 2013 (4)	MÉDIA (3) e (4)
Araguatins	7.076,45	0,432	0,631	0,531	4,5	4,7	4,6
Augustinópolis	7.678,92	0,462	0,670	0,566	5,2	5,3	5,2
São Miguel	5.260,97	0,420	0,623	0,521	4,0	3,8	3,9
Tocantinópolis	7.854,54	0,542	0,681	0,611	4,8	5,0	4,9

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e INEP.

No que se refere ao grupo de municípios com população maior que 10 mil habitantes da microrregião do Bico do Papagaio, o maior PIB *per capita* foi verificado no município de Tocantinópolis, sendo esta localidade destaque no IDHM dos anos 2000 e 2010. Já o município de Augustinópolis apresentou o melhor desempenho no IDEB nas duas edições elencadas neste estudo. Por sua vez, o município de São Miguel apresentou-se com os piores desempenhos em todos os indicadores aqui analisados, no grupo em debate.

Portanto, os dados constantes nas tabelas anteriores são suficientes para justificar a escolha dos três municípios investigados, isto é, dois municípios com os melhores indicadores (Tocantinópolis e Augustinópolis) e um com os piores indicadores (São Miguel), dentre àqueles mais populosos da microrregião do Bico do Papagaio. A partir desta constatação, tornou-se necessária uma caracterização das localidades escolhidas para a pesquisa empírica.

De acordo com informações do IBGE (2010), o município de *Augustinópolis* foi criado pela Lei Estadual nº 9.180, de 11 de maio de 1982, desmembrando-se do município de São Sebastião do Tocantins. Atualmente, o município de Augustinópolis possui 414,370 km² de extensão territorial e está localizado à

margem direita do rio Araguaia. Conforme dados do censo demográfico 2010, a população do referido município é estimada em 15.950 habitantes, ocupando o 13º lugar entre os municípios do estado do Tocantins e o 3º da microrregião do Bico do Papagaio em população. Quanto ao aspecto econômico, o PIB do município é formado pelos setores de prestação de serviços, agropecuária e pequena indústria. Quanto ao aspecto educacional, a taxa de alfabetização da população residente é de 70,82%. Tendo em vista o mapa de pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros 2003, elaborado pelo IBGE, a taxa de incidência de pobreza é de 56,84% da população.

Neste contexto, o município de *São Miguel do Tocantins* foi elevado à categoria de município e distrito com a denominação atual, pela Lei Estadual nº 251, de 20 de fevereiro de 1991. O município de São Miguel do Tocantins possui 398,817 km² de extensão territorial e está localizado às margens do rio Tocantins. Segundo dados do censo demográfico 2010, este município possui uma população de aproximadamente 10.481 pessoas, sendo o 21º município do estado do Tocantins e o 4º da microrregião do Bico do Papagaio em população. A economia local está baseada na agricultura e pecuária. A taxa de alfabetização da população residente é de 65,33%. Considerando o mapa de pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros 2003 do IBGE, a taxa de incidência de pobreza é de 38,56% da população local (IBGE, 2010).

Por sua vez, o município de *Tocantinópolis* foi elevado à categoria de cidade pela Lei Provincial nº 2, de 28 de julho de 1858. Tal município conta atualmente com uma extensão territorial de 1.077,066 km² e está localizado às margens do rio Tocantins. Considerando os dados do censo demográfico 2010, a sua população está estimada em 22.608 habitantes, o que a coloca na 9ª posição entre os municípios do estado do Tocantins e na 2ª da microrregião do Bico do Papagaio em contingente populacional. A economia municipal compõe-se basicamente dos seguintes setores: comércio varejista, prestadores de serviços, agropecuária e pequena indústria; além dos serviços públicos que atendem todos os municípios da microrregião do Bico do Papagaio. Em relação à área educacional, a taxa de alfabetização da população residente é de 74,37%. Segundo o mapa de pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros 2003, realizado pelo IBGE, a taxa de incidência de pobreza é de 45,42% da população local (IBGE, 2010). O referido município também é sede de um *campus* da Universidade Federal do Tocantins

(UFT) que oferece os cursos de Pedagogia, Ciências Sociais, Educação do Campo e Educação Física.³

1.2.2 Análise dos dados

Neste trabalho, foi utilizado o método da análise de conteúdo para interpretação dos dados pesquisados. A técnica da análise de conteúdo se constitui em:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1979, p. 42).

Desta forma, a justificativa da utilização dessa técnica é dada pelo objeto de estudo e pela natureza subjetiva do discurso dos participantes, pois a análise de conteúdo é o método que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e também procura identificar o que está sendo afirmado sobre uma temática específica (BARDIN, 1979; VERGARA, 2000).

De acordo com Bardin (1979), a análise de conteúdo é uma técnica analítica que pode ser dividida em três fases: 1) pré-análise (organização da pesquisa e definição de categorias de análise iniciais); 2) exploração do material (codificação dos conteúdos nas diferentes categorias de análise); e 3) tratamento dos dados (inferência e interpretação dos significados).

A análise de dados qualitativos exige que todas as informações coletadas durante a pesquisa sejam tratadas em conjunto, conforme Lüdke e André (1986). Inicialmente, a atividade de análise demanda que o material obtido seja organizado em partes, procurando identificar tendências e padrões relevantes. Este processo permitiu a busca por relações e inferências num nível de abstração mais aprofundado. Assim sendo, os dados coletados foram organizados e passaram por diferentes níveis de análise tendo-se como base o referencial teórico discutido neste trabalho.

Quanto ao processo de preparação das informações, foi feita a leitura

³ Antes da efetivação das atividades da UFT, ocorrida em maio de 2003, funcionava neste município um *campus* da Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS), o qual oferecia o curso de Pedagogia. Conforme informações obtidas do *site* oficial da Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), que é: <www.uft.edu.br>.

sistemática dos dados com a finalidade de determinar afinidades de sentido (COLOGNESE; MÉLO, 1998). Esta é uma das primeiras tarefas a que o pesquisador deve submeter os dados, efetuando a separação em unidades relevantes e significativas, como uma frase ou um parágrafo que possa ser destacado, conforme Bogdan e Biklen (1994).

Deste modo, os padrões para divisão das informações foram variados, porém os critérios mais frequentes e selecionados para este estudo foram aqueles que consideravam as unidades em função do tema abordado. Esse procedimento de análise foi utilizado, tanto para a análise dos documentos, quanto para as entrevistas, permitindo uma análise do registro escrito e das falas dos entrevistados em seus elementos comuns; bem como possibilitou a revelação das contradições que se apresentavam nos discursos dos participantes da entrevista.

Assim sendo, a técnica para o exame dos dados foi fundamentada na análise de conteúdo com ênfase na análise temática ou categorial, a saber: *i)* estrutura e funcionamento dos CMEs; *ii)* gestão democrática e participação social; *iii)* temas discutidos nos CMEs e as suas respectivas deliberações; e *iv)* influência do poder político. Tais categorias foram explicitadas no capítulo referente à análise dos dados empíricos (capítulo 4), as quais correspondem à análise da percepção dos entrevistados no que diz respeito à relação entre participação social e poder político local.

Vale ressaltar que as identidades dos entrevistados não foram reveladas e para indicar as citações das entrevistas foram empregados códigos, quais sejam: C para conselheiro de educação e S para secretário de educação, com a ordenação numérica crescente (S1, S2, S3).

Conforme Duarte (2004), as entrevistas podem e devem ser editadas, com exceção dos casos em que o pesquisador optou por fazer análise de conteúdo. Destarte, as transcrições das entrevistas foram apresentadas sem qualquer edição em razão do método utilizado para interpretação, o que incluiu supostos desacordos à norma culta da língua portuguesa.

Por seu turno, a análise documental também possibilitou a complementação das informações coletadas nas entrevistas, inter-relacionando as teorias e as falas dos participantes (LÜDKE; ANDRÉ, 1986), com documentos oficiais dos conselhos de educação. Para tanto, analisou-se os Regimentos Internos, as Leis de criação, as resoluções, os pareceres e as atas dessas instâncias. Além disso, os documentos

legais permitiram investigar as contradições entre as disposições formais e o funcionamento dos colegiados, buscando-se fundamentar as discussões e as análises contextuais.

1.3 Estrutura do trabalho

Esta dissertação foi organizada em cinco partes. Assim sendo, a primeira parte do trabalho trata da introdução com a delimitação e a problematização do tema escolhido para estudo. Nesta etapa, apresentou-se o objetivo geral da pesquisa, os objetivos específicos, os pressupostos e a justificativa. Aqui também foram descritos os procedimentos metodológicos que orientaram as ações relativas à pesquisa empírica.

Na segunda parte do trabalho, denominada *Poder Político e Patrimonialismo*, apresentou-se a fundamentação teórica que discutiu o conceito de patrimonialismo e sua relação com o exercício da dominação política, bem como analisou a persistência deste fenômeno no cenário político brasileiro e a sua relação com a Administração Pública.

Na terceira parte, intitulada *Controle Social de Políticas Públicas*, buscou-se debater os aspectos relevantes das teorias sobre o conceito de controle social e democracia participativa. Este capítulo discutiu as várias concepções de participação na sociedade contemporânea e também a relação entre o controle social e a participação por meio de conselhos.

Na quarta parte, *Conselhos Municipais de Educação na Microrregião do Bico do Papagaio e o Controle Social de Políticas Públicas*, foram apresentados os principais resultados obtidos na pesquisa de campo; bem como a discussão e a interpretação dessas informações, com base nos referenciais teóricos adotados e em conformidade com os objetivos deste trabalho de dissertação.

No último capítulo foram apresentadas as considerações finais do trabalho, nas quais o pesquisador demonstra de maneira sucinta os entraves que, de acordo com a interpretação das falas dos participantes das entrevistas, limitam o controle social de políticas públicas pela sociedade civil nos três municípios estudados na microrregião do Bico do Papagaio. Além disso, também foram feitas algumas sugestões para a elaboração de trabalhos futuros sobre a relação entre poder político e participação social.

2 PODER POLÍTICO E PATRIMONIALISMO

A próxima relação entre poder político e patrimonialismo ainda é muito presente na Administração Pública do Brasil atual, sobretudo nos pequenos municípios do interior. Desse modo, o estilo patrimonialista é baseado no poder econômico e na influência hierárquica do cargo ocupado pelo chefe político local (FAORO, 2001). Por outro lado, esse fenômeno social ajudaria a explicar, pelo menos em parte, os motivos pelos quais o Brasil possui consideráveis limitações na qualidade da participação da sociedade nos denominados mecanismos de controle social (SILVA, 1999).

2.1 Conceito de patrimonialismo

A clássica obra *Os donos do poder* de Raymundo Faoro trata da origem histórica da dominação política tradicional e suas consequências para o Brasil. Para este autor, o Brasil herdou da colonização portuguesa o frágil limite entre a coisa pública e o negócio privado, uma vez que a estrutura política de Portugal foi praticamente transferida para cá com todas as suas características e falhas. Assim, o chamado estamento burocrático português foi também mantido aqui como uma classe poderosa que permaneceu com inúmeros privilégios emanados do poder central e, em ocasiões pontuais, era capaz de se opor a este poder na defesa dos favores a ela concedidos. Portanto, a prática patrimonialista teve o seu surgimento graças à política de troca de favores entre o poder central e o estamento, cujos membros utilizavam de procedimentos públicos visando a satisfação de interesses privados (FAORO, 2001).

Na concepção de Faoro (2001), o patrimonialismo se relaciona aos aspectos institucionais propiciados no decorrer da história. Assim sendo, a prática patrimonialista fez surgir um cenário no qual os atores atestam a legitimidade da troca de favores entre o governante e o corpo social, que possui no voto a moeda mais importante para barganha política. Por isso, a vida pública é vista por muitos como oportunidade de também participar da distribuição de vantagens oriundas da esfera pública e do encaminhamento deste poder para a satisfação de seus propósitos particulares, em detrimento dos interesses genuinamente sociais.

Para Campante (2003, p. 156), “o patrimonialismo explica a fundamentação do poder político, ou seja, como este se organiza e se legitima, e caracteriza-se pelo poder político organizado através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição”. Já para Faoro (2001), o patrimonialismo estatal explicaria os motivos pelos quais o Brasil ainda era um país tão “atrasado” em seus aspectos econômicos, políticos e sociais, isto é, se prestaria à compreensão das mazelas que persistiam no Brasil de sua época.

Segundo Carvalho (1997), para moldar e entender o conceito de patrimonialismo, é fundamental que este seja analisado sob contraste dos seus correlatos mais próximos, a saber: o mandonismo, o clientelismo e o coronelismo. Para este autor, o patrimonialismo é definido como estilo político que tem como produtos genuinamente derivados: a cooptação, o clientelismo, o populismo e o corporativismo estatal.

Por sua vez, o mandonismo é uma característica da política tradicional, não sendo visto como um sistema. Ele se faz presente na política nacional desde o início da colonização e ainda hoje sobrevive em regiões isoladas. Dessa forma, o mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania nacional e a tendência é que ele desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos contemplem a todos os cidadãos. Nesse sentido, é a lição de Carvalho (1997, p. 2):

[O *mandonismo*] refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política.

Já o clientelismo consiste num fenômeno semelhante ao mandonismo na amplitude de seu uso. Logo, ele é o mandonismo visto de maneira bilateral. Portanto, seu conteúdo também varia ao longo do tempo, conforme os recursos controlados pelos atores políticos (os mandões e o governo).

De modo geral, [o *clientelismo*] indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. [...] Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos (CARVALHO, 1997, p. 3).

No seu livro *Coronelismo, enxada e voto*, Victor Nunes Leal trata do fenômeno do coronelismo com base em fatores históricos, econômicos e sociais que ajudam a explicar os motivos do atraso social ainda hoje presente em algumas regiões do interior do país. Os coronéis da República Velha (1889-1930) eram favorecidos pelo deliberado descaso estatal com as populações rurais, o que permitia ao poder privado dos grandes proprietários de terras o controle de praticamente toda a vida municipal, especialmente, do processo eleitoral para a escolha dos dirigentes locais.

O coronelismo abarca uma série de características da política municipal, além das suas peculiaridades locais e variações no decorrer do tempo. Este fenômeno é acima de tudo uma troca de proveitos entre o poder público e a decadente influência social dos chefes locais representados pelos senhores de terras. Por sua vez, o compromisso firmado dá origem as características do coronelismo, como, dentre outras, o mandonismo, o filhotismo⁴, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL, 2012).

Assim, o coronelismo não se constitui como um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal, bem como o sistema representativo eleitoral brasileiro e a posição do município na estrutura federativa. Dessa forma, o fenômeno do coronelismo é concebido como:

[...] resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (LEAL, 2012, p. 43-44).

A tese central de Leal (2012) está alicerçada na argumentação de que a estrutura agrária no Brasil explica a origem do coronelismo e, reciprocamente, o coronelismo conserva essa estrutura para tentar equilibrar as relações do poder privado decadente com o poder público, num jogo de forças fortalecido mutuamente. O poder de influência dos coronéis sobre os eleitores, que dependiam das grandes

⁴ O filhotismo e o patronato podem ser entendidos como a distribuição de favores governamentais no Brasil do fim do Império início da República. O meio pelo qual se exercia o patronato era o empenho, ou seja, o pistolão, o pedido, a recomendação, a intermediação, a proteção, o apadrinhamento, a apresentação (Carvalho, 2000).

propriedades rurais era assaz forte, tendo em vista que a maior parte do eleitorado se localizava no interior do país.

Isto posto, o fenômeno do patrimonialismo pode justificar, pelo menos de forma parcial, a prevalência de motivações que resultam em atos de corrupção no Brasil atual. Isto é, o patrimonialismo contribuiu para consolidar uma tradição que confunde o público com o privado, além de ajudar na persistência e naturalidade da desigualdade como o maior empecilho à organização social e ao consenso da sociedade em torno dos assuntos de interesse geral.

Assim sendo, os reflexos desse fenômeno são muito perceptíveis na sociedade nacional, destacando-se entre os vários efeitos indesejados: a falta de critérios definidos na alocação de bens e serviços públicos dentro do território brasileiro; o direito universal ao voto servindo tão somente de “moeda de troca” em algumas regiões do Brasil; e, sobretudo, a insatisfação e o descrédito da sociedade na participação social, cuja consequência mais grave acarreta o distanciamento cada vez maior entre o Estado e o corpo social.

Portanto, o patrimonialismo pode ser entendido como um estilo político baseado no poder arbitrário do líder, apoiado em uma tradição que se legitima por meio do uso indiscriminado da coisa pública como privada, sendo a cooptação política e o clientelismo seus mais importantes pontos de sustentação. Com efeito, tal fenômeno ainda pode ser detectado mediante atitudes, valores e comportamentos dos atores sociais e por meio da ideologia e cultura política predominantes nos dias de hoje.

2.2 Patrimonialismo e dominação política

Para a teoria política de Max Weber, o patrimonialismo é uma doutrina do exercício legítimo do poder político, cuja fundamentação teórica está alicerçada no tipo de dominação tradicional, em seu sistema conceitual. Com fundamento na análise da legitimidade das ordens emanadas pela autoridade e da sua observância por parte dos súditos, o autor investiga como se realiza o fenômeno da dominação no cerne das relações sociais, pesquisando como essas formas de exercício de poder se perpetuam socialmente.

Na sua concepção, a obediência ao líder político está, via de regra, legitimada por um esquema de dominação, cuja categorização vem representada em seus

estudos pelos três tipos de dominação legítima, a saber: a *dominação carismática*, a *dominação racional-legal* e a *dominação tradicional*. Para se compreender o fenômeno do patrimonialismo, faz-se necessário esclarecer em que campo conceitual a referida concepção pode ser enquadrada, demonstrando o *locus* válido de sua aplicação no núcleo da teoria de Weber, mais intimamente relacionada a dominação do tipo tradicional.

Segundo Weber (1999, p. 33), a dominação é definida como “a probabilidade de encontrar obediência a uma norma de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”. Percebe-se que o conceito de dominação proposto por Weber está diretamente ligado a própria concepção de poder defendida por ele. Já o poder “significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessas legitimidades” (WEBER, 1999, p. 33).

Assim sendo, não se admite que qualquer sorte de exercício de poder ou influência sobre o outro se caracteriza como relações de dominação intrinsecamente legítimas, uma vez que se deve considerar que uma dominação para ser legítima exige alguma vontade de obedecer e interesse na obediência. Tal aspecto é denominado de *princípio da legitimidade*, que se apresenta como elemento essencial pelo qual uma ordem da autoridade é possível de ser imposta, ou fenômeno primordial que permite a um governante agir instituindo normas de observância aceitas como válidas e livres de modo permanente.

Deste modo, a dominação tradicional sucede-se “[...] quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)” (WEBER, 1999, p. 148). Nesse caso, verifica-se a crença na legitimidade do poder de quem exerce a dominação pelo fato de que sua investidura decorre da tradição, do costume, valendo-se de uma autoridade que se perpetua com o passar do tempo. Assim, é o costume de certa coletividade que indica quem exerce o poder e que também garante a legitimidade do exercício da dominação. Logo, o caso típico é o dos governantes convocados ao poder por ordem de progenitura, pelo fato de serem os mais velhos e por possuírem glebas de terra - patrimonialismo puro. Os governados são súditos ou pares que se caracterizam por não obedecerem as ordens arbitrárias dos governantes ou normas impostas, mas observam somente as regras estipuladas pelo costume vigente, por uma tradição ou por lealdade ao príncipe decorrente estritamente de um *status*

reconhecido e que sempre existiu.

Neste sentido, para Weber (1999), o que pode ocorrer na prática é a obediência às ordens privadas do soberano, mas que geralmente decorrem diretamente da legitimação de sua assunção ao poder por deferência a uma tradição enraizada. As ideias de justiça, de retribuição por um desagravo, têm por base as imposições dos costumes. Por conseguinte, o corpo administrativo é constituído basicamente por vassallos, partidários leais, senhores tributários e parentes. A aplicação pura do direito, não constitui propriamente a sua criação, porém detém-se à interpretação dos sagrados mandamentos ditados pelo tempo.

Constata-se a existência de inúmeras formas de dominação tradicional, e muitas vezes estão misturadas ou de distinção fluidas, dentre as quais as que mais se destacam são a *gerontocracia* (o poder é exercido pelos mais velhos), o *patriarcalismo* (o poder é determinado pelo pertencimento a uma determinada família, em geral sendo a dominação exercida por um indivíduo chefe da comunidade), o *sultanismo* (dominação que está baseada no “arbítrio livre” do governante, com um corpo administrativo próprio para cumprir suas vontades), o *feudalismo* (dominação ancorada em um contrato de *status*, na condição de vassalo-suserano, conduzidos pela fidelidade pessoal) e o *patrimonialismo* (dominação exercida com base em um direito pessoal e na tradição, sujeitando-se ao chefe por uma obrigação íntima oriunda do costume arraigado) (WEBER, 1999).

Neste contexto, o patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade legitimada pela moldura da tradição, cujas características principais estão assentadas no poder individual do governante que, apoiado por seu corpo administrativo selecionado com base em critérios intimamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território, conforme Weber (1999). Portanto, trata-se de uma espécie de dominação tradicional, firmada no costume herdado das gerações anteriores. Seu modelo constitutivo possui raízes na ordem familiar patriarcal, dado que com o crescimento da esfera de poder do governante sobre seus súditos, alcançando vastas regiões e grandes aglomerados populacionais, o governo pessoal necessitou racionalizar-se, desenvolvendo um corpo administrativo capaz de atuar em grande parte dessa nova dimensão demográfica.

Embora em termos quantitativos houvesse uma mudança na dimensão da abrangência da autoridade, a forma típica de exercício da autoridade continuou

firmada em caracteres vinculados ao poder pessoal do chefe político, delegando este senhor as funções administrativas a servos pessoais, dependentes diretos de seu sustento, sendo todo esse complexo mecanismo ancorado na obediência tradicional (WEBER, 1999). Assim, o reino do governante era um sofisticado universo habitado de gigantescas proporções.

Nesta esteira, a administração política é tratada pelo governante como assunto puramente pessoal (desconhecendo-se a separação entre o público e o privado), bem como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial em função de tributos não se diferencia dos seus bens privados. Em virtude disso, o senhor lida com os assuntos públicos de forma eminentemente privada, já que o patrimônio pessoal do governante e a coisa pública são confundidas em uma única esfera, comandadas e dispostas por ordem da autoridade política. Os interesses pessoais da autoridade não diferenciavam a sua dimensão íntima da governamental, não havendo separação entre a seara do indivíduo em relação ao encargo público do qual era titular. Sua forma de governo observava tão somente o livre-arbítrio, baseado em considerações pessoais, desde que a santidade da tradição, vigente desde os tempos remotos, não lhe imponha limites muito rígidos e diretos (WEBER, 1999).

Além disso, do estilo patrimonialista oriundo dos escritos de Weber (1999), não se considera menos importante para o debate ressaltar que é uma forma de organização política assentada na racionalidade material das ordens estatuídas, isto é, os comandos proferidos pela autoridade são de características eminentemente voltadas a valores, opiniões, posições pessoais do líder, e não com base em critérios racionais, fixados objetivamente em normas impessoais e abstratas. É uma ordem entendida em seu caráter vertical, em que no ápice está o chefe político e na base seus súditos. Por seu turno, o alicerce social repousa sobre o Estado e o governante, e não paira na sociedade civil.

Assim, tanto se percebe esse fato que a própria Economia depende fundamentalmente do Estado para se desenvolver, fenômeno apontado por Weber (1999) como: capitalismo político, capitalismo de Estado ou capitalismo politicamente orientado; cujos exemplos mais destacáveis foram as grandes descobertas dos países ibéricos em suas expansões ultramarinas nos séculos XV e XVI.

Para a teoria weberiana, da organização da sociedade não se denota um

fluxo dinâmico na camada de estratificação social, sendo uma estrutura emanada sobretudo pela esfera política. Não há noção de indivíduo, entendida no sentido de ser este o ente central da política e titular de direitos e deveres. Além disso, não se observa a noção de desenvolvimento em seu sentido próprio de evolução, de um movimento de superação do passado e de expansão permanente para o futuro, mas denota-se um processo histórico recorrente.

Neste contexto, a referida sociedade estática é conduzida por uma sucessão temporal, com retorno de formas e de tempos que não passam de um recondicionamento de outro tempo. Verifica-se um reviver sem fim, cujas premissas teóricas irão delinear esse tipo específico de dominação percebida em muitas organizações políticas; mormente do período medieval e do início da modernidade, segundo Weber (1999).

Com efeito, o patrimonialismo enquanto conceito herdado da teoria weberiana, conseguiu atingir ampla aceitação na ciência política nacional, especialmente no que diz respeito à discussão da formação das instituições pátrias. Assim sendo, o pensamento político brasileiro é permeado pelo uso de conceitos concebidos pela sociologia política de Weber para explicar as características mais marcantes das bases do nosso sistema político, com o intuito de discutir a origem do patrimonialismo em nossas formações cultural e institucional.

2.3 A relação entre Administração Pública e patrimonialismo no Brasil

Segundo Faoro (2001, p. 35), o início da Administração Pública no Brasil ocorreu num cenário no qual “dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para o funcionário.” Em outras palavras, o surgimento do estamento burocrático brasileiro se deu com um grupo que usava de forma essencialmente patrimonialista o poder, de modo a enfraquecer a autonomia da sociedade perante o Estado que começava a se estruturar organicamente.

Desta forma, o estilo patrimonialista tolera e estimula modos personalistas e clientelistas de Administração Pública. Nesse cenário, percebe-se que os homens públicos mais influentes são àqueles que têm a maior quantidade de pessoas leais e dependentes dentro e fora da arena política. A política se distancia do objetivo maior de promoção do bem comum para se tornar um espaço de recebimento de bens

públicos, de manutenção e aumento de regalias e da posição social de alguns privilegiados. As regras republicanas e democráticas de distribuição social são ignoradas e desrespeitadas.

De acordo com Faoro (2001), o distanciamento da população brasileira em relação aos assuntos de natureza política foi causado pelo sistema político herdado de Portugal, que confiava ao estamento toda a execução da Administração Pública. Outro motivo importante para essa repulsa se deve à dependência histórica da população em relação ao Estado, ou seja, a sociedade não desenvolveu a capacidade de mobilização e de organização, permanecendo limitada à condição de receptora de benefícios e decisões emanadas do Estado.

Segundo Moisés e Carneiro (2008, p. 9), o distanciamento da sociedade perante a política pode ser causado pelo:

[...] déficit de desempenho de governos e a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas sociais, corrupção, fraude ou desrespeito a direitos assegurados por lei geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei, podendo produzir o despreço dos cidadãos com relação a instituições fundamentais da democracia como parlamentos e partidos políticos.

Assim, vislumbrando a política como um aspecto alheio à vida cotidiana, o não interesse político resulta na corrupção como acontecimento natural e próprio à tradição política. Por sua vez, o patrimonialismo estimula uma vertente de corrupção procedimental dentro do Estado e também com a sociedade, na qual o político é tido como competente porque consegue trazer recursos governamentais obtidos de forma clientelística para benefício da população que o elegeu. Essa situação gera o denominado favoritismo de base eleitoral, prejudicando a relação entre eleitores e governo com princípios opostos à ética e à democracia (BEZERRA, 1999). Nessa situação, a Administração Pública também sofre da mesma lógica que é empregada para beneficiar grupos de base eleitoral em detrimento da prestação do serviço público com a finalidade de atingir o bem comum da sociedade.

Neste sentido, a ideia da coisa pública como um *locus* de troca de favores entre os partidos e os políticos com o intuito de conseguir recursos, onde os políticos mais poderosos são quase sempre vencedores e condicionam o voto aos ganhos particulares obtidos pelo eleitorado. Tal prática possui o condão de manter sempre atuante o estilo patrimonial na política brasileira. Essa lógica prevalece na política

nacional desde o seu surgimento devido a fatores sociais e históricos muito singulares. Logo, o estilo patrimonial de dominação carrega em si mesmo uma lógica de corrupção sustentada na forma como a política é exercida, sendo também apoiada pela tradição (FAORO, 2001; SCHWARTZMAN, 2006).

Para Schwartzman (2006, p. 3), “os objetivos da ação podem ser muito mais valorizados do que as formalidades e rituais associado à ação política.” Desacreditado da tomada de decisão política e distante do poder, o eleitorado é consciente de que o poder é exercido de forma desigual, é também sabedor de que terá praticamente nenhuma oportunidade de sobrevivência sem o préstimo público; logo, levado por esses valores práticos, ele se orienta por resultados simples e imediatos.

Com efeito, a corrupção de natureza procedimental se refere àquela que ocorre no âmbito do processo político (meios e negociações), não ficando restrita à dimensão da Administração Pública. Para tanto, a lógica da corrupção se apoia em formas favoritistas e antidemocráticas, com base na reciprocidade específica e finalidade eleitoral. Assim sendo, a consequência é a obrigação de retribuir o favor, impossibilitando a reciprocidade generalizada, conforme entendimento de Putnam (1996).

Portanto, o patrimonialismo é essencialmente contrário aos valores que devem reger a República e a democracia. Indiscutivelmente, este estilo político é um impedimento ao perfeito funcionamento da Administração Pública; uma vez que coloca a coisa pública, o bem comum do povo, num patamar de submissão à lógica patrimonial. Desse modo, o aparelhamento e privatização do público, a cooptação e desigualdade política e material divorciam a sociedade da convivência sob a noção de justiça comum, o que faz surgir uma relação de dependência e subordinação entre o Estado e a sua população.

2.4 A persistência do patrimonialismo no cenário político brasileiro

O patrimonialismo aqui descrito com base na obra de Faoro (2001), mantém características contrárias aos princípios fundamentais da República e da democracia, com o intuito de conceber uma Administração Pública de caráter corrupto e voltada à pessoalidade e à troca de favores. Para Schwartzman (1988, p. 57), “o termo patrimonialismo – conceito fundamental na sociologia de Max Weber –

é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada”.

Por conseguinte, ao aplicar o conceito de patrimonialismo às sociedades contemporâneas, mormente no seu estudo sobre as bases do autoritarismo brasileiro, Schwartzman (1988) prefere a utilização do termo “neopatrimonialismo” ou “patrimonialismo moderno” para designar o sistema gerado a partir da persistência de elementos patrimonialistas tradicionais em um sistema político considerado moderno.

Na análise de Faoro (2001) sobre o que denominou de formação do patronato político brasileiro, a partir do período colonial até a era do presidente Getúlio Vargas, ele aponta que durante esses séculos o capitalismo politicamente orientado resistiu a todas as transformações fundamentais, graças a um aparelhamento político muito controlador, tendo em vista os interesses do estamento, o que contribuiu para a consolidação do padrão conservador e autoritário que impede a democratização do Estado brasileiro.

Isto posto, a razão da persistência dessa estrutura de dominação de base patrimonialista ao longo do tempo estaria na conciliação, elemento central capaz de garantir a manutenção da ordem com a incorporação gradativa de mudanças sociais modernizantes – situação que tem ocorrido em muitos municípios brasileiros. Os donos do poder local muitas vezes se apropriam do discurso de participação mas, na prática, criam diversos bloqueios e impedimentos à efetiva participação da sociedade. Assim, eles fazem o corpo social acreditar que houve avanços no processo de democratização quando na verdade não houve alteração significativa na estrutura de dominação de base patrimonialista.

A conciliação política, desarmando os antagonismos, regularia e controlaria a mudança social, mantida a pirâmide – mantida a “ordem”, como se dizia – o Império escravocrata adia sua mais urgente reforma social, a do cativo, logo adiante, para modernizar-se (FAORO, 2001, p. 10).

Carvalho (2006) analisou a história da formação das relações entre Estado e sociedade, que resultou em uma cultura política com predomínio do estilo patrimonialista, por meio da discussão de como se deu a evolução da cidadania no Brasil. No decorrer de sua análise, o autor examina com detalhes a definição de cidadania proposta por *T. A. Marshall*, a qual define como cidadão aquele sujeito titular de três direitos, a saber: os direitos civis, políticos e sociais.

Segundo Carvalho (2006), a sequência da conquista dos direitos no país foi invertida, com a concessão dos direitos sociais em períodos de ditadura nos quais não se gozava de direitos civis e políticos, sendo que essa concessão foi um instrumento de cooptação e dominação da sociedade e não resultado efetivo da participação política dos segmentos sociais como aconteceu em outros países, especialmente a Inglaterra. Este fato teria originado a dependência da sociedade em relação ao Estado.

Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de “estadania”, em contraste com a cidadania. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o executivo (CARVALHO, 2006, p. 223).

A situação descrita anteriormente move parte significativa da população no seu relacionamento com o Estado, são os meios práticos de se obter a solução para os problemas de sobrevivência dos mais excluídos socialmente. Isto conduz à adoção da atitude de cliente e não de cidadão, caracterizada pela busca do que considera serem os seus direitos, reduzidos a uma noção mínima dos meios de subsistência. Nessa relação está ausente qualquer noção de deveres, intrínseca à concepção de cidadania, como uma relação de reciprocidade, na qual o Estado tem o dever de promover o interesse público e os cidadãos o direito-dever de participar desse processo. Cabe ressaltar que essas consequências são ainda mais graves quando se coloca a atenção para a realidade dos pequenos municípios do interior do Brasil (LEAL, 2012).

Conforme Schwartzman (1988, p. 37), há uma relação íntima entre patrimonialismo e cooptação política, caracterizada por um “sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo”. O referido sistema de cooptação é acionado quando pessoas ou grupos sociais fora da arena política, decidem de alguma forma participar e fazer-se ouvir e os que controlam o sistema político detêm os meios para incorporar por completo esses esforços de participação. Assim, por meio desse processo, são estabelecidos os vínculos de dependência entre a elite dominante e as lideranças políticas emergentes.

Tendo em vista esta situação, Nogueira (1998) assevera a necessidade dos

gestores públicos adotarem uma postura política no sentido de assumirem o compromisso de fomentar uma maior participação dos diversos segmentos da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos. O que pressupõe o incremento da transparência da Administração Pública e um trabalho de mobilização da sociedade. Esse seria um importante caminho para modernização democrática da estrutura governamental.

A propósito, autores como Putnam (1996) afirmam que a cultura de participação de séculos seria transmitida, geração após geração, aos cidadãos, fortalecendo conexões associativas horizontais e a confiança geral geradora de rendimentos sociais. Por sua vez, a cultura da não participação também é herdada pelas gerações que se sucedem ao longo dos séculos levando ao esvaziamento da noção de espaço público ou, no extremo, a sua completa ausência.

Além disso, os reflexos da transmissão da cultura da não participação na vida do brasileiro contribuíram para potencializar a fragilidade da sociedade civil organizada e o fortalecimento do protagonismo do Estado, com a disseminação de práticas patrimonialistas em todas as esferas de governo. Essa constatação da realidade não significa dizer que a transformação desse padrão rumo à construção de uma cultura mais participativa é objetivo impossível de ser alcançado. A almejada mudança de padrão dependerá dos estímulos que forem dados para ampliação da participação da sociedade e dos seus efeitos.

Considerando-se todo esse contexto, é possível perceber alguns limites ao exercício da fiscalização de políticas públicas, decorrentes das práticas patrimonialistas incorporadas ao íntimo do Estado e na sociedade civil, especialmente em algumas regiões do interior do país. Por outro lado, há limites impostos ao exercício da fiscalização de políticas que estão relacionados às práticas adotadas pelos grupos dominantes, que fazem o aparelhamento do Estado para satisfação dos seus interesses, e também há os limites que decorrem da falta de uma cultura de participação por parte da sociedade.

Portanto, estariam incluídos nesse primeiro grupo os esforços de cooptação dos segmentos da sociedade que manifestem interesse em participar da fiscalização das políticas públicas. Tal cooptação pode ocorrer mediante a conciliação, com a concessão de favores e privilégios ou por meio da coerção, por intermédio do uso do poder político local para impor uma variedade de sanções àqueles que não se incorporaram ao estilo patrimonialista de Estado.

3 CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Carta Magna de 1988 se propôs a inaugurar uma nova era democrática e participativa, ao definir a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito. Portanto, o controle social de políticas públicas possui fundamento de ordem constitucional e a participação social nos diversos conselhos constitui-se numa garantia para todo cidadão.

3.1 Aspectos conceituais

Com o advento da Constituição Federal de 1988 no cenário jurídico nacional ocorreu o primeiro passo rumo a um novo paradigma na relação entre o Estado e a sociedade. Nesse contexto, foi institucionalizado o controle social de políticas públicas por meio de conselhos. Tais conselhos foram normatizados no âmbito federal, tendo a gestão democrática e participativa como princípio fundamental.

Os conselhos são instituições baseadas na ideia de participação da coletividade e de representação dos segmentos da sociedade civil, regidas por legislação federal, com natureza estruturada e formato sistêmico de política pública e previsão de implementação nas três esferas de governo.

Neste sentido, o formato inicial de conselho originou-se das legislações infraconstitucionais das áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. Inicialmente, cada uma das áreas aqui elencadas estabeleceu a participação em formato próprio, porém, somente a partir de 1990 é que todas essas formas de participação foram denominadas de conselhos. Com base nisso, alguns teóricos de diferentes campos do conhecimento se ocuparam da tarefa de definir o controle social de políticas públicas.

Conforme Demo (2001, p. 13), o controle social pode ser definido como “[...] a capacidade da população de manter sob seu controle o estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem comum”.

Para Silva (2002, p. 118), “[...] o termo controle social tem se referido à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos”.

Na concepção de Alcântara (2000, p. 1), “[...] o controle social corresponde ao poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social”.

De acordo com Avritzer (2009, p. 41), “[...] os conselhos são instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a temática na qual o conselho atua”.

Isto posto, cabe ressaltar que a instituição desses mecanismos de participação social ocorreu em torno de um forte processo de manifestação dos movimentos sociais no embate pela democratização das políticas públicas. Por isso, a implantação de conselhos gestores no Brasil se firmou a partir da ação de movimentos sociais e da participação organizada de vários segmentos da sociedade, isto é, demandas da sociedade civil deram origem aos conselhos municipais, instâncias institucionalizadas criadas por meio de leis oriundas do Poder Legislativo (AVRITZER, 2009).

Desta forma, os conselhos fazem parte na implementação de políticas públicas desde a esfera federal, visto que constituem condição primordial para a transferência de recursos públicos. Tais instrumentos de políticas sociais e públicas podem ser categorizados em três grupos, conforme suas linhas de atuação: a) Conselhos de programas; b) Conselhos gestores de políticas públicas (ou setoriais); e c) Conselhos temáticos. Esta classificação foi proposta na pesquisa *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*, realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Comunidade Solidária em 1997 (TATAGIBA, 2002).

Assim, os *Conselhos de Programas* são aqueles vinculados a programas específicos e concretos de governo; possuem uma boa delimitação dos seus objetivos e sujeitos para os quais se destinam (beneficiários de programas) e, via de regra, estão associados a ações emergenciais. Em muitos casos são compostos por comissões e se articulam ou acumulam funções normativas e executivas na esfera do respectivo programa. São exemplos dessa categoria: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, de Merenda ou Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos, do Fundo Municipal de Apoio Comunitário, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e de Crédito (IBAM/IPEA, 1997).

Os *Conselhos Gestores de Políticas Públicas* (ou Conselhos Setoriais) são aqueles vinculados às políticas públicas estruturadas como parte integrante do sistema nacional. Os referidos conselhos têm atribuições de elaboração, implementação e controle das políticas públicas e são definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, possuindo ou não obrigatoriedade. Caracterizam-se como fóruns de negociação de interesses entre os diversos grupos sociais, constituindo-se em um espaço de ampliação da participação e dos direitos sociais, bem como de garantia do exercício desses direitos. São previstos para as três esferas de governo. Compõem essa categoria: os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente (IBAM/IPEA, 1997).

Já os *Conselhos Temáticos* são aqueles que não estão ligados ao sistema ou legislação nacional, existindo por meio de iniciativa municipal ou estadual. Possuem o objetivo de acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade. Fazem parte dessa categoria: os Conselhos de Direito da Mulher, de Direitos Humanos, de Juventude, de Cultura, de Meio Ambiente, do Negro, de Turismo, de Defesa do Consumidor, dentre outros (IBAM/IPEA, 1997).

Tendo em vista esta classificação, o Conselho Municipal de Educação é considerado como conselho gestor de políticas públicas ou setorial. Desse modo, os estudiosos da temática do controle social reconhecem como positivo os avanços advindos da criação e funcionamento dos conselhos. Por sua vez, estas instituições baseadas no princípio democrático da participação padecem, muitas das vezes, em função dos limites impostos pelas práticas patrimonialistas e clientelistas ainda tão arraigadas nos governos e na sociedade, sobretudo nos pequenos municípios do interior do Brasil.

A partir da década de 1990, os Conselhos de Educação, assim como outros conselhos criados nessa época (os de Saúde; dos Direitos da Criança e do Adolescente; de Alimentação Escolar etc.), passaram a atuar na arena das políticas públicas com as seguintes funções: de fiscalização e/ou controle social, propositiva e mobilizadora; além das já tradicionais funções: consultiva, normativa e deliberativa. Vale destacar que a função normativa somente será exercida pelo Conselho Municipal de Educação quando órgão normativo do sistema de ensino, isto é, quando o município já tiver instituído em lei o seu próprio Sistema Municipal de

Ensino (BRASIL, 2009).

3.2 Democracia participativa

A ideia de democracia teve origem na Grécia Antiga e era entendida como uma das formas de governo, sendo concebida como governo do povo⁵ em contraste com o governo de poucos.

Foram os gregos - provavelmente os atenienses - que cunharam o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar. Por falar nisso, é interessante saber que, em Atenas, embora a palavra *demos* em geral se referisse a todo o povo ateniense, às vezes, significava apenas a gente comum ou apenas o pobre. Às vezes, *demokratia* era utilizada por seus críticos aristocráticos como uma espécie de epíteto, para mostrar seu desprezo pelas pessoas comuns que haviam usurpado o controle que os aristocratas tinham sobre o governo. Em quaisquer dos casos, *demokratia* era aplicada pelos atenienses e por outros gregos ao governo de Atenas e ao de muitas outras cidades gregas (DAHL, 2001, p. 21-22).

Nesta concepção, o povo era entendido como o conjunto organizado que age de forma única para a manutenção da estabilidade do todo. Contrariamente, na concepção clássica de democracia, o povo era visto como uma totalidade homogênea que se destaca sobre suas partes constituintes. Tal entendimento muito condiz com a visão de sociedade vigente no período compreendido entre a idade antiga e a idade média, o qual foi marcado por uma concepção orgânica do corpo social. Por isso, o indivíduo não tinha lugar para desenvolver-se, pois os interesses do coletivo estavam colocados acima dos interesses individuais (HELD, 1987).

Neste sentido, a democracia clássica concebia a soberania como uma forma de participação direta dos cidadãos, na medida em que realizavam um controle direto sobre as ações de governo e também eram consultados sobre todos os assuntos da seara política (democracia direta). Com base na soberania popular, o governante deveria ter o consentimento do povo e estaria restrito às funções determinadas pelos cidadãos. Na democracia clássica, portanto, o governo caracterizava-se pela não autonomia, uma vez que ele dependia de autorização dos cidadãos para o exercício do poder (HELD, 1987).

⁵ A palavra povo não se referia a toda a população, isto é, nem todo indivíduo era tido como cidadão. Assim, a democracia direta somente era exercida por aqueles indivíduos considerados como cidadãos gregos (indivíduos do sexo masculino, maiores de 18 anos e filho de pai e mãe ateniense). Portanto, estavam excluídos da cidadania: os estrangeiros, as mulheres e os escravos (FUNARI, 2002).

Na contemporaneidade, diversos teóricos se dedicaram ao estudo da democracia participativa, dentre eles: *Nicos Poulantzas*, *C. B. Macpherson* e *Carole Pateman*, os quais não concordavam com a teoria política vigente (HELD, 1987). A partir da década de 1970, estes autores e também outros estudiosos do tema da democracia passaram a defender de maneira fundamental a participação dos cidadãos em assuntos que dizem respeito à coletividade, uma vez que o regime democrático não se restringe à escolha de lideranças políticas (BETLINSKI, 2006).

No entendimento de Pateman (1992, p. 145), “somente se o indivíduo tiver a oportunidade de participar de modo direto no processo de decisão e na escolha de representantes [...], ele pode esperar ter controle sobre sua vida ou sobre o desenvolvimento do ambiente em que vive”. Assim, a participação democrática teria a capacidade de aproximar o cidadão dos centros de poder, promover o seu envolvimento com problemas de ordem coletiva, estimular o engajamento das bases com o intuito de treiná-los e formar cidadãos ativos com maior interesse pelos assuntos governamentais.

Além disso, a referida autora defende que a participação é fundamental para a democracia, pois além de constituir-se como um meio de aprimoramento das instituições públicas representativas, visa capacitar o cidadão para melhor avaliar as conexões entre as esferas pública e privada. Para tanto, a família, a escola e a indústria são consideradas por ela como “áreas alternativas” de aprendizado e prática da democracia.

[...] a existência de uma sociedade participativa significa que ele [o *homem comum*] estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca (PATEMAN, 1992, p. 146).

Assim, é no cenário de uma democracia participativa que o voto passa a fazer sentido para o indivíduo. Isto posto, o amadurecimento social em relação ao exercício do voto depende da possibilidade de ampliação das oportunidades de participação dos cidadãos públicos na esfera pública. Nesse sentido, a formação educacional mais desenvolvida é capaz de propiciar experiências de participação de melhor qualidade no seio do corpo social.

Ocorre que quanto mais excluídos forem os indivíduos, menos motivos eles

terão para participar dos processos de decisões políticas. A participação que restringe os direitos à autodeterminação somente para as entidades estatais, se presta para limitar a democracia ao voto de ocasião, o que não contribui significativamente para a melhoria das condições de vida da sociedade.

Com efeito, os intelectuais que se dedicam ao estudo da temática ora em discussão asseveram que a democracia representativa não pode ser afastada do contexto político, pois o instituto da democracia direta não pode ser estendido a todos os aspectos sociais, econômicos e políticos da vida pública. No entanto, mesmo que a sociedade participativa se constitua como um ideal, ainda se poderá ter, “uma teoria da democracia moderna, viável que conserve como ponto central à noção de participação” (PATEMAN, 1992, p. 147).

Segundo Bobbio (1983), em um sistema considerado democrático, as decisões coletivas são tomadas por todos os membros que compõem a coletividade. Para ele, é fundamental nesse sistema a regra da maioria. Além disso, há que se observar a validade de três regras fundamentais que estabelecem: a) quem tem o direito de votar; b) que todos têm direito a um voto igual; e c) que as leis votadas com a maioria de votos devem ser assumidas como deliberações coletivas. Ocorre que o jogo democrático exige um nexo entre as regras dadas e as aceitas do jogo político e os sujeitos que são atores e instrumentos desse jogo, sem o qual não se pode conduzi-lo a um bom termo. Ele enunciou mais regras,

[...] aquela segundo a qual o sistema democrático deve garantir a existência de uma pluralidade de grupos políticos organizados, que competem entre si com o objetivo de reunir as reivindicações e transformá-las em deliberações coletivas; aquela segundo a qual os eleitores devem poder escolher entre alternativas diversas; e, enfim, aquela segundo a qual a minoria deve ter garantido o seu direito de poder tornar-se, nas periódicas consultas eleitorais, ela mesma a maioria (BOBBIO, 1987, p. 81).

Com relação à dicotomia entre democracia direta e representativa, o referido autor entende que são dois sistemas não alternativos e que podem ser integrados, uma vez que nenhum dos dois é suficiente para garantir a efetividade da democracia por si só. Ou seja, é possível “um alargamento da democracia contemporânea, integrando democracia direta e representativa e possibilitando a extensão da democratização mediante o aumento das diversas instâncias ou espaços nos quais os cidadãos podem exercer o seu próprio poder” (BOBBIO, 1987, p. 55).

De acordo com Held (1987), os limites à democracia participativa estão

firmados na falta de um arranjo institucional capaz de fazer a compatibilização entre democracia direta e representativa e, dentre outros aspectos, na ausência de vontade ou apatia política da população. Este autor considera o conceito de autonomia como elemento comum a todas as tendências que estudam o tema democracia. Com base nesse conceito ele sugere um novo modelo de democracia. Logo, a autonomia conota a capacidade dos seres humanos de razão autoconsciente, de serem autorreflexivos e autodeterminados. Ela envolve também:

[...] a capacidade de deliberar, escolher, agir de acordo com diferentes linhas de ação tanto na vida privada quanto na pública. O princípio da autonomia pode ser afirmado como se segue: os indivíduos deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas, ou seja, eles deveriam gozar de direitos iguais [...] para especificar a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis para eles, na medida em que não definam esta estrutura de modo a negar os direitos de outros (HELD, 1987, p. 244).

Held (1987) entende a democracia como um processo de mão dupla que impõe mudanças tanto no Estado quanto na sociedade, na tarefa de implementação do princípio fundamental da autonomia. Este autor considera como essenciais à democracia a aceitação do princípio da divisão entre o Estado e a sociedade civil e a noção de que o poder de decisão deve ser livre de desigualdades. Isso corresponderia a: direitos iguais de gozar das condições para uma participação efetiva; compreensão iluminada; elaboração da agenda política e direito de votar.

Quanto à questão da justiça social, o Estado asseguraria igualdade formal, mas garantiria aos cidadãos capacidade real por meio de serviços públicos básicos, para que os indivíduos pudessem tirar vantagens das oportunidades disponíveis. Já a sociedade civil deveria desenvolver de forma progressiva a sua autonomia na medida em que garantisse um processo coletivo de tomada de decisões (HELD, 1987). Tal modelo pode ser caracterizado como contundente quando o assunto é democracia. Entretanto, é bastante idealista quando defende que só a circunscrição institucional da autonomia seria capaz de libertar a democracia participativa das desigualdades e das restrições impostas pela apropriação do capital privado.

O século XX testemunhou a ocorrência de vários debates sobre democracia. Dessa forma, ao final das duas grandes guerras mundiais e ao longo da chamada guerra fria foram travadas intensas lutas em torno da questão democrática. As referidas discussões continuaram durante a primeira metade daquele século e foram

sobre a aceitação da democracia como forma de governo. Por conseguinte, o ideal democrático como forma de governo acabou prevalecendo (SANTOS, 2002).

Neste contexto, Santos (2002) relata que um país não era considerado democrático, senão pelas mudanças das condições que neles prevaleciam. Isto é, se esse país não experimentasse a revolução industrial e todo o processo a ela inerente, como: urbanização, formação de novas classes sociais, progresso econômico e social. Havia aí uma certa tensão entre capitalismo e democracia, a qual foi resolvida a favor da democracia, por meio da colocação de limites à propriedade, o que implicou em ganhos distributivos para as classes desfavorecidas.

Já no final do século XX, a discussão política sobre democracia mudou para além das questões dos impedimentos estruturais. Logo, muitos países que implantaram a democracia liberal elitista apresentavam grandes variações em torno do papel do campesinato e nos seus respectivos processos de urbanização. Aqui a questão não se limitava mais em saber se um país estava preparado para o exercício democrático, mas sim saber que um país se prepara por intermédio da democracia (SANTOS, 2002).

Diante do exposto, tal cenário democrático foi propício ao surgimento dos mecanismos de controle social na contemporaneidade. Assim, os conselhos apresentam-se como espaços privilegiados para a participação social, visto que envolvem atores da sociedade civil e do poder público. É nesse contexto que a participação social tornou-se fundamental para o efetivo controle das políticas públicas oriundas do Estado, sendo que as várias concepções de participação adquirem importância em diferentes segmentos representativos da sociedade atual.

3.3 Concepções de participação na contemporaneidade

Na atualidade, a palavra participação vem incorporando sentidos e concepções diversas. Assim sendo, o fenômeno da participação é estudado por diferentes campos do saber, como: a Administração, a Economia, a Sociologia Política, a Filosofia, a Educação, dentre outras áreas. As várias interpretações da participação resultam em aspectos e significados que, por um lado, aproximam-se e se complementam e, por outro lado, se contradizem; é desse fato que decorre a necessidade de se entendê-las em suas nuances e contextos.

Na obra *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica* de Maria da Glória

Gohn é feita uma explanação sobre o termo participação, considerando as teorias, paradigmas, definições, representações e significados que fundamentam esse fenômeno. Nesse contexto, a participação é “uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade [...], ela aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc” (GOHN, 2011, p. 16).

Com efeito, vários foram os teóricos que estudaram e atribuíram um sentido para o termo participação. Isto posto, a participação pode ser investigada segundo três níveis básicos, a saber: o conceptual, o político e o da prática social.

O primeiro [*o conceptual*] apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo [*o político*], dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso ou lutas para sua obtenção), mas também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social dos indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social⁶. O terceiro – as práticas – relaciona-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental (GOHN, 2011, p. 16-17).

Para a autora em discussão, as diversas formas de se entender a participação possuem suas bases nas concepções clássicas de democracia, como: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. Essas concepções clássicas originam outras interpretações da participação, a saber: liberal-comunitária; liberal-corporativa; autoritária; revolucionária e democrática-radical. Este último tipo de interpretação da participação servirá de fundamento teórico para a presente pesquisa.

A concepção liberal baseia-se nos pressupostos do liberalismo, que busca a constituição de uma ordem social que seja capaz de assegurar a liberdade individual. A participação teria como objetivo o fortalecimento da sociedade civil evitando, desta forma, o controle, a tirania e a interferência do Estado na vida das pessoas. A participação liberal fundamenta-se em um princípio da democracia no qual todos os indivíduos são iguais, sendo a participação um instrumento para satisfação de suas necessidades. Este paradigma apregoa que as principais ações devem se dirigir à prevenção de obstáculos burocráticos à participação, bem como

⁶ No sentido supracitado: controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade (GOHN, 2011).

desestimular a intervenção estatal e ampliar os meios de informações aos cidadãos (GOHN, 2011).

A concepção liberal originou a forma corporativa de participação. Esta concepção tem por objetivo a articulação do processo participativo à existência de organizações na sociedade, supondo que as estruturas organizacionais somente existem quando os indivíduos participam. Nessa vertente, há uma certa identificação e concordância com determinada ordem social que faz nascer algo acima do denominado “bem comum”. A indagação fundamental dessa abordagem consiste em saber por que as pessoas participam e quais são as suas motivações (GOHN, 2011).

A concepção liberal também originou a forma comunitária de participação. Esta concepção assevera o fortalecimento da sociedade civil no tocante à integração dos seus órgãos representativos aos órgãos de deliberação e administração do Estado. Portanto, essa abordagem caracteriza-se como institucionalizada, devendo os grupos organizados participar no interior da máquina estatal visando a fusão das esferas pública e privada. As concepções corporativa e comunitária baseiam-se no paradigma liberal e consideram a participação como um movimento voluntário dos indivíduos, o que desconsidera as diferenças existentes na vida social (raças, classes, etnias, dentre outras).

Já a concepção autoritária visa a integração e o controle social da sociedade (pelo Estado) e da política. Esta forma de participação ocorre em regimes políticos autoritários de massa de ideologias de direita e de esquerda, respectivamente, fascismo e socialismo. Tal forma também poderá se fazer presente em regimes democráticos representativos, sendo entendida como participação de natureza cooptativa. Assim sendo, “a arena participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais” (GOHN, 2011, p. 19).

Por sua vez, a participação denominada democrática pode ocorrer nas formas revolucionária e radical. A soberania popular apresenta-se aqui como sendo o princípio regulador e a participação é um fenômeno que ocorre tanto na sociedade civil (especialmente entre os movimentos sociais e organizações autônomas) quanto no plano da institucionalidade (instituições políticas formais).

Já a forma de participação apoiada em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político é denominada de

revolucionária. Nessa abordagem, o sistema partidário é considerado como ator principal e a luta contra a dominação ocorreria tanto no interior do sistema político (sobretudo no parlamento) quanto nos aparelhos burocráticos do Estado. Para Gohn (2011, p. 21), esta forma de participação abarca alguns teóricos que “questionam e buscam substituir a democracia representativa por outro sistema, em muitos casos pela denominada ‘democracia participativa’”.

A abordagem democrático-radical da participação tem por finalidade o fortalecimento da sociedade civil visando construir caminhos que conduzam para uma nova realidade social, na qual não haveria injustiças, exclusões, desigualdades, dentre outras mazelas sociais. Nessa concepção, os partidos não são mais importantes que os movimentos sociais e há uma multiplicidade de agentes de organização da participação social. Logo, o pluralismo apresenta-se como premissa central. Participar é, antes de tudo, um exercício de cidadania.

Na concepção democrático-radical, portanto, participar também engloba as lutas pela divisão das responsabilidades dentro dos governos. Tais lutas envolvem a constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços destinados à participação, o acesso dos cidadãos a todas as informações para defesa dos seus interesses e o estímulo à criação de canais democráticos de comunicação social. Na atualidade, o Brasil vivenciou algumas experiências sob essa forma de participação, tais como: programas e fórum do Orçamento Participativo e também diferentes fóruns de participação popular (GOHN, 2011).

Para Nogueira (2005), a participação desdobra-se nas seguintes modalidades: assistencialista e corporativa e, também, eleitoral e política. Na participação assistencialista e corporativa os grupos compreendem a necessidade de se unirem para negociar uma inserção nos espaços sociais e públicos condizentes com os regramentos da sociedade moderna. Por seu turno, a participação eleitoral visa atender ao interesse coletivo por meio da interferência na governabilidade. Já a participação política visa atender ao bem-estar geral da sociedade e tem relação direta com um certo consenso entre os seus participantes. Além disso, este autor atesta que as referidas modalidades exprimem diferentes graus de consciência política, maturidade e organicidade dos grupos sociais, combinando-se conforme o contexto histórico-social.

Nesta seara das tipologias de participação, Teixeira (2002) traz para discussão dois novos tipos, a saber: a) a participação voltada para a decisão

(deliberativa); e b) a participação voltada para a expressão (consultiva). A participação voltada para a decisão possui como eixo central os sujeitos da sociedade civil que intervêm de forma organizada e não episódica nos processos decisórios. Já a participação voltada para a expressão possui natureza simbólica e consiste na simples presença do indivíduo na cena política, podendo provocar influência no processo de tomada de decisão.

De acordo com Bordenave (2013, p. 73), “a participação é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Parece que *só se aprende a participar, participando*”. Este autor entende que a participação pode ser realizada em dois níveis, a saber: o macro e o micro. Na microparticipação o indivíduo não está preocupado com as questões globais da sociedade, atendo-se a problemas imediatos de natureza privada ou da instituição da qual faz parte. Já na macroparticipação os indivíduos possuem uma visão mais ampliada dos problemas sociais e se inserem em espaços nos quais possam intervir nas políticas, o que resulta em retorno positivo para a população em geral e não apenas pontualmente. Além disso, a microparticipação pode ser encarada como um exercício de aprendizagem cidadã que leva os indivíduos a ampliação do seu universo político-cultural e a desejarem participar dos espaços de deliberação; trata-se de um processo de conscientização da necessidade e da importância da participação política.

A autora Pateman (1992) dedicou-se à análise do fenômeno da participação sob o enfoque da relação entre subordinados e chefes na indústria. Como resultado de suas pesquisas sobre democracia participativa, ela aponta que a participação pode acontecer de três maneiras: pseudoparticipação, participação parcial e participação plena. Assim, na pseudoparticipação o líder faz nascer um sentimento de participação no grupo. Entretanto, esta liderança já possui uma decisão tomada sobre a questão em pauta, porém ela permite que os subordinados a discutam e faz o direcionamento da discussão para a sua decisão. Na participação parcial os sujeitos não têm poder de decisão nas deliberações, contudo, podem influenciá-la. Já a participação plena é definida como a situação em que cada membro do corpo deliberativo tem igualdade de poder na tomada e no resultado das decisões.

3.4 Participação e controle social por meio de conselhos

Este estudo possui como eixo central a participação ligada diretamente à noção de controle social exercido pela sociedade sobre o Estado. Logo, esta ideia de controle é oposta àquela desempenhada pelos grandes grupos de interesses corporativos, o denominado controle privado. Para Carvalho (1995), é claro o aumento da participação social, quando se percebe a diversidade dos sujeitos participantes, de representações sociais diversas, com interesses na otimização de objetivos comuns, colocando a participação não apenas da comunidade, mas de toda a sociedade em prol da cidadania.

Antes área restrita apenas a grupos de oposição aos governos, a participação passou para a arena da prática do diálogo por meio do reconhecimento da sociedade civil, mediante a presença e ação dos seus diversos grupos organizados. Desse modo, a participação institucional é entendida como “a participação dos cidadãos em espaços legalmente instituídos pelo poder público (conselhos setoriais de políticas públicas), através de leis federais, estaduais e municipais relacionadas com o processo de construção da democracia participativa” (OLIVEIRA, 2003, p. 73). É importante ressaltar aqui a participação social exercida em outros canais, como: as Conferências (algumas com força deliberativa, a exemplo da saúde e da assistência social), as audiências públicas, o congresso das cidades e o orçamento participativo.

Com efeito, não há um único modelo de participação que seja amplamente aplicado à todas as sociedades, sendo tão somente formas diversificadas de expressão e ação coletiva. A teoria sobre participação apresenta uma variedade de formas com distintos pressupostos, que convivem entre si tendo em vista as circunstâncias sociais, históricas e políticas. Assim, a intensidade da participação depende dos sujeitos envolvidos, do grau de consciência coletiva e da conjuntura histórica. Dessa forma, a denominada participação cidadã deve contemplar:

Processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

Nas últimas décadas a sociedade brasileira vem rompendo o paradigma da não participação, dando lugar a outro padrão de participação que passou a ser interpretado como uma forma de controle do Estado pelo corpo social, com real possibilidade de decidir e implementar políticas que atendam às necessidades da população. Logo, a participação se configuraria como a possibilidade dos cidadãos desenvolverem papel relevante no processo de dinamização da sociedade, enquanto exercício de um controle permanente e consciente da coisa pública pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo. Então, delinea-se um novo marco conceitual da participação, que se denominou de participação social, cujo exercício se associa à noção de controle social do Estado (JACOBI,1990).

Segundo Teixeira (2002, p. 71), a participação consiste em “fazer parte, tomar parte, ser parte de um todo ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas”. Nessa esteira, o sujeito social coletivo seria aquele que se articula em redes, fóruns, conselhos, fazendo parte do planejamento das políticas no cotidiano. A esse respeito, são apresentados três ideias próprias ao discurso democrático e incorporadas à agenda programática da gestão pública na contemporaneidade: descentralização, sociedade civil e cidadania. Este discurso incorpora um novo arranjo do sistema gerencialista para adaptar os novos termos de sentido democrático à hegemonia estatal e à cultura mercantil (NOGUEIRA, 2005). Portanto, constata-se que há uma certa contrariedade estrutural entre a cidadania universal e o funcionamento do sistema capitalista.

Por sua vez, os conselhos e fóruns constituem uma das maiores conquistas democráticas para o desenvolvimento de políticas públicas necessárias ao Brasil atual. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988⁷ normatizou a participação popular, cuja institucionalização ocorreu por meio de conferências e conselhos, firmados à estrutura dos três entes federados, com o propósito de desenvolver a cooperação entre o Estado e a sociedade na busca de soluções para os problemas de interesse comum em suas respectivas áreas.⁸

⁷ CF, art. 37, § 3º: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

⁸ O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A Política Nacional de Participação Social visa fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre o governo federal e sociedade civil. A política estabelece objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos criados para possibilitar o compartilhamento de decisões sobre

Com relação às Conferências, Costa (2002, p. 89) afirma que “esta estrutura foi pensada para descentralizar as decisões e garantir a participação popular. Combina a participação direta com a participação através da representação”. Já os conselhos de políticas setoriais se configuram como espaços permanentes do exercício da democracia representativa e se consolidam como canais essencialmente públicos, garantindo à sociedade a participação nos processos de decisão, definição e execução de políticas públicas. Para Gomes (2000), são arenas de interferências da sociedade e situam-se na contramão da conjuntura atual.

A participação não existe de forma definitiva, acabada, outorgada ou mesmo consentida; não devendo perder a sua característica de desafio, de processo e de conquista. Logo, é por meio da participação política que a vontade geral pode se fazer valer, facilitando a obtenção de respostas para as demandas sociais, além de ampliar a relação entre governo e população com vistas à promoção da cidadania para todos.

Dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir (DEMO, 1999, p. 18).

Além disso, há uma nova conformação dos papéis dos atores sociais na elaboração de uma nova institucionalidade política, fundamentada na construção de políticas públicas e na complexa institucionalização de práticas participativas (JACOBI, 2008). Nesse sentido, algumas experiências democráticas de participação contribuem para alertar que essas mudanças potencializam a relação entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que representam o fortalecimento de novas instituições, uma nova dinâmica no relacionamento entre o quadro funcional e os usuários e, por conseguinte, uma nova mentalidade sobre a gestão pública, indicando uma nova cultura política (MELUCCI, 1994).

Percebe-se que o aumento dos canais de participação pode levar esses novos meios a assumirem a postura de mecanismos de controle estatal sobre a sociedade, visto que a tradição nacional foi pautada no mandonismo, na dependência, nas relações assimétricas de poder e no estilo patrimonialista de

programas e políticas públicas, tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social (BRASIL, 2015).

Estado. Paradoxalmente, esses espaços funcionam como mecanismo de “despolitização”, isto é, reduz a participação à condição de recurso gerencial, descaracterizando-os de sua função ético-política (NOGUEIRA, 2005).

De acordo com Tatagiba (2002), os encontros entre o Estado e a sociedade são pautados pela resistência do Estado em partilhar o poder de decisão com essas instâncias participativas, e, principalmente, a inexistência de um *ethos* participativo na população que muitas vezes é chamada a fazer parte da arena de discussão, mas não participa no sentido amplo do termo. Em que pese a iniciativa dos canais de participação criar um importante espaço de debate, não se tem refletido em efetivo fortalecimento da capacidade institucional no município.

No entendimento de Teixeira (1996, p.15), “a autonomia das decisões vai depender da correlação de forças não apenas no âmbito do conselho, mas na estrutura de poder, de acordo com a organização e a mobilização da sociedade para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações”. Para Pontual (2008), apesar da importância dos canais de participação, enquanto espaços democráticos de controle social, os conselhos não vêm sequer discutindo sobre a política econômica brasileira que atende aos interesses econômicos em detrimento dos gastos sociais. Em outras palavras, os conselhos estão divorciados da agenda de políticas públicas e ainda possuem pouca incidência sobre a arena central das políticas sociais.

Tal constatação configura-se numa grave limitação aos poderes do conselho, dada a relevância do tema na determinação das políticas. Essa situação fragiliza o controle social dos recursos pela sociedade civil, pelo fato dos programas não repassarem as informações sobre os aspectos orçamentários e pela dificuldade dos conselheiros e da sociedade civil em lidar com questões referentes aos repasses de recursos (PONTUAL, 2008).

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta (GOHN, 2008, p. 108).

Por outro lado, a criação de conselhos em todas as regiões do Brasil indica que esses espaços de discussão estão ao menos formalmente instituídos. No

entanto, o efetivo funcionamento desses espaços relaciona-se a uma lógica de lutas em que os vários projetos e interesses em cena apresentam suas reais intenções quanto ao tipo de participação e controle que almejam para esses locais. Então, se o conselho objetiva ser um instrumento significativo da democracia participativa, a sua postura será contrária a forma autoritária, clientelista e patrimonialista do Estado dos dias atuais. Logo, ir além do mero cumprimento da lei e dos regulamentos (forma cartorial) é um ideal de funcionamento para todos que pretendem que os conselhos se tornem locais privilegiados de controle da atividade estatal pela sociedade.

Bravo *et alii* (2001), indicam uma certa ameaça aos espaços de representação coletiva e controle social sobre os entes estatais, quando se verifica a hegemonia liberal no Brasil, na qual o controle social (exercido pelo Estado sobre a sociedade) é adotado como forma de coerção na tentativa de despolitizar e fragilizar os movimentos sociais, legitimando medidas antidemocráticas. Por causa disso, há a sensível necessidade de uma formação contínua para a cidadania e a consolidação de uma cultura democrática, como condição elementar para o pleno funcionamento da sociedade.^{9 10}

Não obstante todas as oportunidades de participação social por meio de conselhos, algumas experiências relatadas na literatura especializada sobre o tema (GOHN, 2011; TEIXEIRA, 2002; TATAGIBA, 2002), verificaram que em muitos casos os referidos espaços constituíam tão somente uma estrutura a mais na administração do município, para legitimar todas as decisões tomadas unilateralmente pelo chefe do Poder Executivo. Esse quadro anterior aponta para os riscos da participação institucionalizada tornar sem qualquer impacto positivo a atuação dos conselhos.

Entretanto, considera-se como válida a experiência do controle social promovida pelos conselhos no Brasil, embora haja argumentos apontando para a fragilização da participação dos atores sociais nos espaços institucionalizados.

⁹ A Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), desenvolveu o projeto *Participação e Cidadania em Conselhos Municipais de Políticas Públicas*, cuja implementação ocorreu no período compreendido entre os anos 2012 e 2013. Tal projeto tinha como objetivo principal fortalecer e qualificar a participação de representantes da sociedade em conselhos municipais de políticas públicas, por meio da produção de um livro didático (EBAPE, 2015).

¹⁰ No Tocantins, há o exemplo da Escola de Conselhos que foi instalada em 2009, cuja coordenação está sob a responsabilidade da Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS). A referida escola visa a formação permanente e continuada de conselheiros dos direitos da criança e do adolescente e conselheiros tutelares, promovendo o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (UNITINS, 2015).

Destaca-se a necessidade imperiosa de se efetivar o controle social sobre as políticas públicas, porém, também é fundamental a necessidade de se elaborar novas relações não alinhadas às práticas de tutela governamental, no sentido da criação de um espaço de legitimação junto à sociedade.

Segundo Oliveira (1996), a participação institucionalizada é apenas uma das várias formas de participação política. O que se busca é a ampliação do conceito e da própria intensidade da participação social, que nem de longe se limita aos canais institucionais tradicionais.

Portanto, o controle social sobre a atividade estatal é uma ação complexa que exige algumas mudanças na concepção de cultura política dos atores envolvidos. Além disso, há alguns obstáculos ideológicos entre a gestão e os conselhos, com suas raízes oriundas no processo como a sociedade brasileira se estruturou socialmente desde a colonização até os dias atuais.

4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO E O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A presente pesquisa foi realizada, como mencionado anteriormente, em três conselhos de educação de municípios da microrregião do Bico do Papagaio, estado do Tocantins, a saber: Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis. De acordo com a respectiva lei municipal de criação, os referidos CMEs caracterizam-se como órgãos colegiados, normativos, deliberativos e também consultivos; integram o Sistema Municipal de Ensino, nos municípios onde tal marco educacional já foi institucionalizado. Assim sendo, esses órgãos colegiados devem, sobretudo, garantir a participação popular nas políticas públicas desenvolvidas para a educação municipal, isto é, a educação infantil e como prioridade o ensino fundamental.

Conforme prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996, em seu art. 11, inciso V:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, no art. 206, reza o seguinte: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Com efeito, para que a educação municipal seja ministrada com base neste dispositivo constitucional, há a premente necessidade de criação de canais de participação social, pois a denominada gestão democrática somente se consolidará com o devido compartilhamento do poder de decisão entre o Estado e o corpo social. Portanto, é nesse contexto que o ordenamento jurídico-constitucional assegura a criação dos CMEs.

Considerando os objetivos da presente pesquisa, e destacando a relação entre a participação social em conselhos e o poder político local, foram entrevistados 3 (três) Secretários Municipais de Educação e 9 (nove) Conselheiros Municipais de Educação dos três municípios da microrregião do Bico do Papagaio citados anteriormente. Dessa forma, os conselheiros titulares participantes foram escolhidos a partir do critério da livre disponibilidade de participação na pesquisa, isto é, ficava

a juízo exclusivo do conselheiro conceder ou não a entrevista. Portanto, foram entrevistados todos os conselheiros titulares que se colocaram disponíveis à pesquisa, nos três CMEs selecionados para estudo. Quanto aos Secretários Municipais de Educação, todos responderam de forma positiva à disponibilidade de participação nesta pesquisa.

Visando atingir os objetivos desta pesquisa e melhor análise das questões ligadas aos assuntos aqui tratados, os temas centrais foram agrupados em quatro categorias. A primeira categoria abordou a *estrutura e funcionamento* dos CMEs nos municípios pesquisados, tendo em vista a representação dos segmentos sociais, os recursos destinados aos conselhos, a tomada de decisão, a publicidade dos atos praticados e os regimentos internos desses colegiados.

A segunda categoria tratou do tema *gestão democrática e participação social* nos três CMEs dos municípios pesquisados, com o intuito de compreender como se processa a relação entre o controle social de responsabilidade dos conselhos e a democratização da gestão da educação.

A terceira categoria buscou compreender os principais *temas* discutidos nos CMEs e as respectivas *deliberações* desses colegiados para as questões debatidas, observados sob os pontos de vista dos atores sociais participantes (conselheiros e secretários de educação).

Já a quarta categoria tratou de analisar a *influência do poder político* sobre os CMEs, fazendo uma explanação mais aprofundada sobre o protagonismo do poder político local nos conselhos de educação, uma vez que a referida situação produz uma considerável interferência na atividade do controle social exercido pela sociedade civil sobre os municípios, especialmente, nos assuntos relativos à educação. Além disso, há uma discussão inicial sobre o perfil pessoal e profissional dos entrevistados na pesquisa de campo.

4.1 Perfil dos entrevistados

As informações apresentadas a seguir são de notória importância para o pleno entendimento do perfil dos participantes da presente pesquisa de campo. Portanto, considera-se aqui algumas características de natureza pessoal e profissional dos atores sociais pesquisados, como fundamentais à compreensão de como ocorre o efetivo exercício do controle social sobre a atividade estatal; além da

direta influência sobre a questão da democratização dos espaços de poder, o que seria capaz de contribuir para a participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público.

Tabela 4 – Dados gerais dos Secretários Municipais de Educação entrevistados (I)

Entrevistados	Idade	Sexo	Nível de escolaridade	Atividade profissional	Filiação partidária
S1	39 anos	Feminino	Especialização	Professora	Não
S2	47 anos	Feminino	Especialização	Pedagoga	Sim
S3	46 anos	Feminino	Especialização	Professora	Não

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

De acordo com a tabela 4, todos os Secretários Municipais de Educação entrevistados são mulheres com faixa etária entre 39 a 47 anos, o que corresponde a uma média de idade de 44 anos. Destaca-se a questão da atividade profissional e nível formação intelectual desse grupo de entrevistados. Todas as participantes dessa categoria possuem curso de Especialização em suas respectivas áreas de formação ou em Educação, e todas atuam profissionalmente como educadora nos municípios em que exercem o cargo de secretário de educação. Apenas uma das entrevistadas afirmou possuir filiação partidária, declarando ser filiada ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Além disso, chama a atenção o fato dos cargos de secretário de educação serem ocupados por profissionais atuantes e com formação na área educacional; o que, a princípio, poderia ser entendido como um ponto positivo no que diz respeito ao reconhecimento da importância do exercício do direito à participação popular nas políticas públicas voltadas à educação dos municípios pesquisados.

Nota-se, também, o protagonismo feminino na titularidade das Secretarias Municipais de Educação. Tal fato se justifica por causa da atividade profissional desenvolvida pelas secretárias de educação, as quais exercem a docência na educação básica, arena política em que há a perceptível prevalência do sexo feminino.¹¹

A tabela 5 também traz alguns dados sobre os Secretários Municipais de Educação entrevistados, o que contribui para uma melhor caracterização desses

¹¹ Segundo dados do INEP (2009), no estado do Tocantins, de um total de 17.371 docentes que atuavam na educação básica, 13.999 (80,59%) eram do sexo feminino e 3.372 (19,41%) eram do sexo masculino. Ainda, conforme o referido Instituto de pesquisas, a predominância do sexo feminino na docência da educação básica foi observada em todos os municípios pesquisados.

importantes atores sociais da educação local.

Tabela 5 – Dados gerais dos Secretários Municipais de Educação entrevistados (II)

Entrevistados	Ano de nomeação	Servidor público municipal	Município
S1	2013	Não	Augustinópolis
S2	2005	Sim	São Miguel
S3	2009	Sim	Tocantinópolis

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

Constata-se, por meio da tabela 5, que apenas uma das três entrevistadas não é servidora pública de carreira do município no qual exerce o cargo de Secretário Municipal de Educação, sendo servidora pública concursada do governo do estado do Tocantins no cargo de professor. Quanto ao tempo de exercício do cargo de Secretário Municipal, percebe-se uma variação de 2 a 10 anos de atuação nas respectivas Secretarias de Educação. Isso demonstraria, pelo menos *a priori*, razoável conhecimento dos princípios jurídico-administrativos que governam a Administração Pública, especialmente, àqueles ligados ao acesso à informação dos órgãos públicos e também ao controle social do Estado mediante à participação da sociedade civil nos assuntos de ordem pública.

Tabela 6 – Dados gerais dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados (I)

Entrevistados	Idade	Sexo	Nível de escolaridade	Atividade profissional	Filiação partidária
C1	38 anos	Feminino	Graduação	Professora	Não
C2	47 anos	Masculino	Graduação	Professor	Não
C3	38 anos	Feminino	Graduação	Professora	Não
C4	40 anos	Feminino	Graduação	Professora	Não
C5	39 anos	Feminino	Graduação	Professora	Não
C6	49 anos	Masculino	Graduação	Professor	Sim
C7	39 anos	Masculino	Especialização	Professor	Não
C8	43 anos	Feminino	Graduação	Professora	Não
C9	49 anos	Feminino	Especialização	Professora	Não

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

Segundo a tabela 6, dos 9 (100%) conselheiros pesquisados, 3 (33%) são homens e 6 (67%) são mulheres. Percebe-se aqui a proeminência das mulheres nos Conselhos Municipais de Educação, cuja explicação é a mesma citada anteriormente para o caso das secretárias de educação. As faixas etárias dos conselheiros variam entre 38 e 49 anos, o que corresponde a uma média de idade

de 42,4 anos. Neste grupo de participantes, 7 (78%) dos pesquisados possuem curso de graduação e apenas 2 (22%) têm curso de Especialização concluído em suas respectivas áreas de formação ou em Educação, e todos eles exercem a profissão de professor no respectivo município em que desempenham a função de conselheiro de educação. Apenas um dos entrevistados afirmou possuir filiação partidária, declarando ser filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Verifica-se, portanto, que a filiação a partido político não é um assunto visto como muito importante pelos atores sociais entrevistados.¹²

Observa-se, com base nos dados da tabela 6, que os conselheiros entrevistados são profissionais com nível de escolaridade superior. Tal fato, a princípio, poderia ser considerado como ponto positivo para uma participação social de melhor qualidade, ou seja, mais propositiva, mobilizadora e fiscalizadora, sendo estas funções diretamente vinculadas ao controle social da atividade estatal pela sociedade (BRASIL, 2008).

Assim, a pesquisa de campo considerou os aspectos mais relevantes da vida pessoal e profissional dos entrevistados. Ou seja, os dados quantitativos aqui elencados só fazem sentido se interpretados à luz dos aspectos qualitativos, tendo em vista a análise qualitativa ora proposta e os eixos centrais desta investigação.

Tabela 7 – Dados gerais dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados (II)

Entrevistados	Ano de criação do CME	Tempo de exercício no CME	Servidor público municipal	Município
C1	2007	2 anos	Sim	Augustinópolis
C2	2007	2 anos	Sim	Augustinópolis
C3	2007	2 anos	Sim	Augustinópolis
C4	2009	2 anos	Sim	São Miguel
C5	2009	2 anos	Sim	São Miguel
C6	2009	3 anos	Sim	São Miguel
C7	2009	2 anos	Sim	São Miguel
C8	2001	4 anos	Sim	Tocantinópolis
C9	2001	6 anos	Sim	Tocantinópolis

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

¹² A situação observada na microrregião do Bico do Papagaio não é muito diferente do restante do Brasil, uma vez [...] “os eleitores parecem não considerar a filiação partidária dos candidatos ao definir seu voto.” (PAIVA; TAROUÇO, 2011, p. 437). E ainda: “Mesmo para aqueles que declaram “gostar” de algum partido, a escolha do candidato [...] não acompanha a declaração de preferência partidária. Os partidos brasileiros não estruturam o voto.” (PAIVA; TAROUÇO, 2011, p. 446).

Observa-se uma variação de 2 a 6 anos de exercício da função de conselheiro nos CMEs dos municípios pesquisados, considerando que os mandatos desses colegiados variam de 2 a 4 anos, com admissão de recondução para o período subsequente. Todos os conselheiros entrevistados são servidores públicos municipais concursados na área da Educação. Há também uma diferença considerável com relação ao ano de criação dos respectivos colegiados. Logo, o CME de Tocantinópolis é o mais antigo dos três colegiados pesquisados, cuja lei de criação data do ano de 2001; ao passo que o CME de São Miguel foi institucionalizado no ano de 2009, sendo o mais recente dos conselhos pesquisados. Por sua vez, o CME de Augustinópolis teve sua criação por meio de lei municipal aprovada no ano de 2007.

Tabela 8 – Dados dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados, conforme a relação de atuação nos CMEs

Entrevistados	Função desempenhada no CME	Segmento de representação no CME
C1	Presidente	Professores
C2	Conselheiro	Pais de aluno
C3	Secretária	Secretaria Municipal de Educação
C4	Presidente	Poder Executivo Municipal
C5	Conselheira	Pais de aluno
C6	Conselheiro	Diretores de escolas públicas municipais
C7	Conselheiro	Sindicato dos trabalhadores em educação
C8	Presidente	Secretaria Municipal de Educação
C9	Conselheira	Professores e diretores de escolas públicas

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

Conforme a tabela 8, a maioria dos conselheiros representa o poder público, ou seja, três entrevistados (aproximadamente 34%); outros dois (22%) participantes representam a categoria dos professores; dois (22%) conselheiros representam o segmento de pais de alunos; um (11%) representa os diretores de escolas públicas municipais; e um (11%) representa o sindicato dos trabalhadores em educação.

Constata-se que dos três presidentes dos CMEs pesquisados, dois são representantes do poder público, ou seja, representam o Poder Executivo municipal ou a Secretaria Municipal de Educação. Isto reflete a influência direta do poder político local na escolha dos presidentes dos CMEs, haja vista a existência de conselhos em que o presidente deve ser, compulsoriamente, um dos representantes do poder público. Este é o caso do conselho de educação do município de São

Miguel, no qual a própria lei de criação do CME, Lei nº 045/2009, impõe que o presidente será escolhido entre os representantes do Poder Executivo municipal.

Nesta pesquisa, o propósito inicial era entrevistar conselheiros representantes do mesmo segmento social em seus respectivos colegiados de atuação (simetria entre os participantes). Entretanto, a representação nos conselhos depende de lei de iniciativa do município, ocasionando a constituição de colegiados com diferentes composições em cada localidade. Tal situação foi verificada *in loco* nos três municípios da microrregião do Bico do Papagaio selecionados para a pesquisa de campo.

Quanto à representação da sociedade civil (associações, sindicatos e usuários), foi entrevistado um representante de sindicato de trabalhadores e dois representantes de pais de alunos. Porém, esses dois últimos participantes também são professores concursados nos respectivos municípios onde exercem a função de conselheiro de educação. Assim, esta situação faz surgir uma notória disparidade em relação aos segmentos sociais representados nos CMEs, uma vez que há o predomínio de uma determinada categoria profissional em relação a outros grupos sociais com titularidade obrigatória nesses colegiados. Logo, considerando o desejável equilíbrio na efetiva representatividade dos conselhos, o representante de pais de alunos não deve ser servidor de carreira da educação municipal, cuja escolha legítima deve ser feita entre os cidadãos sem vínculo direto com o Poder Executivo local. Portanto, a participação social nos diferentes espaços legalmente instituídos constitui-se numa garantia para todo cidadão, não se restringindo aos servidores efetivos de qualquer uma das esferas de governo.

4.2 Estrutura e funcionamento

Verifica-se que a estrutura e funcionamento dos conselhos de educação em tela nem sempre condizem com as determinações legais previstas nos seus respectivos Regimentos Internos e Leis de criação. Tendo em vista a importância estratégica deste órgão para o desenvolvimento da educação local, qualquer inobservância a sua sistemática de funcionamento é considerada como um impacto negativo à efetiva e eficaz consecução da função principal de controle social da atividade estatal pela sociedade. Cabe aqui uma discussão que engloba os seguintes aspectos: os segmentos representados nos CMEs; os recursos

disponíveis (financeiros, materiais e humanos); o sistema interno de tomada de decisão e a publicidade dos atos praticados.

Nesta perspectiva, destaca-se que há uma dependência direta das secretarias de educação para o desempenho das atividades inerentes aos conselhos. Esta prática leva à legitimação da política de troca de favores entre os diversos atores sociais, baseada na cooptação e no uso da coisa pública como privada, o que leva à dissociação entre governo e sociedade civil (FAORO, 2001). Portanto, a relação entre governo local e corpo social é fundamental para o entendimento do *modus operandi* constatado nos conselhos de educação dos municípios pesquisados, eis que a referida relação é capaz de explicar o tratamento dispensado aos CMEs pelo poder público, visto que eles devem desempenhar a atividade de controle social de políticas públicas dirigidas à população local pelo ente político.

4.2.1 Segmentos representativos

Segundo os documentos institucionais, os conselhos de educação dos municípios pesquisados devem ter a participação da sociedade civil, do poder público e dos profissionais envolvidos na prestação dos serviços.

Quadro 3 – Composição dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo

MUNICÍPIOS	COMPOSIÇÃO DOS CMEs
1. AUGUSTINÓPOLIS	<p>▪ LEI Nº 391/2007</p> <p>Art. 2º O Conselho Municipal de Educação será constituído [...]:</p> <p>I – 02 representantes do Poder Executivo Municipal, sendo 01 titular e 01 suplente, indicados pelo Chefe do Executivo;</p> <p>II – 02 representantes do Magistério Público no âmbito do município, indicados pela organização representativa de classe;</p> <p>III – 02 representantes de Conselho (s) ou similar (es), dentre os organizados, junto às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, sendo 01 titular e 01 suplente, indicados pelo (s) Conselho (s);</p> <p>IV – 02 representantes de Pais de alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, sendo 01 titular e 01 suplente, indicado (s) pela organização representativa;</p> <p>V – 02 representantes do Conselho Tutelar, sendo 01 titular e 01 suplente, indicados pelo (s) Conselho (s).</p>

2. SÃO MIGUEL	<p>▪ LEI Nº 045/2009</p> <p>Art. 6º O Conselho Municipal da Educação, será composto por 09 (nove) membros titulares e seus respectivos suplentes, os quais serão indicados pelos seus segmentos, na seguinte forma:</p> <p>I – 1 (um) representante do poder público municipal, indicado pelo chefe do Poder Executivo Municipal;</p> <p>II – 1 (um) representante do Conselho do FUNDEB;</p> <p>III – 1 (um) representante do Conselho Escolar, na pessoa de pai ou mãe de aluno;</p> <p>IV – 1 (um) representante do Conselho Tutelar;</p> <p>V – 1 (um) representante de professores e servidores indicado pelas entidades sindicais da respectiva categoria;</p> <p>VI – 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas municipais;</p> <p>VII – 1 (um) representante do departamento de ensino fundamental da secretaria municipal de educação;</p> <p>VIII – 1 (um) representante do departamento da educação infantil da secretaria municipal de educação;</p> <p>IX – 1 (um) representante dos estudantes da educação básica pública, indicado pela entidade de estudante secundarista.</p>
3. TOCANTINÓPOLIS	<p>▪ LEI Nº 690/2001</p> <p>Art. 3º O Conselho será constituído por 05 (cinco) membros, sendo:</p> <p>f) 01 (um) representante da Prefeitura Municipal;</p> <p>g) 01 (um) representante dos Professores e dos direitos das Escolas Públicas do Ensino Fundamental;</p> <p>h) 01 (um) representante de pais de alunos;</p> <p>i) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente);</p> <p>j) 01 (um) representante da Câmara Municipal.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

No caso específico do município de Augustinópolis, cabe destacar que o Regimento Interno não condiz com a Lei de criação do CME local quando tratam da composição do conselho, pois o inciso V do art. 3º do primeiro documento reza que o Conselho Municipal de Educação será composto por: “um representante do [*Conselho do*] FUNDEB, indicado por seus pares”. O texto do referido inciso não está previsto na Lei nº 391/2007, conforme se pode observar no quadro 3. Esta situação deixa transparecer a precariedade de funcionamento e organização dos conselhos de educação em destaque na microrregião do Bico do Papagaio, os quais não têm uma estrutura mínima de trabalho. Para Leal (2012), a desorganização dos serviços públicos locais constitui-se em uma das características mais perceptíveis do fenômeno do coronelismo, especialmente, no interior do Brasil.

Por sua vez, o CME de São Miguel foi instituído com uma deliberada

hegemonia do Poder Executivo municipal, como pode ser observado no quadro 3. Logo, o poder público possui três representantes no conselho de um total de nove membros, a saber: um representante indicado diretamente pelo Prefeito municipal e dois representantes indicados pela Secretaria Municipal de Educação (dos departamentos de educação infantil e ensino fundamental, respectivamente).

Além da supremacia representativa do Executivo, o § 1º do art. 16 da Lei nº 045/2009 prevê o seguinte: “§ 1º O conselho municipal da educação será presidido por um conselheiro titular dos representantes do Poder Executivo, eleito com maioria simples para um mandato de dois anos sendo permitido uma recondução de igual período”. Constata-se aí um contundente protagonismo do chefe político local, pois há o predomínio do segmento governamental em detrimento dos demais setores sociais com assento no colegiado. Assim, a atividade dos conselheiros de controle social das políticas voltadas para a educação fica sobremaneira prejudicada, visto que não há observância à “necessária paridade entre os representantes do poder público e da sociedade civil na composição dos CMEs” (SOUZA; VASCONCELOS, 2007, p. 19).

Já o CME de Tocantinópolis é formado por cinco membros, dos quais três são representantes do poder público. Tal situação contraria a tão necessária paridade de representação entre governo e sociedade. Dessa forma, foi relatado no diário de campo desta pesquisa uma situação que ilustra muito bem a forma como os conselheiros são “escolhidos” para composição do CME local. Ocorreu a seguinte situação em Tocantinópolis: uma das pessoas citadas em documento oficial da Prefeitura local como conselheira de um determinado segmento da sociedade civil, nem sequer sabia que o seu nome fazia parte do CME (diga-se o mesmo da pessoa indicada como sua suplente). A respeito do caso antes descrito, segue a fala da entrevistada:

E aí, já aconteceu, inclusive, de eu passar vergonha da pessoa dizer: *eu não sei se eu faço parte de conselho?* Olha, eu não tenho nada a ver com isso. Essas pessoas foram indicadas, o que a gente teve trabalho aqui foi só de nomear essas pessoas como conselheiro. E aí? E aí, cai como se fosse, assim, a gestão que limita essas pessoas de trabalhar. E não é isso. [*Indicadas por quem?*] Indicadas pelas instituições. Aqui, a gente não indica ninguém. A gente não pede sugestão de ninguém, entendeu? (S3, 2015).

No caso em tela, nota-se uma contradição entre o discurso oficial e a realidade constatada na pesquisa de campo. Diante desta situação, o conselho

assume uma feição meramente formal, isto é, está configurado nos documentos oficiais como um órgão consolidado e em pleno funcionamento, mas, na realidade, a interferência do poder político submete esse órgão a uma condição de dependência capaz de impedir o exercício de qualquer uma das suas funções regimentais e legais. Nesse sentido, é a opinião de uma conselheira sobre a autonomia do colegiado: “O Conselho é como um órgão representativo que não representa” (C8, 2015).

Além disso, o CME de Tocantinópolis também possui um representante da Câmara Municipal de vereadores. Conforme reza a Constituição Federal, no art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Portanto, considerando a harmonia emanada do ordenamento constitucional, o Poder Legislativo não poderia ser titular em conselhos de políticas públicas, uma vez que esse poder já possui a garantia constitucional fundamentada no princípio da democracia representativa. Por sua vez, os conselhos de educação, e os demais conselhos, são as arenas sociopolíticas mais propícias ao exercício da denominada democracia participativa. Assim, a representação do Legislativo nos CMEs aumenta de forma significativa a interferência do Executivo nesses colegiados, visto que os vereadores indicados para essas instâncias são, via de regra, da base de apoio do governo municipal.

Não obstante, o processo de criação dos CMEs deve considerar que esses espaços de controle e debate necessitam ser representativos dos diversos segmentos sociais desde as primeiras discussões a respeito da sua criação, ou seja, é essencial a participação dos segmentos sociais envolvidos com a área da educação antes mesmo da elaboração da lei instituidora do conselho. Entretanto, nos municípios pesquisados, os CMEs são criados sem a participação da sociedade civil, apenas com os representantes do poder público, sobretudo, das secretarias de educação. Dessa forma, a fala da entrevistada a seguir assevera as afirmações anteriores:

Olha, no princípio, lembrando da época assim que eu assumi a secretaria de educação em 2005, que foi o ano que eu assumi. Quando nós falávamos de conselho, foi a criação do conselho, havia essa resistência que eu te falei. Muitos acreditavam, até mesmo assim pessoa da gestão, acreditava que esse conselho vinha interferir nas decisões de governo. A gente via até entre os membros, até entre os membros que se colocava como candidato a conselho, eles já entravam como se estivessem com vontade, com ânsia de bater de frente com aquilo que o governo tinha de proposta pra

educação (S2, 2015).

Infere-se, conforme as afirmações da participante anterior, que a criação do CME local representaria uma espécie de óbice para a gestão municipal, especialmente, entre àqueles setores mais ligados ao governo. Afora que, em muitos casos, as gestões municipais instituem conselhos sem o prévio debate com os segmentos sociais interessados, além de criar colegiados com a maioria dos membros ligados ao Poder Executivo; a exemplo dos CMEs em discussão, nos quais há predominância governamental, tendo em vista que todos os conselheiros entrevistados são servidores públicos municipais (tabela 7), isto é, são vinculados institucionalmente ao poder público municipal.

Então, se o conselho é formado na maioria por pessoas que fazem parte do comando do gestor público, com certeza ele não vai ser um conselho atuante e, com certeza, muitas coisas vão deixar de serem feitas. Então, assim, para mim, é falácia eu dizer que o conselho não é atuante porque não quer, que eu motivo [*sic*], que eu faça isso, que eu faça aquilo... (C8, 2015).

Pelo exposto, esses conselheiros, independentemente do segmento que representam, ficam sujeitos às intervenções do chefe político e “[...] sabemos que quem bate de frente com a gestão cedo ou mais tarde é penalizado, ou estando dentro do conselho ou fora do conselho ele é penalizado, porque nós já tivemos situações de conselheiros sendo massacrados” (C1, 2015). Logo, o clientelismo e o patrimonialismo anulam a participação política e, conseqüentemente, o efetivo controle social da atividade estatal pelos segmentos sociais interessados nas diversas políticas públicas.

4.2.2 Recursos disponíveis

Quanto à questão dos recursos necessários ao funcionamento dos CMEs pesquisados, as respectivas Leis de criação e/ou Regimentos Internos preveem que a manutenção geral dos colegiados é de responsabilidade do Poder Executivo municipal, seja diretamente ou por meio das Secretarias Municipais de Educação. Entretanto, não foi essa a realidade averiguada na pesquisa de campo, conforme o quadro que segue:

Quadro 4 – Infraestrutura mínima dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo

MUNICÍPIOS	RECURSOS FINANCEIROS	RECURSOS MATERIAIS	RECURSOS HUMANOS	SEDE PRÓPRIA
1. AUGUSTINÓPOLIS	Não	Não	Não	Não
2. SÃO MIGUEL	Não	Não	Não	Não
3. TOCANTINÓPOLIS	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

De acordo com Romão (1992, p. 104), os recursos financeiros destinados aos colegiados de educação seriam aqueles necessários “[...] para fazer face à sua própria manutenção e preservar sua autonomia, o conselho deverá ter dotação orçamentária própria, consignada à conta da Secretaria Municipal de Educação”. Assim, os recursos materiais compreenderiam toda a estrutura física exclusiva necessária ao trabalho dos conselheiros, como: mobiliário, computador, internet, *fax*, telefone, dentre outros equipamentos semelhantes. Por sua vez, os recursos humanos consistiriam no quadro de pessoal próprio disponibilizado pelo Poder Executivo municipal para o serviço técnico do conselho, a saber: assessoria educacional especializada e/ou apoio administrativo (BRASIL, 2004).

O quadro 4 demonstra as condições precárias de trabalho em que estão submetidos os três CMEs em discussão. Quanto à sede própria para funcionamento dos CMEs, nenhum dos conselhos pesquisados possui espaço próprio e com a devida privacidade para o funcionamento adequado das atividades inerentes aos colegiados. Porém, apenas em Augustinópolis há a presença de um espaço coletivo comumente denominado de Casa dos Conselhos, no qual funciona outros conselhos municipais, com exceção do CME local que não está entre os colegiados ali instalados.

Ainda, com relação ao local de reunião dos conselhos de educação, foi verificado por meio das falas dos entrevistados que os CMEs pesquisados faziam suas reuniões em locais variados, como: na biblioteca pública municipal, nas escolas da rede municipal de ensino, no prédio da Secretaria Municipal de Educação ou de outra Secretaria Municipal e, até mesmo, como os conselhos não têm infraestrutura mínima, “[...] não têm sala, não têm estrutura própria, os documentos são guardados com a Secretária [*Municipal de Educação*], as reuniões são feitas na sala da Secretária [*Municipal de Educação*]” (C8, 2015). Portanto, constata-se nesse quesito

a grande dificuldade enfrentada pelos conselhos pesquisados para o exercício pleno da participação popular, pois como realizar o controle social da atividade pública fazendo reuniões dentro da sala de trabalho da Secretária Municipal de Educação? E como praticar a função de fiscalização estatal com um conselho totalmente dependente do poder público?

Neste sentido, o Ministério da Educação (MEC), por meio da pesquisa intitulada *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007*, adverte que “[...] ficar dependendo da secretaria em questões de pessoal, de despesas, de uso de equipamentos e outros, implica em subordinação que, inevitavelmente, afeta o grau de autonomia de funcionamento do conselho” (BRASIL, 2008, p. 90). Com relação à dependência, mesmo que esta não seja direta, a precariedade nas condições de funcionamento dos conselhos de educação afeta a qualidade do exercício das relevantes funções de responsabilidade dos CMEs (BRASIL, 2008). Tal realidade também foi verificada pela pesquisa de campo nos CMEs em discussão da microrregião do Bico do Papagaio.

Desta forma, a responsabilidade pela manutenção dos CMEs compete ao Poder Executivo municipal, mediante dotação orçamentária própria. A Lei nº 391/2007 do município de Augustinópolis prevê o seguinte: “Art. 7º Os encargos financeiros do Conselho Municipal de Educação serão oriundos de dotação própria e consignados no orçamento da Secretaria Municipal de Educação”. No município de São Miguel a Lei nº 045/2009 reza em seu art. 17, parágrafo único, que: “As necessidades de local, pessoal técnico e administrativo será suprida pela secretaria de educação”. Por seu turno, o art. 6º da Lei nº 690/2001 do município de Tocantinópolis, garante expressamente o princípio da autonomia para os atos praticados pelo conselho no exercício das suas funções. Embora as leis municipais façam previsão à dotação de recursos próprios ou mesmo garantam autonomia aos CMEs, evidenciou-se que o cenário disposto na legislação não foi confirmado pelos participantes das entrevistas quando questionados sobre os recursos financeiros, materiais e humanos disponibilizados ao conselhos pelos respectivos governos locais.

Nós não temos nenhum recurso financeiro. [...] Materiais, o único recurso material que nós temos é um computador que inclusive agora está com defeito e a secretária está para arrumar. Já foi feito esse pedido e a secretaria de educação disse que vai disponibilizar para... Então, nós estamos sem computador também. Então, como eu trabalho aqui dentro da

secretaria, então, eu faço uso de outros computadores da secretaria. Quando nós não estamos aqui, por exemplo, nós vamos fazer reunião numa escola, então, a gente usa um computador da escola ou o computador pessoal. Então, nós não temos sala própria. [...] Somos só os membros do conselho (C3, 2015).

Aqui na secretaria a gente tem um computador do Conselho Municipal de Educação que a gente... quando eu cheguei aqui esse computador já tinha. Já existia aqui. Aí, assim, a gente sempre dá suporte quando eles querem organizar alguma reunião. Aí, eles vêm aqui e fazem a reunião, porque a gente não tem esse local disponível, entendeu? [*Eles dispõem dos recursos necessários?*] Não. Não, porque eles não têm nada estruturado, não têm nem um plano de trabalho, não me procuram pra nada. Então, recursos financeiros pra quê? (S3, 2015).

Percebe-se, pelas falas dos entrevistados na pesquisa, que os conselhos ficam totalmente à mercê das secretarias de educação quando se trata da questão de recursos financeiros, materiais e humanos necessários a sua infraestrutura mínima de trabalho. Tal conjunto de recursos caracterizam-se como essenciais para o cumprimento das funções próprias do conselho, especialmente, a função de fiscalização de políticas públicas da área educacional. De acordo com o entendimento de Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 41), “[...] de modo geral, os conselhos ainda estão pouco aparelhados para o exercício da função de monitoramento de políticas públicas”.

Ainda, com base nos dados coletados em campo, parece que os chefes políticos locais possuem a intenção deliberada de inibir o adequado funcionamento dos conselhos de educação, visto que sempre constroem variadas estratégias para impedir a tão necessária liberdade de atuação desses colegiados. Assim, a cultura patrimonialista e coronelista que ainda governa algumas regiões do país é a responsável por este tipo de arranjo institucional entre o poder político e a população, cuja legitimação leva ao enfraquecimento da autonomia popular diante do governo (FAORO, 2001; LEAL, 2012). Isso ajudaria a explicar, de alguma forma, a incipiência na participação social verificada nos três municípios investigados da microrregião do Bico do Papagaio.

4.2.3 Sistema de tomada de decisão

Tendo em vista que uma das mais importantes ações do CME consiste em garantir a participação dos diversos setores sociais de forma a funcionar como instância colegiada de natureza democrática, torna-se fundamental a sua

responsabilidade em representar esses segmentos na tomada de decisão sobre todos os assuntos no âmbito da educação do município. Desse modo, o CME é um órgão que compõe a educação local, não devendo assumir a postura de subordinação à Secretaria Municipal de Educação e nem ao Poder Executivo. Nesse contexto, considera-se essencial a análise do sistema de tomada de decisão interna destes colegiados.

Assim sendo, as reuniões de conselheiros constituem-se em momentos privilegiados para o debate sobre os temas tidos como prioritários para a melhoria da qualidade das políticas públicas inerentes à educação municipal. Logo, as reuniões também devem ser vistas como *locus* propício à resolução de conflitos sobre os assuntos da área educacional e, sobretudo, como o espaço mais adequado para a elaboração de consensos entre os segmentos sociais ali representados.

Neste sentido, percebe-se que a participação popular dos diversos segmentos sociais em sistemas de tomada de decisão possui a tendência de se traduzir em um inexorável contexto de luta política pelos espaços de poder. No entanto, a cooptação política e os vínculos com o poder público têm o potencial de descaracterizar os conselhos gestores de políticas públicas como espaços democráticos e de efetiva mudança nas relações de poder entre governantes e governados. Com base no estudo dos documentos institucionais e também nas entrevistas dos conselheiros de educação, parece que esta situação prevalece nos conselhos pesquisados e, inevitavelmente, nos mecanismos disponíveis para influenciar no processo de tomada de decisão interna desses órgãos, a saber: a contestação, o adiamento, a contraproposta e o pedido de estudos e esclarecimentos.

Por seu turno, o exame detalhado das atas fornecidas pelos CMEs em tela não demonstrou que esses colegiados sejam espaços propícios ao debate e consequente tomada de decisão visando à melhoria e monitoramento das políticas educacionais dos três municípios estudados. Ou seja, as atas estudadas, invariavelmente, apresentam breve menção aos conselheiros presentes e também citam a pauta do dia a ser apreciada e, caso tenha, a decisão tomada na sessão sem, contudo, descrever se houve durante as discussões alguma contestação, contraproposta ou qualquer outro pedido sobre a demanda tratada. Ainda, quando o texto da ata relata que houve algum questionamento sobre determinado assunto, esta não descreve a questão feita e muito menos cita o nome daqueles que fizeram as indagações durante os debates.

Por sua vez, os documentos legais dos municípios expressam uma breve alusão ao sistema de tomada de decisão dos CMEs:

Quadro 5 – Previsão legal do sistema de tomada de decisão dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo

MUNICÍPIOS	DOCUMENTO INSTITUCIONAL
1. AUGUSTINÓPOLIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regimento Interno: <p>Art. 2º [...]:</p> <p>§ 2º As deliberações e decisões serão tomadas pela maioria dos conselheiros presentes em sessões com quórum.</p> <p>§ 3º Cabe ao presidente o voto de desempate nas matérias em votação.</p> <p>§ 4º O CME terá livro ata para registro das reuniões.</p> <p>§ 5º Os Atos normativos serão homologados pelo (a) secretário (a) da educação.</p> <p>Art. 28 Durante as discussões, qualquer membro do conselho poderá levantar questões de ordem.</p> <p>Art. 30 Encerrada a discussão, a matéria é submetida à votação global (o documento completo).</p>
2. SÃO MIGUEL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regimento Interno: <p>Art. 25. Ao anunciar o resultado das votações, o Presidente do Conselho deverá declarar quantos votaram favoravelmente e quantos em contrário.</p> <p>§ 1º As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples (50% + 1), cabendo ao Presidente o voto de desempate.</p> <p>§ 2º Havendo dúvida sobre o resultado, o Presidente do Conselho deverá pedir aos membros que se manifestem novamente.</p>
3. TOCANTINÓPOLIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regimento Interno: <p>Artigo 20 - Será facultada a apresentação de emendas ou substitutivos durante a discussão.</p> <p>Parágrafo único - As emendas ou substitutivos deverão ser apresentados por escrito, referindo-se especificamente ao assunto da discussão, podendo ser destacadas emendas para constituição de nova proposição, quando a Presidência julgar pertinente ou por solicitação de um Conselheiro.</p> <p>Artigo 21 - Não havendo mais oradores, o Presidente encerrará a discussão da matéria e procederá a votação.</p> <p>Artigo 22 - As deliberações do colegiado serão tomadas por maioria simples.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

Conforme se observa no quadro 5, o sistema de tomada de decisão dos conselhos pesquisados obedece a regra geral da maioria simples para aprovação de matérias, isto é, dos conselheiros presentes às sessões com quórum mínimo (50% + 1). Nos conselhos de educação de Augustinópolis e São Miguel, cabe o voto de desempate ao presidente do colegiado. Já os atos normativos aprovados devem ser encaminhados, posteriormente, ao Secretário Municipal de Educação para

homologação. Por sua vez, em Tocantinópolis há a previsão regimental de apresentação de emendas ou substitutivos da matéria em discussão. Tal mecanismo configura-se num meio capaz de influenciar no processo decisório dentro do colegiado, desde que o membro do conselho tenha a devida liberdade de opinião e atuação.

No que concerne à interferência político-partidária no processo de tomada de decisão dentro dos conselhos pesquisados, alguns participantes demonstraram insatisfação com esse cenário, pois “[...] às vezes, a gente discorda, mas o sistema [da secretaria de educação] exige que você dê a sua opinião favorável. Até porque já está tomada praticamente a decisão” (C5, 2015). Já na visão de outro conselheiro sobre os debates para a tomada interna de decisão: “[...] Sim, a gente fala. Só que como a maioria tem medo de estar falando, de se comprometer, não se chegava a discutir tanto, deixando a desejar. [...] A decisão é essa, o presidente tomou, então, vamos fazer isso aqui” (C9, 2015).

Portanto, a explanação anterior confirma a tradição política nacional baseada no mandonismo, na dependência do chefe político local, nas relações assimétricas de poder e no estilo patrimonialista de Estado (FAORO, 2001; SCHWARTZMAN, 2006; CARVALHO, 1997). Infere-se, ainda, que os municípios da microrregião do Bico do Papagaio pesquisados parecem imersos nesse contexto, pois a participação social no processo de tomada de decisão dos CMEs em tela foi reduzida à condição de recurso gerencial por parte do poder político local, divorciando-a de sua função central de controle dos atos estatais.

4.2.4 Publicidade dos atos praticados

Quando indagados sobre o meio de comunicação utilizado para informar a sociedade sobre as ações do CME, todos os nove conselheiros entrevistados reconheceram que os conselhos de educação não usam nenhum canal de comunicação para divulgar à população os atos praticados internamente pelos colegiados. No entanto, a Constituição Federal, no *caput* do seu art. 37, institucionalizou a publicidade como um dos princípios que deve reger os atos praticados pela Administração Pública em todos os níveis de governo. Ou seja, o princípio da publicidade consiste no dever atribuído à Administração de propiciar total transparência a todos os atos que praticar, além de fornecer todas as

informações solicitadas pelos particulares, pois, em geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

Neste sentido, entende-se que: “A publicidade é outro princípio constitucional que se nos aplica. [...] Por isso é que a marca do público é a transparência. É dar publicidade. É a característica da transparência” (BRASIL, 2004, p. 13). Logo, vale nesta arena o princípio de que a vida coletiva não respeita privilégio e sim a égide da lei, isto é, a lei está posta sobre todos e tudo. Portanto, ao tratar com a coisa pública se deve manter a mais ampla publicidade, uma vez que os órgãos públicos possuem a obrigação de prestar contas à sociedade (BRASIL, 2004).

No que diz respeito aos documentos institucionais dos CMEs em estudo, verificou-se que todos os Regimentos Internos fazem previsão expressa à publicidade dos atos praticados por esses colegiados. Nesse contexto, o Regimento Interno do CME de Augustinópolis prevê, em seu art. 2º, alínea I, que cabe ao conselho “dar publicidade quanto aos atos do Conselho Municipal de Educação, principalmente nas instituições de ensino do sistema”. Já em São Miguel o referido documento dispõe o seguinte: “Art. 2º As duas Câmaras Setoriais do Conselho Municipal de Educação têm por finalidades: [...] k) Dar publicidade quanto aos atos do Conselho Municipal de Educação”. Por sua vez, em Tocantinópolis, o Regimento Interno determina: “Artigo 48 - São atribuições do Secretário: [...] IV - fazer publicar no Diário Oficial do Município as decisões do Conselho”.

Ressalta-se que a divulgação dos atos do CME não deve ficar restrita somente à comunidade escolar (gestores escolares, docentes, servidores de apoio, pais e alunos), sendo imperiosa a necessidade de publicização das ações desses coletivos a todos os setores da sociedade civil local. Outro ponto importante diz respeito ao meio de comunicação utilizado para esta tarefa, uma vez que a divulgação dos atos somente por diário oficial do município limita, sobremaneira, o alcance da população local às ações desenvolvidas nesses espaços, pois, via de regra, àquele veículo de comunicação fica restrito aos servidores públicos e dirigentes municipais.

Isto posto, eis aqui a manifestação dos conselheiros de educação sobre a publicidade no âmbito dos CMEs objeto desta pesquisa:

Geralmente, os que ficam sabendo é só os que estão incluídos dentro do sistema educacional, que é as escolas e funcionários. Pais de aluno que, às vezes, quer fazer uma denúncia vai lá na escola e a escola indica. Mas,

esses meios de comunicação da sociedade aberta não (C2, 2015).

Só ofício. Hoje eu não sei, porque a presidente pode estar usando o *whatsapp* aí. Também não sei se ela não está utilizando esse *whatsapp*, se ela tem, eu não tenho. Mas o maior meio de comunicação que a gente tem hoje é só ofício mesmo [...]. [*E palestras nas escolas?*] Não. Deveria, não é? Mas ainda não acontece não. [...] A falta de informação é grande sobre a situação aí (C6, 2015).

Conselho? Divulgar as ações? Tem ação? Nenhuma. [...] Na verdade, não tem uma divulgação, é ver a minha fala inicial. Não tem uma divulgação, o que é feito é feito pelas vias públicas. Quando é divulgado para todo mundo; é divulgado e os conselheiros também ficam sabendo, mas não que o conselho assuma a sua função e vá lá e divulgue, partindo comunicação do Conselho Municipal de Educação. [...] Elas são divulgadas pelo *síte* do município, elas são divulgadas no grupo do *whatsapp* da Secretaria [*Municipal de Educação*], mas o Conselho não (C8, 2015).

Pelo exposto, nas referidas falas, os conselhos de educação em discussão não são divulgados para a comunidade local pelos seus membros, bem como as ações desenvolvidas nesses espaços de participação social. Tal atitude pode, em tese, levar a população interessada a desacreditar no trabalho de responsabilidade dos CMEs. Por outro lado, apenas dar publicidade à sociedade local dos atos praticados não torna o conselho um órgão verdadeiramente democrático, ou seja, é necessário publicizar as ações e também mobilizar a comunidade para o debate e compartilhamento do poder de decisão.

Além disso, as condições precárias de funcionamento dos CMEs pesquisados e o atrelamento político desses coletivos às secretarias de educação são, portanto, capazes de impedir a efetividade do princípio republicano da publicidade. Com efeito, percebe-se a notória incompatibilidade entre os princípios de natureza democrática e republicana e a prática do patrimonialismo no poder público (FAORO, 2001). De acordo com Rocha Silva *et alii* (2015), o estilo patrimonialista de governo ainda persiste na microrregião do Bico do Papagaio, cuja tradição tem se tornado um entrave ao desenvolvimento local.

4.3 Gestão democrática e participação social

Para Gohn (2011, p. 109), “os conselhos devem ser espaço e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico”. Desse modo, o pleno exercício das funções atribuídas aos conselhos de educação, pelos documentos oficiais, está diretamente vinculado ao

tipo de relacionamento desenhado institucionalmente entre o poder público e a sociedade civil local.

Por conseguinte, as competências e as responsabilidades dos CMEs e das secretarias de educação “[...] permitem identificar como se dá a divisão do poder de decisão entre ambos nas diferentes áreas de atuação em relação às funções que desempenham de acordo com a Lei” (BRASIL, 2009, p. 50).

Assim sendo, aos CMEs dos municípios de Augustinópolis e São Miguel, segundo os seus respectivos Regimentos Internos, competem as funções a seguir: *normativa, deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora, consultiva e propositiva*. Já em Tocantinópolis, o Regimento Interno do conselho de educação determina somente as seguintes funções: *consultiva, deliberativa e normativa*.

Desta forma, as principais funções atribuídas aos CMEs foram elencadas e caracterizadas no documento *Concepção, estrutura e funcionamento* de iniciativa do Ministério da Educação (BRASIL, 2009), cuja síntese segue no quadro:

Quadro 6 – Principais funções atribuídas aos CMEs

FUNÇÕES	TEMAS CENTRAIS
<p>1. CONSULTIVA (Trata-se de responder a consultas sobre questões que lhe são submetidas pelo poder público e por outras entidades dos diversos segmentos sociais, bem como qualquer cidadão, conforme a Lei).</p>	<p>a) projetos, programas educacionais e experiências pedagógicas renovadoras do Executivo e das escolas; b) Plano Municipal de Educação; c) medidas e programas para titular e/ou capacitar e atualizar os professores; d) acordos e convênios; e e) questões educacionais que lhe forem submetidas pelas escolas, pela Secretaria Municipal de Educação, pela Câmara Municipal e outros, nos termos da Lei.</p>
<p>2. PROPOSITIVA (Nesta, o conselho toma iniciativa sobre os assuntos educacionais).</p>	<p>a) quando a deliberação cabe ao Executivo, o conselho pode e deve participar emitindo opinião ou oferecendo sugestões; e b) o conselho participa da discussão e da definição das políticas e do planejamento educacional.</p>
<p>3. MOBILIZADORA (Refere-se ao estímulo à participação da sociedade no acompanhamento e no controle da oferta de serviços educacionais).</p>	<p>a) os CMEs devem se tornar espaços aglutinadores dos esforços e das ações do Estado, da família e da sociedade, visto que a educação só atingirá o patamar de qualidade desejado se compartilhada por todos.</p>
<p>4. DELIBERATIVA (É aquela desempenhada pelo CME em relação à matéria sobre a qual tem poder de decisão; é compartilhada com a secretaria de educação).</p>	<p>a) elaboração do seu Regimento e plano de atividades; b) criação, ampliação, desativação e localização de escolas municipais; c) tomada de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; e d) busca de formas de relação com a comunidade, entre outras.</p>

<p>5. NORMATIVA (Trata-se da prerrogativa do CME de elaborar normas complementares e interpretar a legislação e as normas educacionais; é restrita aos conselhos quando órgãos normativos dos sistemas de ensino, conforme art. 11, inciso III da LDBEN).</p>	<p>a) autorização de funcionamento das escolas da rede municipal; b) autorização de funcionamento das instituições de educação infantil da rede privada, particular, comunitária, confessional e filantrópica (quando o Município tiver Sistema Municipal de Ensino implantado); e c) elaboração de normas complementares para o sistema de ensino.</p>
<p>6. ACOMPANHAMENTO DE CONTROLE SOCIAL E FISCALIZADORA (Referem-se ao acompanhamento da execução das políticas públicas e à verificação do cumprimento da Legislação).</p>	<p>a) acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação no Município; b) cumprimento do Plano Municipal de Educação; c) experiência pedagógica inovadora; e d) desempenho do Sistema Municipal de Ensino, entre outras.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Educação (BRASIL, 2009).

De acordo com as caracterizações das funções dos conselhos, é possível afirmar que os CMEs pesquisados não as exercem em sua plenitude. Com efeito, a função normativa só poderá ser exercida por municípios com sistema de ensino próprio, segundo reza a LDBEN em seu art. 11, inciso III. Conforme dados coletados, que estão descritos no diário de campo deste trabalho e também nas entrevistas que foram transcritas, dos três municípios estudados na microrregião do Bico do Papagaio, apenas São Miguel tem sistema de ensino próprio. Por seu turno, Augustinópolis e Tocantinópolis ainda têm que recorrer ao Conselho Estadual de Educação do Tocantins (CEE-TO) para os assuntos de natureza normativa. Assim sendo, eis as falas dos entrevistados sobre a função normativa dos CMEs:

Enfim, está inteirado das questões relacionadas à educação. E fazer o seu papel, na verdade, de está conhecendo as questões que são relacionadas à educação, vindo na secretaria. Só que hoje, pelo fato da gente ainda não ter um Sistema Municipal de Educação criado, o conselho ele só... a participação dele é simplesmente em participar de reuniões e só. A gente não conhece nenhuma outra atribuição que ele desempenhe. [...] Porque, na verdade, o conselho ele precisa acordar mesmo. Porque a gente vai instituir o Sistema Municipal de Educação e ele precisa de um conselho atuante, precisa ser um conselho realmente que participe (S3, 2015).

Porque dentro do nosso município só existe uma escola, que é uma escola privada, com toda a sua documentação organizada. Então, isso cabe também ao conselho de educação, essa parceria pra que não só [ocorra a] fiscalização das denúncias, que nós sabemos que existe, mas também nessa parceria pra que o município possa caminhar de forma legal. [...] Com relação ao Conselho Estadual de Educação, eu tenho alguns amigos pessoais lá dentro. Então, por vezes, quando eu preciso de alguma situação a mais que, às vezes, o Conselho Municipal de Educação não me responde, eu vou lá e pergunto de forma, às vezes, pessoal mesmo, pra que eu possa resolver algum problema (S1, 2015).

É mais geral, nesses últimos dias foi sobre a regularização da proposta pedagógica da Educação Infantil e também a regularização de algumas escolas, mas só isso mesmo (C7, 2015).

Ressalta-se, com relação às manifestações anteriores, que os conselhos em tela padecem com o protagonismo das secretarias de educação no que diz respeito ao cumprimento das suas funções, pois apenas um deles exerce função normativa e, assim mesmo, restrita às demandas de autorização e reconhecimento de estabelecimentos de ensino. Outras falas atestam o considerável distanciamento entre o poder público e os membros do CME, tendo em vista a existência de dirigentes da educação que afirmaram desconhecer qualquer função efetivamente desempenhada pelo colegiado.

Por sua vez, a criação do Sistema Municipal de Ensino depende da iniciativa do Poder Executivo local (GOHN, 2011). Tal fato destacaria as funções dos conselhos e, *a priori*, teria o condão de contribuir nos processos de controle social das políticas públicas e na desejável democratização da gestão da educação municipal.

Por outro lado, o exercício qualificado das funções dos CMEs tem se apresentado como um grande desafio para os conselheiros municipais de educação, pois além dos empecilhos de natureza política e ideológica à gestão democrática da educação municipal, ainda persiste “[...] o problema da falta de recursos humanos qualificados para o desempenho dessa função” (BRASIL, 2009, p. 47).

No que tange à função fiscalizadora, apenas os CMEs de caráter normativo, podem aplicar sanções, previstas na legislação, em caso de descumprimento de lei ou normas. Já a função de controle social preconiza que verificadas irregularidades ou o descumprimento da legislação pelo poder público, o conselho poderá manifestar-se requisitando esclarecimentos dos agentes competentes ou denunciando aos órgãos fiscalizadores (Câmara Municipal, Tribunal de Contas ou Ministério Público). Com relação à função mobilizadora, o CME também poderá assumir o formato de órgão de controle social que participará dos processos de avaliação institucional, ocasião em que será propositivo e consultivo (BRASIL, 2009).

Portanto, a gestão democrática da educação envolve o necessário compartilhamento do poder de decisão entre os atores sociais atuantes na seara educacional. No caso dos conselhos pesquisados, isso perpassa pelo

reconhecimento e valorização, por parte dos governos locais, das funções desempenhadas pelos conselheiros de educação. Contraditoriamente, os fenômenos sociais do coronelismo, do clientelismo e do mandonismo ainda orientam muitos dirigentes locais no trato com os seus governados (LEAL, 2012; CARVALHO, 1997), o que leva a um esvaziamento da participação popular e à deturpação de sentido da gestão democrática. Conforme se depreende nesta análise, o referido paradigma ainda predomina na cultura política da microrregião aqui estudada (CAMPOS, 2003).

4.3.1 O papel desempenhado pelos conselhos

Neste contexto, o papel desempenhado pelos CMEs constitui-se em outro ponto fundamental nesta discussão sobre participação social e democratização da gestão municipal. Por conseguinte, quando os conselheiros foram indagados sobre o papel dos conselhos de educação e sobre o papel que eles têm desempenhado, percebe-se que há diferentes formas de compreendê-lo na perspectiva do controle social do governo e da democratização da gestão da educação pública. A respeito do papel do CME na educação municipal é o depoimento:

Olha, na minha opinião, o Conselho Municipal de Educação, ele tem um papel fundamental. Principalmente na questão de cobrar [...] os direitos, tanto da criança que está sendo atendida, na educação do município, garantir que esses direitos sejam cumpridos e também quanto aos próprios servidores. De um todo, a questão de valorização, a questão de se, os recursos, as políticas públicas, elas estão sendo cumpridas. Esse é o verdadeiro papel do CME. Só que o daqui do município, infelizmente... e eu não sei se eu posso falar no geral, mas especificamente o nosso, não tem cumprido esse papel. [...] Porque eu acredito que é um problema geral dos municípios. Você não tem tempo, você não é disponibilizado. Você tem que ter muita força de vontade pra você trabalhar fora do teu horário. A maioria do pessoal que faz parte do conselho, ele tem quarenta horas de trabalho. Qual o horário que ele pode tirar pra fazer alguma coisa? (C4, 2015).

Na fala citada anteriormente, a entrevistada fez menção à questão da “cobrança” exercida pelo CME sobre o poder público no sentido de fiscalizar o cumprimento da legislação do ensino, a correta aplicação de recursos e a implementação das políticas públicas para a área educacional, o que, em alguns aspectos, se assemelha ao papel fundamental de controle social da atividade pública. Entretanto, a alegação de falta de tempo para as atividades do conselho

alinha-se com a estratégia governamental de nomear o maior número possível conselheiros servidores de carreira dos municípios que, em tese, não possuem tempo para exercer as funções de acompanhamento de controle social e fiscalizadora inerentes aos coletivos em tela. Além disso, existe aí a questão da evidente dependência dos servidores municipais em relação aos governos, especialmente, quando o presidente do CME é servidor da educação municipal e também representante do Poder Executivo local.

Desta forma, a interferência dos dirigentes políticos locais no papel desempenhado pelos CMEs fica muito clara, conforme o depoimento da conselheira a seguir, a qual também é presidente de um dos colegiados estudados:¹³

A gente até tenta desenvolver [o papel do conselho], falando na realidade a gestão em si ela acha que conselho é inimigo do município, quer atrapalhar o andamento do município; enquanto não é dessa forma, o conselho é para ajudar o município, em certas decisões que nós sabemos que é devido tanto da secretaria da educação como da gestão, dele estar realizando e eles não fazem, passa e fica empurrando, em muitos casos a gente tem que ir na Promotoria [de Justiça] para ver se realmente está certo ou errado aquilo que nós estamos fazendo ou aquilo que a gestão está fazendo. De nenhuma forma, o conselho é para estar perseguindo gestores em dificuldade e sim ajudar a gestão a administrar o andamento da educação, se está realmente de forma correta ou não (C1, 2015).

Verifica-se, com base na fala supracitada, a influência direta dos gestores locais no efetivo funcionamento dos CMEs, com o intuito de inviabilizar o pleno desempenho do papel próprio a esses espaços de decisão social. Infere-se, também, que alguns dirigentes acreditam que os CMEs atuam contra os municípios, no sentido de atrapalhar a efetivação das obrigações alusivas a esses entes públicos. Tal atitude governamental é inaceitável e expõe a cultura patrimonialista e coronelista ainda predominante em alguns municípios da microrregião do Bico do Papagaio (CAMPOS, 2003; ROCHA SILVA *et alii*, 2015). Logo, na referida conduta, há notória afronta às leis municipais e nacionais que garantem a democratização da gestão pública e, sobretudo, o controle social do ente público pela sociedade, em todas as suas esferas de governo. Além disso, percebe-se o desconhecimento do verdadeiro papel de responsabilidade do CME, visto que predomina a confusão

¹³ Indiscutivelmente, o poder público tem a prerrogativa de participar e expor seu ponto de vista nos conselhos gestores de políticas públicas, pois o chefe do Executivo foi eleito e deve defender a sua plataforma de governo. Entretanto, destaca-se que a influência direta do poder político no papel desempenhado pelos conselheiros depende da postura adotada pelos gestores locais diante da atuação dos CMEs.

entre o público e o privado, quando se trata da forma pela qual alguns governos locais encaram os conselhos de educação.

A propósito do tema em destaque, é a fala de uma das dirigentes da pasta da educação participantes desta pesquisa:

[...] Assim, as pessoas hoje, na sociedade, a gente tem a oportunidade de ter uma participação ativa dentro desses conselhos, mas eu acredito que até por ser um fato, mesmo assim, uma questão cultural, as pessoas ainda não despertaram pra essa participação de tá acompanhando as questões sociais, entendeu? Que é de interesse de todo mundo. Então, geralmente, a gente convida as pessoas a participar do conselho, encaminha ofício, é lavrado uma ata, as pessoas são nomeadas pra tá fazendo esse papel, só que na verdade eles... eles ficam totalmente ali só observando. Eles não têm nenhuma participação. Isso é uma das coisas que eu lamento muito aqui na secretaria, entendeu? Porque, assim, eles perdem a oportunidade de fazer um trabalho interessante. Não só o Conselho Municipal de Educação, todos os conselhos que a gente tem hoje no município. Eu não vejo nenhum conselho atuante (S3, 2015).

Observa-se, no depoimento da dirigente S3, o argumento de que a sociedade não possui interesse em participar ativamente dos conselhos, cuja justificativa está relacionada à cultura predominante no local. Entretanto, cabe ressaltar que a institucionalização de conselhos ou outros canais não é o suficiente para que ocorra a participação social de qualidade em qualquer instância de decisão. Logo, é essencial que o governo local tenha vontade política para que haja efetividade da participação social, pois “[...] *só se aprende a participar, participando*” (BORDENAVE, 2013, p. 73), ou seja, a participação social é uma construção do coletivo e os conselhos municipais, espaços de representatividade plural, são considerados ambientes propícios à reprodução das relações sociais locais, com base na cultura política prevalente na gestão dos municípios. Portanto, constata-se que a “cultura” da população local é utilizada por alguns dirigentes como subterfúgio para desqualificar a participação, causando o inevitável divórcio entre o governo e a sociedade civil, principal interessada na gestão democrática das políticas públicas.

Além disso, se não há nenhum conselho atuante no município da participante supracitada pode ser porque o poder público local não está minimamente preparado para estimular e aceitar a participação da sociedade civil nas questões de interesse público, visto que o grau de controle social da atividade estatal depende da estrutura de poder verificada entre governantes e governados (TEIXEIRA, 1996).

Assim sendo, eis a fala de um conselheiro sobre o papel desempenhado pelos colegiados de educação:

Não, ainda não consegue exercer não [o controle social do Estado]. Talvez falte informação dessa atribuição do conselho. Porque cada um tem que conhecer a atribuição que cabe. Ou falta estímulo do presidente, que é a pessoa que sempre está estimulando para as reuniões acontecerem. Buscar, vamos dizer assim, estimular os conselheiros a se reunir, a debater aquela situação, e tomar uma providência qualquer. Falta isso. [...] É, o principal [entrave] é isso, é não ter conhecimento. Quando a gente não tem conhecimento, a gente não está nem aí. Não liga muito para a situação (C6, 2015).

Com efeito, ressalta-se que a participação social qualificada exige conhecimento dos documentos oficiais, além de clareza nas funções de responsabilidade dos colegiados de educação. Por conseguinte, este é um processo gradativo que a cada dia requer um maior engajamento dos atores sociais em sua vivência prática. Desse modo, Gohn (2011, p. 100) alerta que “[...] há necessidade de capacitação dos conselheiros”, no intuito de consolidar àquelas arenas como locais de discussão, deliberação e democratização da gestão da educação do município, pois a falta de conhecimento das suas relevantes funções pode limitar o conselho a um papel apenas legitimador das ações oriundas da secretaria de educação e do Poder Executivo municipal.

Pelo exposto, vislumbra-se o CME como órgão meramente burocrático e com papel reduzido apenas à homologação das ações executadas pela secretaria de educação. Segundo documento do Ministério da Educação (BRASIL, 2009, p. 42), “o papel fundamental dos CME é dividir com os Municípios a preocupação com a educação na busca de alternativas para os problemas existentes nessa esfera política”. Com base nos depoimentos dos entrevistados, a legitimidade dos CMEs no controle social da atividade pública e no aperfeiçoamento das políticas de educação municipal fica cada vez mais cerceada pelas relações verticais e assimétricas de poder, dentre outros fatores, ainda averiguados na microrregião em destaque.

4.3.2 Plano Municipal de Educação

Outro marco importante na democratização da gestão municipal é o documento denominado de Plano Municipal de Educação (PME), cujo papel de comando e coordenação da sua elaboração e posterior execução e avaliação compete à Secretaria Municipal de Educação, comandada pelo Prefeito e subsidiada pela Câmara Municipal. Porém, “[...] havendo um Conselho Municipal de Educação, com poder normativo ou somente consultivo, é dele o papel primordial de inspirar,

incentivar, cobrar e orientar todo o processo de elaboração, execução e avaliação do PME.” (BRASIL, 2004, p. 40).¹⁴

Desta forma, o PME caracteriza-se como um planejamento da educação municipal que deve ser construído com ampla participação de representantes da sociedade civil e do poder público. O referido documento oficial contempla objetivos, metas e ações propostas a curto, médio e longo prazo, para a educação do município no intervalo de dez anos (BRASIL, 2004).

Neste sentido, os documentos oficiais dos municípios mencionam a participação dos CMEs no PME:

Quadro 7 – Previsão legal da participação dos CMEs no PME dos municípios selecionados para pesquisa de campo

MUNICÍPIOS	DOCUMENTO INSTITUCIONAL
1. AUGUSTINÓPOLIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LEI Nº 391/2007: Art. 8º O Conselho Municipal de Educação terá as seguintes atribuições: [...] XII - Colaborar com o Poder Executivo na definição das políticas de educação escolar do Município, elaborando propostas para o Plano Municipal de Educação e para as Leis Orçamentárias Anuais e Plurianuais. ▪ Regimento Interno: Art. 2º. O Conselho Municipal de Educação de Augustinópolis tem por finalidades, além das propostas na Lei Municipal Nº391/2007: [...] e) participar da elaboração e acompanhar a execução e a avaliação do Plano Municipal de Educação de Augustinópolis.
2. SÃO MIGUEL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LEI Nº 045/2009: Art. 5º O Conselho Municipal da Educação cabe: [...] III – participar da elaboração, aprovar e avaliar o plano municipal de educação acompanhando sua execução. ▪ Regimento Interno: Art. 2º As duas Câmaras Setoriais do Conselho Municipal de Educação têm por finalidades: [...] c) Participar da elaboração e acompanhar a execução e a avaliação do Plano Municipal de Educação de São Miguel do Tocantins.
3. TOCANTINÓPOLIS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LEI Nº 690/2001: Art. 4º Sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, são competências do CME:

¹⁴ Vale destacar que a construção do PME também é responsabilidade dos Fóruns Municipais de Educação, não apenas das secretarias de educação e dos CMEs.

	<p>[...]</p> <p>II – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de educação prestados à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas;</p> <p>III – atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de educação.</p>
--	--

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

Conforme o quadro 7, apenas o município de Tocantinópolis não fez menção direta em sua legislação à participação do CME local no PME do município. Apesar da garantia de natureza legal, os depoimentos dos entrevistados na pesquisa de campo não convergem para uma participação efetiva dos colegiados de educação nos processos que envolvem a temática do PME:

A gente construiu o plano agora em 2015. E aí, assim, a participação deles foi o que eu te falei desde o início. A gente convidou eles pra participar das discussões e a gente teve representação do conselho municipal, do conselho do FUNDEB, do conselho da merenda escolar e os outros segmentos. [...] Agora, que eu vou sentar com eles, com os conselhos, com os sindicatos e colocar a necessidade desse acompanhamento, eu vou. Porque eu acho impossível a gente ter conselhos, ter sindicato e todos ficarem de braços cruzados sem fazerem nada, assim, sabe? Pra tá acompanhando, porque é interessante que a gente conheça. Então, o meu sonho aqui na secretaria é que a gente tivesse todos os conselhos atuante, que fiscalizasse, que percebesse (S3, 2015).

Assim sendo, a legislação municipal assegura aos colegiados de educação a participação em todo o processo que envolve o PME, a saber: elaboração, execução, avaliação e acompanhamento. Porém, infere-se da fala da dirigente S3 que a participação do CME local resumiu-se ao comparecimento a reuniões convocadas pela secretaria de educação, apenas para cumprir uma exigência formal de uma das etapas de construção do PME. Ou seja, efetivamente não houve a participação do CME na proposição de medidas estratégicas para aproximar a sociedade civil das questões de interesse da área educacional, tendo em vista que o PME norteará todas as políticas públicas de responsabilidade da educação municipal.

Por sua vez, as secretarias de educação elaboram planos sem a participação dos conselhos, visto que o PME é considerado como mais um documento burocrático exigido pelo ordenamento jurídico, o que contraria os princípios relativos à ordem institucional e à gestão democrática da educação. Nesse sentido, relata o conselheiro: “Não vou dizer que não conheço [o PME], mas pouca coisa” (C6, 2015). Ainda, sobre a participação social na aprovação do PME, segue o depoimento do

conselheiro representante do sindicato dos trabalhadores em educação: “Foi aprovado [...] sem a participação da sociedade. Quando nós chegamos na sessão, nós tínhamos acesso porque tinha um vereador que passava para nós. [...] Mas não foi mudado quase nada, porque já era a última sessão e tinha que ser aprovado” (C7, 2015).

No âmbito desta pesquisa, os três municípios estudados já elaboraram seus PMEs. Entretanto, segundo as entrevistas realizadas, apenas o município de São Miguel já iniciou a implementação do PME e, neste caso, o documento foi elaborado somente por servidores da Secretaria Municipal de Educação. Embora a responsabilidade pela elaboração do PME seja das secretarias de educação, a participação dos CMEs é assegurada pela legislação do ensino, visto que essa instância colegiada constitui-se no elo central entre sociedade e governo.

A propósito da contribuição dos conselheiros na construção do PME, é o pronunciamento a seguir:

Na verdade, até onde eu sei, nenhuma. Porque assim, esse plano, como aqui e as demais cidades, muitas cidades, são copiados de outras cidades; só adaptado à realidade da cidade um pouco, podemos dizer assim, e aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito. O nosso plano foi feito dessa forma assim. Agora que nós estamos tendo acesso ao nosso Plano Municipal de Educação e a gente está fazendo alguma mudança em relação a ele (C7, 2015).

Pelo exposto, as garantias de ordem legal não são suficientes para assegurar a efetiva participação social no acompanhamento e fiscalização da atividade estatal. Desse modo, o princípio da gestão democrática resta prejudicado no que diz respeito à postura adotada pelos governos locais em relação à atuação dos CMEs, pois esses órgãos não possuem a mínima estrutura de funcionamento nas localidades pesquisadas, o que torna quase impossível o cumprimento de suas funções regimentais, especialmente, a função de fiscalização de políticas públicas.

Portanto, a fragilização social dos conselhos desacata os preceitos de gestão democrática da educação, bem como ressalta o discurso demagógico de dirigentes que insistem na ideia de que os conselheiros devem “cumprir as suas funções”, ignorando por completo a precariedade desses coletivos. Com efeito, a desorganização e a precariedade dos serviços públicos; a confusão entre o público e o privado e o notório descrédito da sociedade na participação (FAORO, 2001; LEAL, 2012) configuram-se, no caso dos municípios em tela, como fatores capazes de

impedir a efetivação do controle social da atividade pública e a consequente democratização da gestão da educação municipal.

4.4 Temas centrais e deliberações

Considera-se que um estudo dos temas predominantes e das suas respectivas deliberações pode auxiliar no entendimento dos fatores que interferem na estrutura e funcionamento dos conselhos de educação. Com base nas entrevistas realizadas com os conselheiros e secretários de educação, atas, resoluções e pareceres dos CMEs dos três municípios estudados, foi possível delinear um quadro com os principais temas discutidos e as suas respectivas deliberações.

Quadro 8 – Temas centrais e deliberações averiguados nos CMEs dos municípios pesquisados

TEMAS CENTRAIS	DELIBERAÇÕES
1. Atuação profissional de servidores do quadro da educação municipal	Análise da situação funcional do servidor e posterior envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
2. Autorização para funcionamento de escolas e creches	Aprovação de parecer e resolução
3. Calendário escolar da rede municipal de ensino	Análise e posterior registro em ata [<i>sem nenhuma deliberação expressa</i>]
4. Capacitação para o exercício da função de conselheiro de educação	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
5. Carga horária de professores da rede municipal de ensino	Solicitação de reunião com o Prefeito municipal, com envio de ofício ao gabinete do Poder Executivo
6. Convalidação de estudos realizados em escolas da rede municipal de ensino	Aprovação de parecer e resolução
7. Estrutura física das escolas da rede municipal de ensino	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
8. Formação na área de Educação Inclusiva para professores	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
9. Funcionamento e cumprimento das normas do Sistema Municipal de Ensino	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação e/ou coordenações de escolas municipais
10. Humanização da classe docente	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
11. Implantação de programas de políticas públicas em parceria com o MEC	Aprovação da parceria e envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
12. Material didático	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
13. Merenda escolar	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
14. Paralisação de escolas da rede municipal de ensino	Aprovação de parecer e resolução

15. Participação do município em seminário de gestores para a Educação Infantil	Aprovação da participação e envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
16. Problemas no uso dos recursos de informática nas escolas municipais	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação
17. Regularização de proposta pedagógica para a Educação Infantil da rede municipal de ensino	Aprovação de parecer e resolução
18. Renovação de reconhecimento de escolas e creches	Aprovação de parecer e resolução
19. Transferência de escola da rede estadual de ensino para a rede municipal de ensino	Notificação da transferência ao conselho e registro em ata [<i>sem nenhuma deliberação expressa</i>]
20. Transporte escolar	Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2015).

Infere-se, de acordo com o quadro 8, que a maioria dos assuntos discutidos nos conselhos de educação dos municípios pesquisados são de natureza meramente administrativa, via de regra, oriundos das secretarias de educação. Ou seja, os CMEs em questão funcionam, na maior parte do tempo, como instâncias homologatórias das demandas encaminhadas pelo dirigente da pasta da educação e pelo chefe do Executivo municipal. Além disso, percebe-se que os CMEs em discussão possuem como prioridade o atendimento às demandas encaminhadas pelos atores externos, sobretudo, o próprio poder público. Com efeito, a maioria das deliberações verificadas no quadro anterior resumem-se a encaminhamentos às secretarias de educação, cuja natureza formal o reduz a modalidade fraca de deliberação.

No entanto, os conselheiros perdem a oportunidade de terem uma participação ativa nos temas diretamente relacionados ao aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas à área da educação municipal. Em que pese os documentos oficiais assegurarem aos conselhos o exercício das funções consultiva e deliberativa (compartilhada com as secretarias de educação), percebe-se uma clara predominância dessas duas últimas em relação às demais de responsabilidade dos colegiados de educação. Com relação à função normativa, apenas o CME de São Miguel tem essa prerrogativa, pois tal município possui o seu próprio sistema de ensino, podendo autorizar e renovar o funcionamento de estabelecimentos de ensino.

Neste contexto, os CMEs não têm exercido de forma plena as suas funções de ordem propositiva, mobilizadora e fiscalizadora, as quais estão diretamente vinculadas ao controle social da atividade pública pela sociedade civil. Com efeito,

os conselhos pesquisados têm ignorado a função de proponente de políticas públicas, capazes de refletir de modo substancial na melhoria da qualidade da educação dos municípios. Por conseguinte, o acompanhamento e a fiscalização das ações do governo voltadas para a educação também não foram elencadas como uma das atividades prioritárias dos coletivos em tela. Outro ponto ausente dos temas centrais diz respeito à discussão sobre o cumprimento do Plano Municipal de Educação, por parte dos governos locais.

Isto posto, ressalta-se o fato de que não foi mencionado por nenhum dos doze participantes da pesquisa, os temas ligados ao aperfeiçoamento da gestão democrática da educação e também ao acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação no município. A referida situação foi detectada até mesmo entre os entrevistados do município de São Miguel, cujo Regimento Interno dispõe em seu art. 1º, § 2º, inciso II, sobre a existência de Câmara do FUNDEB na composição do CME local.

Ainda com relação ao município de São Miguel, o Regimento Interno do CME reza, em seu art. 2º, inciso III, alínea “b”, como sendo uma das finalidades específicas da Câmara do FUNDEB: “b) Acompanhar, controlar e fiscalizar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)”. Por sua vez, o Regimento Interno do colegiado de Augustinópolis determina, em seu art. 2º, alínea “n”, como sendo uma das finalidades do conselho: “n) Acompanhar a aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao custeio do ensino em conformidade com a Lei Orgânica Municipal”.

[...] A demanda de serviço daqui do município, o conselho trabalha pouco, porque a gente só age de acordo com o que o pessoal procura. Ou se a gente perceber acontecer alguma coisa que estiver muito visível. Porque a gente tem o conselho do FUNDEB pra tá acompanhando mais próximo. Aí, a gente não tem aquela fiscalização em cima pra tá cobrando. Agora quando vem até a gente, tem um documento ou algo solicitando a participação do conselho, aí a gente vai até o local (C4, 2015).

A motivação é porque a gente é um papel fiscalizador. O conselho está para fiscalizar. Então, se a gente tem um filho que está fazendo parte desse quadro de aluno a gente está lá para acompanhar de perto pra saber se realmente as escolas estão fazendo o seu papel, como: cumprir a carga horária, questão de funcionamento, como é que está o andamento dos conteúdos. [...] A questão do recurso aqui é mais com a parte do FUNDEB, o conselho do FUNDEB (C2, 2015).

Percebe-se, com fundamento nas falas anteriores, um significativo desconhecimento dos documentos oficiais que regem os colegiados de educação, por parte de alguns dos seus membros. De acordo com a legislação dos municípios em tela, também é função dos CMEs o acompanhamento, o controle e a fiscalização dos recursos aplicados em educação; cuja principal fonte é oriunda de repasses do FUNDEB. Dessa forma, alguns conselheiros reconheceram a necessidade de “[...] pesquisar mais para sabermos mais do que nós podemos fazer, e atuar melhor. Então, eu acredito que a gente não tem exercido exatamente aquilo que é destinado ao conselho para esse controle [social]” (C3, 2015). E ainda: “Precisa de uma formação para as pessoas participarem do conselho” (C9, 2015).

Portanto, constata-se que os colegiados pesquisados possuem atividade restrita à função de natureza cartorial, isto é, atuam especialmente como órgãos burocráticos de ordem homologatória das ações executadas pelo poder público local. Tal concepção evidencia a concentração do poder de decisão nas mãos do chefe político local, pois a participação política de qualidade perpassa, necessariamente, pelo compartilhamento de poder entre governantes e governados. Assim sendo, o centralismo político e a prática do patrimonialismo na microrregião em tela (CAMPOS, 2003; ROCHA SILVA *et alii*, 2015), convergem para o inevitável enfraquecimento dos conselhos de educação como legítimas instâncias de acompanhamento e controle social das ações estatais, pois não é interessante para o poder político o empoderamento de instâncias com competência fiscalizatória sobre as políticas públicas de responsabilidade dos governos locais.

4.4.1 Explorando as atas

As atas configuram-se como importantes documentos capazes de descrever os debates travados nos conselhos, além de registrarem os temas centrais discutidos e as deliberações tomadas para os casos específicos submetidos aos colegiados de educação. Por outro lado, o exame sistemático dos referidos documentos pode aumentar o controle exercido pelos segmentos sociais sobre os assuntos debatidos e deliberações tomadas nos conselhos de educação.

Sendo assim, esta pesquisa analisou atas disponibilizadas pelos CMEs dos municípios de São Miguel e Tocantinópolis, respectivamente, nos períodos de 2013 a 2015 e 2013. Já o CME de Augustinópolis não forneceu nenhuma ata para estudo.

Cabe aqui o questionamento: se foi por que não houve reunião do colegiado no período pesquisado ou se foi registrado nas atas algo que, do ponto de vista da gestão local, não pode ser divulgado para a sociedade civil? Não obstante, cabe também a observação de que os documentos emitidos pelos CMEs não podem ser sigilosos, tendo em vista a supremacia do princípio da publicidade sobre os atos praticados pelo poder público; além disso, a Lei nº 12.527/2011, regulamentou o direito fundamental de acesso à informação previsto na Constituição Federal, a qual deve ser obedecida por todas as esferas de poder.

Nesta perspectiva, a análise das atas dos conselhos de educação pesquisados revelou o grau de vulnerabilidade estrutural dessas instâncias. Logo, não foi possível investigar todo o processo de apresentação de questões e posterior debate, pois as atas não disponibilizavam os nomes dos conselheiros que apresentaram as demandas e nem a sucessão das manifestações; cuja razão não se sabe se porque não havia debate ou por falha na elaboração das atas. Com efeito, um dos problemas centrais das atas é a imprecisão sobre a amplitude de seu conteúdo, que pode em muitas situações não documentar acontecimentos, discussões e ideias que aparecem durante as sessões. As afirmações anteriores podem ser confirmadas na transcrição da ata de um dos CMEs estudados:

1ª Ata do Conselho Municipal de Educação do ano de 2013
Às 8h20mim (oito horas e vinte minutos) do dia 06 de maio de 2013, a presidente do Conselho Municipal do FUNDEB, a senhora [...], realizou na sede da Secretaria Municipal de Educação a 1ª reunião deste conselho. Pauta: 1) Abertura; 2) Tramitação das duas escolas da rede estadual para a rede municipal. A reunião iniciou-se com a oração universal. Em seguida a presidente declarou que o Secretário da Educação do Estado do Tocantins [...], e o Prefeito [...], assinaram, o termo de parceria e ação, visando a transferência para a rede municipal de [...] de mais duas escolas da rede estadual de ensino fundamental I (1ª a 4ª série): [...]. De acordo com o Secretário da Educação do Estado do Tocantins [...], afirma que com esse processo, [...]. Já o Prefeito [...] segundo a presidente declarou [...]. No entanto, quase um ano depois a documentação das escolas ainda estava em processo. Após a exposição da pauta, foi aberta a fala para que os membros presentes fizessem questionamentos, sugestões, etc. Como não havendo manifestação de nenhum dos presentes a presidente encerrou a reunião e, lavrada a presente ata. [*Seguem as assinaturas dos membros do conselho presentes à reunião*].

Observa-se, no texto da ata citada, que não há menção a temas discutidos, mas apenas a comunicação aos conselheiros de acordo já firmado para a transferência de escolas da rede estadual para a rede municipal de ensino. Ainda, não há também qualquer pronunciamento sobre as deliberações tomadas ou

encaminhamentos para outras instâncias. Assim, a maioria das atas estudadas adota a estrutura supracitada, as quais são compostas, em média, por uma lauda. Tal estrutura pode ser considerada como não adequada para descrever as discussões e as respectivas deliberações dos colegiados de educação em tela. Com efeito, as atas atestam os obstáculos encarados nos processos internos inerentes aos conselhos gestores de políticas públicas, bem como a limitação na transcrição e sistematização das informações.

Os membros do conselho são servidores do município, que nem é o caso da presidente mesmo, ela não tem um tempo disponível para o conselho, não é? Então, quando a gente faz as reuniões, tem que no caso despachar alunos pra poder essas reuniões acontecerem. Não tem um tempo assim, pra preparar as atas, pra organizar, não tem (C5, 2015).

Por conseguinte, os conselheiros entrevistados, asseveram que os CMEs centralizam os seus esforços em demandas de natureza administrativa da educação procedentes “[...] da Secretaria [*Municipal de Educação*], geralmente vêm de lá” (C5, 2015). Por outro lado, a maioria das atas analisadas não descrevem as deliberações tomadas, o que pode revelar que os conselheiros apenas discutem os temas, porém sem qualquer poder de decisão. A referida situação submete a participação social a um patamar meramente formal, além de reduzi-la a uma condição episódica e consultiva, o que aumenta o descrédito da sociedade civil em relação às instâncias de natureza participativa (TEIXEIRA, 2002; TATAGIBA, 2002).

4.5 Influência do poder político

A notória influência do poder político local sobre os CMEs pode ser averiguada em várias passagens das manifestações dos participantes desta pesquisa. Ou seja, a relação entre o poder político e o controle social da atividade estatal de responsabilidade dos conselhos, padece com o protagonismo deste primeiro sobre as atribuições a serem exercidas pelo segundo. Nesse contexto, a interferência do chefe político local tem alguns dos seus fundamentos na cooptação, na tradição política local e na prática clientelista entre governantes e governados (FAORO, 2001; LEAL, 2012; CARVALHO, 1997), pois “[...] dentro do nosso conselho tem [...] colegas que dependem dessa questão político-partidária. E aí, fica difícil. E aí, um lado não quer ceder e o outro também não. Acho que, infelizmente, isso está

bem arraigado em nosso conselho e na nossa secretaria” (C3, 2015).

Por outro lado, a forma como alguns dirigentes da pasta da educação encaram as funções atribuídas aos CMEs demonstra a existência de uma situação conflituosa, quando o assunto é o exercício da função fiscalizadora pelo colegiado, considerando que “[...] às vezes, eles querem que eles sejam delegados. Tirando essa situação [*de denúncia*] que, por vezes, eles até resolvem por lá mesmo sem nem trazer pra nós. [...] situações que eram [...] vazias assim, querendo mesmo é administrar aqui dentro” (S1, 2015). A referida situação ilustra bem o cenário no qual há a perceptível resistência do Estado em compartilhar o poder com as instâncias investidas da função de acompanhamento e fiscalização de políticas públicas, nas quais estão inseridos os conselhos de educação (TATAGIBA, 2002).

Verifica-se, também, a existência de um discurso falacioso e demagógico proferido por titulares da pasta da educação, quando o assunto discutido diz respeito à importância de um CME com atuação plena na educação municipal. Assim sendo, a secretária de educação reconhece publicamente a importância do conselho, porém não faz nenhum esforço considerável perante o Poder Executivo no sentido de dotar esses coletivos de uma estrutura mínima para o satisfatório exercício de suas funções, previstas em lei municipal. Contraditoriamente, a fala da dirigente da pasta da educação repassa a responsabilidade de manutenção do colegiado para o âmbito da esfera federal, tendo em vista que “[...] esse olhar tinha que partir do nosso governo federal. [...] se o governo [*federal*] tem os conselho também como parceiro de fiscalizar lá o município, pois que desse também um suporte a esse conselho. Esse suporte seria um suporte financeiro [...]” (S2, 2015).

Eu acho uma das maiores deficiências que eu vejo é a incapacidade que o conselho ainda tem de atuar. Porque não por que ele não tenha conhecimento, ele tem. Tem base, tem conhecimento, tem tudo. Mais é [*sic*] as condições mesmo que você colocou de pessoal e material. [...] Olha, acreditar que o Executivo municipal tem condição de disponibilizar um recurso para isso, eu não vejo muita possibilidade. Até porque todo mundo sabe da crise que o Brasil tá passando hoje, os recursos tudo caindo, num tá, o Prefeito não tá tendo condições nem de assumir as despesas efetivas e permanente que existe já dentro do município (S2, 2015).

Observa-se, no pronunciamento anterior, o reconhecimento de que o maior entrave à atuação plena dos conselhos de educação configura-se na falta de condições mínimas de trabalho. Constata-se aí, portanto, a interferência direta do poder político local sobre os CMEs, isto porque cabe aos governos municipais a

efetiva manutenção dos colegiados, cuja inobservância aos preceitos legais acarreta a inevitável inviabilização desses órgãos enquanto instrumentos de acompanhamento e controle social de políticas públicas, além de prejudicar sensivelmente as outras funções próprias dos conselhos de educação.

Por conseguinte, o descaso com os colegiados é justificado, até mesmo, pela suposta “crise fiscal” pela qual o país estaria atravessando hodiernamente. Tal motivação se presta tão somente para desviar o foco da precariedade estrutural dos conselhos em tela e não isenta os municípios de suas obrigações previstas em leis federais, estaduais e municipais, sobretudo, àquelas que regem a educação, considerada uma área estratégica e de atendimento prioritário.

Isto posto, a submissão dos CMEs em relação aos governos locais também fica evidenciada na fala de outra secretária de educação da microrregião em destaque: “Então, assim, eles precisam de muitos recursos pra poder fazer suas atividades. E dependem muito da secretaria de educação pra isso” (S1, 2015). Na concepção de Gohn (2011, p. 108): “Os conselhos municipais da área da educação são inovações recentes, ainda não apropriados pela população como espaços reais de participação.” Nesse sentido, a perceptível submissão dos CMEs aos poderes locais dominantes conduz à descrença na participação da sociedade e limitam, sobremaneira, a atividade de controle social do Estado pela sociedade civil.

Embora os conselhos de educação tenham um considerável potencial de transformação política da sociedade, a interferência do poder político o reduz à condição de órgão consultivo e sem poder de deliberação sobre as ações governamentais (GOHN, 2011; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002). Tal cenário foi averiguado nos municípios pesquisados, visto que o mandonismo, a dependência política, a subordinação e o patrimonialismo (FAORO, 2001; LEAL, 2012), destacam-se no relacionamento entre governo e corpo social na microrregião do Bico do Papagaio, constituindo um empecilho ao desenvolvimento local (ROCHA SILVA *et alii*, 2015). Nota-se, ainda, a existência de dirigentes que negam sistematicamente a interferência do poder político local sobre a atuação dos CMEs: “[...] não cabe pra nós dizer assim que os conselhos não são atuantes com medo de retaliação ou, então, porque a secretaria não permite a participação. Isso em nenhum momento, que você chegar ou perguntar, isso aí, pra mim, não se encaixa” (S3, 2015).

Nesse contexto, quando questionada sobre em que medida o poder político

local afeta a atuação do CME, uma dirigente da pasta da educação assim manifestou-se:

Afeta. [*Em que sentido?*] No sentido porque [...] nós temos, digamos assim, mais de 90%, digamos uns cerca de 90% dos profissionais da educação do município são envolvidos com partidos políticos. Ou filiados ou só simplesmente simpatizantes. E nesse sentido, por vezes, nós temos sofrido algumas situações de denúncias equivocadas ou denúncias, digamos assim, simplesmente feitas pra atingir, de certa forma, a gestão atual, entendeu? E aí, acaba afetando no conselho. Porque, às vezes, por exemplo, uma determinada pessoa solicita uma reunião, participar daquela reunião do conselho de educação e tudo mais pra fazer uma denúncia vazia ou necessariamente, às vezes, uma denúncia pertinente também (S1, 2015).

A afirmação da dirigente S1 configura-se em um discurso incoerente com a independência política no processo de participação social de um conselho gestor de políticas públicas. Ou seja, o colegiado de educação deve estar disponível para o recebimento de manifestações da comunidade, independentemente de questões de natureza política e ideológica dos atores sociais, inclusive, dos próprios conselheiros. Ao conselho cabe verificar a pertinência da alegação feita e, se considerada procedente, levá-la ao conhecimento das autoridades competentes e também fiscalizar para que a demanda seja resolvida da forma legal e mais adequada possível. Com efeito, a tendência partidária dos conselheiros e dos demais atores sociais não pode servir de pretexto para justificar a interferência do governante local na atuação do CME, o qual tem o dever de nortear as suas ações com base nos princípios constitucionais da imparcialidade e impessoalidade; além de outros previstos no ordenamento jurídico pátrio.

Por conseguinte, o pronunciamento da presidente de um dos colegiados pesquisados, expõe o motivo central que impede o pleno exercício da função de controle social da atividade estatal pelos conselheiros.

Essa é uma parte muito conturbada, a briga é constante, tem conselho que não bate de frente com gestores. [...] Porque eles [*gestores*] não diferenciam se eu estou no conselho, se estou fazendo uma coisa, mas eu trabalho aqui nessa escola; mas eles podem me punir aqui dentro do ambiente escolar, junto com diretora, de alguma forma eles acham uma punição, que eles querem cobrir que não é, mas a gente percebe que é, tenta camuflar; lá no conselho, eu posso ter que eles mandem ofício para qualquer um dos conselheiros falando de forma geral, mas eles podem agir de forma individual no local de trabalho da pessoa (C1, 2015).

Segundo a entrevistada C1, a relação entre o CME e o governo local é

considerada conturbada porque os gestores municipais usam de formas camufladas para punir conselheiros que não acatam a proeminência governamental dentro dos colegiados de educação. Assim, verifica-se um substancial conflito entre a atuação como conselheiro de educação e o exercício de cargo de servidor público municipal, pois a maioria dos conselheiros são servidores de carreira do município e, portanto, estão sujeitos à imposição de punições administrativas via cargo efetivo, caso tomem decisões que desagradem o governo local. Ainda sobre a questão das punições, é a manifestação da conselheira: “[...] mas quando a gente achava que participava do conselho, acontecia as reuniões e já era uma outra pessoa que estava substituindo a vaga da gente, não tinha aquela coisa de informar que você foi desmembrada do conselho.” (C5, 2015).

Dizer que não interfere seria, assim, um pouco de hipocrisia. Interfere sim. Apesar que não deveria interferir. Mas a gente vê que, infelizmente, ainda tem daquele apadrinhamento político. [...] Porque se não houvesse realmente essa interferência... eu esqueci até uma lei que foi aprovada que eles queriam que o presidente fosse indicado diretamente pelo Poder Executivo. [...] Justamente, com certeza, para não interferir em alguma ação que fosse ser *[sic]* feita. [...] E, até então, por algumas perseguições que existem tanto no Poder Executivo, na parte executiva; outras pessoas não querem nem participar disso aí (C7, 2015).

Infere-se, pelo depoimento anterior, a existência de troca de favores entre governantes e governados, visto que o apadrinhamento político ainda se faz presente dentro dos CMEs pesquisados. Com base na fala do participante C7, pode-se concluir que a prerrogativa do Poder Executivo municipal de indicar o presidente do CME local tem como finalidade central impedir a efetividade da fiscalização de responsabilidade dos colegiados. Dessa forma, as perseguições políticas afastam a participação social de outros membros da sociedade civil, sobretudo, daquelas pessoas que estão fora do serviço público. Nessa perspectiva, percebe-se o descrédito da sociedade na participação popular, eis que “[...] se tu é indicado, não deixa de tu ter aquele poder na tua mão, tu tem o poder, mas até certo ponto.” (C9, 2015). Além disso, a notória submissão dos CMEs em tela ao comando dos chefes políticos locais, inibe a função de controle social das políticas públicas de responsabilidade desses colegiados, conforme a fala do participante a seguir: “[...] Embora a gente saiba que o conselho é um órgão separado, mas tem pessoas de dentro *[da gestão]* que fazem parte, não é? Então, é muito difícil ainda você fazer um trabalho quando você não tem essa estrutura separada.” (C2, 2015).

[...] Mas, como esse conselho é um conselho que ele é centrado, quando eu digo centrado é centrado mesmo na mão do gestor, então, é feito ao contrário, é um caminho inverso, após adotado [o projeto] o conselho chama os conselheiros e participa aos conselheiros o que vai acontecer, quais são os benefícios daquele projeto e os malefícios. [...] Até porque no modelo político-estrutural do município, porque aqui você acredita que... o município tem um governo de coronéis, ou se está de um lado ou se está de outro. E se você está daquele lado ali, você é indicado; você é dito o que é para você fazer e você segue a cartilha daquele lado. Se você está do outro, do outro. [...] Porque todo mundo aqui tem família, essa é uma cidade de IDH baixo, é uma cidade precária, de emprego muito mais precário ainda; então, quem tem seus empregos, preserva (C8, 2015).

Constata-se, mediante a fala do entrevistado C8, a centralização do poder de decisão na figura do chefe político local. Com efeito, pode-se afirmar que há forte interferência política nos colegiados de educação, os quais são vistos como meras instâncias burocráticas pelos gestores locais, cuja função central fica reduzida à homologação das ações tomadas pelos dirigentes políticos municipais. Nesse contexto, a predominância da prática patrimonialista e o fenômeno do coronelismo constituem os fatores centrais que sustentam a dominação política sobre o corpo social (FAORO, 2001; LEAL, 2012; CARVALHO, 1997), tendo em vista que a precarização da coisa pública e da participação popular enfraquece a desejável autonomia da sociedade perante o poder público. Logo, o mandonismo e o centralismo político reprimem a participação social de qualidade, pois “[...] as pessoas ainda têm medo de colocar um documento ali no papel e assinar e entregar pro conselho e se ferrar depois. Ferrar que eu digo, assim, ter uma perseguição [...]. Às vezes, ainda acontece isso [...]” (C4, 2015).

Conclui-se que há forte influência do poder político local sobre a participação social nos CMEs pesquisados e por isso, como consequência, ocorre a anulação ou afastamento da função de controle social do Estado pela sociedade civil. Portanto, os conselhos discutidos neste trabalho têm as suas atribuições notoriamente limitadas pela cooptação política e pelo clientelismo, eis que a subordinação política apresenta-se como o maior impedimento à plena atuação desses coletivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de dissertação analisou a relação entre o poder político local e o controle social de responsabilidade dos conselhos de educação em três municípios da microrregião do Bico do Papagaio no estado do Tocantins, a saber: Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis. Para tanto, buscou-se respostas aos objetivos específicos, enunciados da seguinte forma: *i)* analisar a estrutura e o funcionamento dos CMEs, bem como os seus segmentos representativos, os recursos disponíveis, o sistema de tomada de decisão e a publicidade dos atos praticados; *ii)* investigar os principais temas tratados nos CMEs e as deliberações para esses casos; e, *iii)* verificar em que medida os CMEs têm contribuído nos processos de controle das políticas públicas e na democratização da gestão da educação municipal.

No que diz respeito ao objetivo principal do presente trabalho, constatou-se a forte influência do poder político local sobre os conselhos pesquisados. A referida influência inclui a aplicação de punições administrativas a conselheiros, por meio dos cargos efetivos ocupados pelos membros dos colegiados; o desligamento da função de conselheiro sem prévio aviso da destituição, caso os membros dos colegiados tomassem decisões entendidas como contrárias aos interesses da gestão local; a troca de favores entre governantes e governados, averiguada mediante o apadrinhamento político dentro dos coletivos pesquisados; e o centralismo político, verificado pela proeminência dos gestores municipais sobre os CMEs pesquisados, além da imposição da agenda dos governos locais sobre a pauta própria de debates dos colegiados de educação.

O primeiro objetivo específico tratou de investigar a estrutura e o funcionamento dos CMEs destacados para estudo. Assim, averiguou-se que há uma dependência direta das secretarias de educação para o desempenho das atividades inerentes aos conselhos, eis que estas instâncias não possuem a mínima condição de trabalho para o efetivo exercício de suas funções. Com relação aos segmentos representativos observou-se, em dois dos conselhos pesquisados, a prevalência de representantes do poder público, o que contraria a necessária paridade de representação entre governo e sociedade. Além disso, foi verificado que em um dos conselhos analisados, o presidente do CME local deverá ser, compulsoriamente,

escolhido dentre os membros representantes do Poder Executivo.

Ainda, quanto à temática dos recursos disponíveis, evidenciou-se que os conselhos em tela não possuem nenhum tipo de recurso necessário ao seu pleno funcionamento e nem sede própria. No que tange ao sistema interno de tomada de decisão, percebeu-se que nos referidos conselhos a participação social foi reduzida à condição de recurso gerencial por parte do poder político local, dissociando-a de sua função central de controle dos atos estatais. Quanto à publicização dos atos praticados, verificou-se que nenhum dos conselhos de educação estudados promove a divulgação dos atos praticados à sociedade em geral.

No tocante ao segundo objetivo específico, o estudo dos documentos oficiais dos colegiados e as falas dos participantes da pesquisa empírica, permitiu verificar os temas centrais e as respectivas deliberações tomadas pelos CMEs em tela. Com efeito, percebeu-se que os colegiados pesquisados possuem atividade restrita à função de natureza cartorial, concentrando-se em demandas de natureza administrativa oriundas das secretarias de educação. Por conseguinte, parece que os conselhos em destaque tão somente discutem os temas, mas sem substancial poder de decisão. Ou seja, apenas realizam encaminhamentos de documentos oficiais, o que é considerado como uma espécie tímida de deliberação.

No que concerne ao terceiro objetivo específico, percebeu-se o não compartilhamento do poder de decisão com os conselhos, bem como uma acentuada desvalorização da função de conselheiro de educação, por parte dos dirigentes locais. Com relação ao papel desempenhado pelos colegiados, verificou-se que os CMEs atuavam como órgãos burocráticos, os quais pareciam reduzidos apenas à homologação das ações executadas pelas secretarias de educação. Quanto à questão da gestão democrática, vislumbrou-se que as garantias de natureza legal concedidas aos colegiados não são suficientes para promover a efetividade da função de fiscalização das políticas públicas inerentes à área da educação. Assim, constatou-se que os CMEs em tela contribuem muito pouco nos processos de controle social das ações do Estado pela sociedade e também na gestão democrática da educação, pois evidenciou-se uma postura centralizadora e demagógica dos governos locais em relação à plena atuação desses coletivos.

Neste contexto, torna-se oportuno ressaltar que os resultados desta pesquisa se prestam somente ao objeto pesquisado – relação entre o poder político local e o controle social das ações de governo pela sociedade civil – nos três municípios, ou

seja, não cabe nenhuma generalização para o funcionamento dos CMEs no Brasil. Assim, as desigualdades regionais e a diversidade da sociedade nacional não permitem que se realize uma transposição da análise feita nos conselhos pesquisados, sem que se considere a compulsória observação ao contexto municipal. Portanto, qualquer interpretação de outras localidades, mesmo àquelas da microrregião do Bico do Papagaio, deve ser realizada tendo em vista o contexto social, político, econômico e cultural do município.

Com relação aos pressupostos de pesquisa aqui levantados, comprovou-se que os CMEs estudados se configuram em instâncias dotadas de baixa efetividade no quesito participação social, apresentando resultados insuficientes para condução da educação municipal a patamares almejavéis de democratização da gestão pública. O que leva-se a afirmar que os conselhos pesquisados caracterizam-se como instituições burocráticas das gestões locais, cuja criação ocorreu apenas para atender às determinações da legislação vigente no país, não desempenhando de forma plena a função central de acompanhamento e controle social do Estado pela sociedade civil interessada nas políticas públicas da área da educação.

Conforme o cenário observado na pesquisa documental, os conselhos de educação dos municípios estudados foram criados após a LDBEN/1996, que instituiu a criação de conselhos com o intuito de promover o controle e a fiscalização de recursos destinados à educação municipal, bem como a adoção do princípio da gestão democrática em todas as instâncias da educação nacional. Com base nisso, percebeu-se que os CMEs em tela não foram criados por exigência da sociedade local no sentido de participar das decisões políticas voltadas à área da educação e institucionalizar a gestão democrática das políticas educacionais. Ou seja, os referidos conselhos originaram-se de uma exigência de ordem legal, o que, de certa forma, evidencia uma baixa participação social nesses colegiados.

Embora as práticas patrimonialistas (FAORO, 2001), o coronelismo (LEAL, 2012) e os demais fenômenos sociais correlatos (CARVALHO, 1997) insistam em se fazerem norteadores das relações entre governo e sociedade em algumas regiões do país, considera-se como muito válida a experiência de participação social por meio de conselhos gestores de políticas públicas observada no Brasil atual. Por sua vez, cabe à sociedade civil local uma conduta mais ativa no sentido de exercer uma participação social de qualidade, com a finalidade de aperfeiçoar os serviços prestados pelo poder público. Por outro lado, cabe ao poder público o

compartilhamento do poder de decisão com as instituições representativas da sociedade civil e também a valorização da função de conselheiro, além da estreita obediência aos princípios regentes da Administração Pública pátria, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*).

Nesta perspectiva, sugere-se que novas investigações sejam feitas com a finalidade de averiguar a relação entre o governo local e a composição dos conselhos e o perfil pessoal e profissional dos seus membros, destacando a quantidade de usuários dos serviços públicos que possuem assento permanente nos colegiados; os assuntos discutidos e as deliberações tomadas nos conselhos e a sua relação com a agenda da gestão local; a capacitação para a função de conselheiro de educação e o grau de autonomia dos conselhos perante o poder político local; a influência do sistema político-partidário no controle social de responsabilidade dos colegiados; a precarização das condições mínimas de trabalho dos conselhos como forma de anular o controle social do Estado pela sociedade civil; dentre outras temáticas relativas à forma como os conselhos se relacionam com o governo local.

Portanto, verificou-se que a participação social nos três conselhos de educação investigados na microrregião do Bico do Papagaio ainda é bastante limitada e incipiente. Logo, o grau de controle social exercido pela sociedade sobre a atividade pública foi considerado baixo, o que pode ser explicado pelo alto grau de interferência do poder político local sobre os CMEs aqui analisados. Tendo em vista o panorama conjuntural e os complexos fatores que influenciaram a problematização desse trabalho, percebeu-se que a forma como os governos locais se constituem nos municípios afeta consideravelmente o exercício do controle social do Estado pela sociedade civil, eis que a referida forma de gestão restringiu os CMEs pesquisados a um papel tão somente cartorial das políticas públicas voltadas à educação municipal.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Lúcio. **Controle Social**: o caso da saúde. Brasília: Senado Federal, 2000.

ANDRADE, Edson Francisco de. Impactos do novo marco legal brasileiro na gestão da educação municipal. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 159-182, jan./abr. 2011.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BETLINSKI, Carlos. **Conselhos Municipais de Educação**: Participação e Cultura Política. 232 f. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) – Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BEZERRA, Marcos. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Trad. Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**. Lisboa: Porto Editora, 1994.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 05 nov. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Concepção, estrutura e funcionamento**: caderno 1 – o contexto de atuação, natureza e organização dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007**. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho**: caderno de referência. Brasília, 2004.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Participa.br. Disponível em: <<http://www.participa.br/participacaosocial/politica>>. Acesso em: 17 out. 2015.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; ARAÚJO, Patrícia Simone Xavier de (Org.). **Capacitação para Conselheiros de Saúde - Textos de apoio**. 1. ed. Rio de Janeiro: UERJ/NAPE, 2001.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Rui Barbosa e a razão clientelista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 jul. 2015.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2015.

CAMPOS, F. Itami. **Coronelismo em Goiás**. 2. ed. Goiânia: Vieira, 2003.

COHN, Gabriel (Org.). WEBER, Max. **Sociologia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 1991. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

COLOGNESE, Silvio Antonio; MÉLO, José Luiz Bica. A técnica de entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, 1998, p.143-159.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Teoria democrática e conselhos de política social. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 87-111.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001.

DEMO, Pedro. **Cidadania pequena**: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2001.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

EBAPE. Programa de Estudos em Gestão Social. Disponível em: <<http://pegs.ebape.fgv.br/projetos-em-andamento/participacao-e-cidadania-nos-conselhos-municipais/o-projeto>>. Acesso em: 17 out. 2015.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**. São Paulo, n. 17, 1993, p. 14-29.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: Formação do patronato político brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002. (Repensando a História).

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização. *In*: SOUZA, D. B. de (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 98-113.

GOMES, Ana Lígia. Os Conselhos de Políticas e Direitos. *In*: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Mod. 4: O Trabalho do Assistente Social e as Políticas Sociais. Brasília: UNB, 2000.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

IBAM, IPEA, Comunidade Solidária. **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro, 1997.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – 2010 (IDHM 2010). Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Produto Interno Bruto dos Municípios – 2012 (PIB 2012). Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. 2013. Disponível em: <<http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007**. 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/estudoprofessor.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

JACOBI, Pedro Roberto. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, São Paulo, v. 20, p. 121-144, 1990.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. *In*: SOUZA, Donald Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e**

cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 115-130.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIRA, Elizeu Ribeiro de. **A gênese de Palmas-Tocantins**: a geopolítica de re(ocupação) territorial na Amazônia Legal. Goiânia: Kelps, 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza D. Afonso. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUNA, Sérgio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. São Paulo: EDUC, 1997.

MARTINIANO, Márcia Santos. **Gestão Democrática na Educação**: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (2009-2010). 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, v. 23, p. 5-20, 1º trim. Jan. 1989.

MELUCCI, Alberto. Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento: depoimento. *In*: **Sociedade Civil e Democratização**. Leonardo Avritzer (coord.). Belo Horizonte: 1994. Entrevista concedida a Leonardo Avritzer e Timo Lyyra. p. 183-211.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 1-42, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2015.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: Ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco Arsego de. Participação popular em saúde: as dimensões da cultura. **Saúde em Debate**, Londrina, n. 52, p. 67-73, set. 1996.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**.

Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Nilton Marques; STRASSBURG, Udo. Notas sobre a desigualdade social no Bico do Papagaio – Tocantins. **Desafios**: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins, Palmas, v. 1, n. 01, p. 128-145, jul./dez. 2014.

PAIVA, Denise; TAROUÇO, Gabriela da Silva. Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 426-451, Nov. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2015.

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

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Coleção Cadernos da CIDADE** - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Porto Alegre, RS, n. 14, volume 12, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=pontual>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

ROCHA SILVA, Mônica A. *et alii*. Sustentabilidade dos Municípios e Vulnerabilidade Regional no Estado do Tocantins: A Microrregião do Bico do Papagaio. *In*: SILVA, Fábio Carlos da; AMIN, Mario Miguel; NUNES, Silvia Ferreira (Org.). **Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015, v. 4, p. 411-452. (Coleção Formação Regional da Amazônia).

ROCHA SILVA, Mônica A.; NASCIMENTO, Jean dos Santos; MAGRO, Fabiano Cottica. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional do Estado do Tocantins. *In*: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nirvia (Org.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015, v. 1, p. 557-604. (Coleção Formação Regional da Amazônia).

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *In*: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo: UNISINOS, ano 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <www.rbhcs.com>. Acesso em: 25 nov. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SCHWARTZMAN, Simon. **Notas sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea**. 2006. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

SILVA, Clovis Pires da. **Participação popular e cultura política**: as emendas populares na Assembleia Constituinte de 1989 em Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1999.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, ago. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 abr. 2015.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro. **Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

SOUZA, Donaldo Bello; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Conselhos Municipais de Educação: espaços de controle social? *In*: XXIII Simpósio Brasileiro V Congresso Luso-Brasileiro I Colóquio Ibero-Americano, 2007, Porto Alegre. **Cadernos ANPAE**. Porto Alegre: Anpae, 2007. v. 4. p. 1-24.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. cap. 3, p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos sociais e conselhos**. Cadernos Abong, n. 15, jul., 1996, p. 7-20.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a

pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNITINS - Fundação Universidade do Tocantins. Escola de Conselhos Tocantins. Disponível em: <http://escolaconselhos.unitins.br/?page_id=790>. Acesso em: 17 out. 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. 2. v. Brasília: UnB, 1999.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

Leis municipais e demais documentos oficiais

AUGUSTINÓPOLIS (TO). Lei nº 391, de 19 de novembro de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação – CME, e dá outras providências.

AUGUSTINÓPOLIS (TO). **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação**, de 31 de março de 2014. Impresso. Augustinópolis, 2014.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 22 de maio de 2013**.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 08 de novembro de 2013**.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 13 de junho de 2014**.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 31 de outubro de 2014**.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 30 de janeiro de 2015**.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer CEB nº 001**, de 22 de maio de 2013. Trata da paralisação das atividades escolares, na Escola Municipal Pequeno Príncipe, Povoado Françueza. Impresso. São Miguel do Tocantins. CME, 2013.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Parecer CEB nº 001, de 30 de abril de 2015. Trata da autorização para funcionamento da Educação Infantil - Pré-Escolar na Escola Municipal Boa Esperança, Povoado Imbiral. Impresso. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Parecer CEB nº 002, de 30 de abril de 2015. Trata da renovação de reconhecimento do Ensino Fundamental – Anos Iniciais na Escola Municipal Boa Esperança, Povoado Imbiral. Impresso. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Parecer CEB nº 003, de 30 de abril de 2015. Trata da autorização para funcionamento da Educação Infantil - Pré-Escolar na Escola Municipal Peso Duro, Povoado Peso Duro. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Parecer CEB nº 004, de 30 de abril de 2015. Trata da renovação de reconhecimento do Ensino Fundamental – Anos Iniciais na Escola Municipal Peso Duro, Povoado Peso Duro. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Parecer CEB nº 005, de 30 de abril de 2015. Trata da autorização para funcionamento da Educação Infantil - Pré-Escolar na Escola Municipal Professor Antônio Farias, Povoado São Francisco. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Parecer CEB nº 006, de 30 de abril de 2015. Trata da renovação de reconhecimento do Ensino Fundamental – Anos Iniciais na Escola Municipal Professor Antônio Farias, Povoado São Francisco. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Resolução nº 001, de 30 de abril de 2015. Dispõe sobre a autorização de funcionamento da Educação Infantil – Pré-Escolar, renovação de reconhecimento do Ensino Fundamental – Anos Iniciais e convalidação de estudos realizados na Escola Municipal Boa Esperança. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Resolução nº 002, de 30 de abril de 2015. Dispõe sobre a autorização de funcionamento da Educação Infantil – Pré-Escolar, renovação de reconhecimento do Ensino Fundamental – Anos Iniciais e convalidação de estudos realizados na Escola Municipal Peso Duro. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.
Resolução nº 003, de 30 de abril de 2015. Dispõe sobre a autorização de funcionamento da Educação Infantil – Pré-Escolar, renovação de reconhecimento do Ensino Fundamental – Anos Iniciais e convalidação de estudos realizados na Escola

Municipal Professor Antônio Farias. São Miguel do Tocantins. CME, 2015.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). Lei nº 045, de 12 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a atualização do Conselho Municipal de Educação – CME e das normas gerais de direito aplicáveis à educação do Município de São Miguel do Tocantins, e dá outras providências.

SÃO MIGUEL DO TOCANTINS (TO). **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação**, de 20 de abril de 2012. Impresso. São Miguel do Tocantins, 2012.

TOCANTINÓPOLIS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 06 de maio de 2013.**

TOCANTINÓPOLIS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 04 de junho de 2013.**

TOCANTINÓPOLIS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 10 de setembro de 2013.**

TOCANTINÓPOLIS (TO). CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ata do dia 10 de dezembro de 2013.**

TOCANTINÓPOLIS (TO). Lei nº 690, de 11 de junho de 2001. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências.

TOCANTINÓPOLIS (TO). **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação**. Impresso. Tocantinópolis, [s.d.].

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista com os Conselheiros Municipais de Educação dos municípios de Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis

DADOS PESSOAIS

- a) Nome:
- b) Idade:
- c) Sexo:
- d) Formação/Escolaridade:
- e) Atividade profissional (*verificar se é servidor público concursado*):
- f) Entidade ou segmento que representa no CME:
- g) Período de atuação como conselheiro:
- h) Filiação partidária:
- i) Município:
- j) Ano de criação do conselho:

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Como ocorreu a sua indicação para o CME? Qual a sua motivação principal para participar de um conselho?
- 2) Quais são as suas principais atividades como conselheiro (a)?
- 3) Na sua opinião, qual é o papel do CME? E qual o papel que este conselho tem desempenhado?
- 4) No seu entender, em que medida o CME tem contribuído para o aperfeiçoamento de políticas públicas de educação?
- 5) Como o (a) senhor (a) enxerga o papel do CME como um instrumento de controle das ações do governo municipal na gestão da educação?
- 6) Qual é a sua opinião sobre a estrutura e o funcionamento do CME? Ele dispõe de recursos (financeiros, materiais e humanos) necessários ao seu satisfatório funcionamento?
- 7) Como os assuntos são levados para a pauta de discussões do CME? De onde partem as referidas demandas?
- 8) Como ocorrem os debates e o como é o processo de tomada de decisão no CME?
- 9) Quais são os principais temas tratados no CME? E como são as deliberações

para esses casos?

10) Qual é o meio de comunicação utilizado entre o CME e a sociedade civil para dar publicidade aos atos praticados?

11) No seu entender, como é a relação entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação?

12) Na sua opinião, o governo local interfere no funcionamento do CME? Se sim, essas interferências são capazes de impedir o efetivo controle das políticas de educação de responsabilidade do município?

13) O (a) senhor (a) já se sentiu obrigado (a) a aprovar matérias de interesse da administração municipal? Se sim, em qual situação?

14) O município possui plano municipal de educação? Se sim, o (a) senhor (a) conhece esse plano e qual a contribuição do CME na sua elaboração, implementação e fiscalização?

15) Quais os principais impactos da atuação do CME em prol da melhoria na qualidade da educação municipal?

16) Das resoluções aprovadas pelo CME, quais o (a) senhor (a) considera como mais importantes? Por quê?

17) Na sua opinião, como deveria ser o funcionamento ideal do CME?

18) Existe algum aspecto que o (a) senhor (a) queira acrescentar e que não lhe foi questionado?

Apêndice B – Roteiro de entrevista com os Secretários Municipais de Educação dos municípios de Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis

DADOS PESSOAIS

- a) Nome:
- b) Idade:
- c) Sexo:
- d) Formação/Escolaridade:
- e) Atividade profissional (função que desempenhava antes de ser nomeado Secretário – *verificar se é servidor público concursado*):
- f) Município:
- g) Ano de nomeação como Secretário (a) Municipal de Educação:
- h) Filiação partidária:
- i) Ano de criação do conselho:

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) No seu entender, qual é o papel do Conselho Municipal de Educação (CME) na gestão da política educacional deste município?
- 2) Como o (a) senhor (a) enxerga o CME enquanto instrumento de controle social das ações do governo municipal?
- 3) Para o (a) senhor (a), em que medida o CME tem contribuído nos processos de democratização da gestão da educação municipal?
- 4) Qual a sua opinião sobre a atuação do CME local?
- 5) Para o (a) senhor (a), em que medida o poder político local afeta a atuação do CME como mecanismo de controle social?
- 6) No seu entender, como é a relação entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação?
- 7) Qual é a sua opinião sobre a estrutura e o funcionamento do CME? Ele dispõe de recursos (financeiros, materiais e humanos) necessários ao seu satisfatório funcionamento?
- 8) Quais foram os principais entraves para a criação e implantação do CME neste município?
- 9) Quais são as principais dificuldades à plena atuação do CME? E como essas

dificuldades podem ser resolvidas?

10) Quais são as principais demandas encaminhadas pela Secretaria Municipal de Educação ao CME? E de quês assuntos elas tratam?

11) O município possui plano municipal de educação? Se sim, qual a contribuição do CME na sua elaboração, implementação e fiscalização? Se não, por que ainda não foi construído?

12) Quais os impactos perceptíveis da atuação do CME em prol da melhoria na qualidade da educação municipal?

13) Qual é a relação que a Secretaria Municipal de Educação possui com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Tocantins (Undime-TO) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Tocantins (UNCME-TO)?

14) Na sua opinião, como deveria ser o funcionamento ideal do CME?

15) Existe algum aspecto que o (a) senhor (a) queira acrescentar e que não lhe foi questionado?

Apêndice C – Roteiro de entrevista com o Secretário de Estado da Educação do Tocantins

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Na sua concepção, qual é o papel dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) na gestão da política educacional no estado do Tocantins?
- 2) Como o senhor avalia os CMEs no estado do Tocantins enquanto instrumento de controle social?
- 3) Na sua concepção, em que medida os CMEs têm contribuído nos processos de democratização da gestão da educação estadual e municipal?
- 4) Na sua opinião, em que medida o poder político local afeta a atuação dos CMEs como mecanismo de controle social?
- 5) O senhor tem conhecimento de como ocorre a atuação dos CMEs na microrregião do Bico do Papagaio?
- 6) O senhor tem conhecimento se há alguma articulação entre o Conselho Estadual de Educação (CEE) e os CMEs? Se a resposta for afirmativa, como ocorre essa articulação?
- 7) Qual é a relação que a Secretaria de Estado da Educação do Tocantins possui com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Tocantins (Undime-TO) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Tocantins (UNCME-TO)?
- 8) A Secretaria de Estado da Educação do Tocantins possui a relação dos nomes dos conselheiros de educação dos municípios do estado do Tocantins? Se a resposta for afirmativa, o senhor pode disponibilizar esses dados? Se a resposta for negativa, onde posso obter essa informação?
- 9) Existe algum aspecto que o senhor queira acrescentar e que não lhe foi questionado?

Apêndice D – Questionário de pesquisa para os Secretários Municipais de Educação dos municípios que não possuem conselho de educação constituído

1) Sexo:

a) () Masculino

b) () Feminino

2) Idade:

a) () Abaixo de 21 anos

d) () Entre 41 e 50 anos

b) () Entre 21 e 30 anos

e) () Entre 51 e 60 anos

c) () Entre 31 e 40 anos

f) () Acima de 60 anos

3) Formação/Escolaridade:

a) () Ensino fundamental (1º grau) incompleto

b) () Ensino fundamental (1º grau) completo

c) () Ensino médio (2º grau) incompleto

d) () Ensino médio (2º grau) completo

e) () Ensino superior (3º grau) incompleto

f) () Ensino superior (3º grau) completo

g) () Pós-Graduação incompleta

h) () Pós-Graduação completa

4) Atividade profissional e natureza da ocupação (pública, privada, autônomo, aposentado ou outro):

5) Ano de nomeação para o cargo de Secretário (a) Municipal de Educação:

6) Renda mensal:

a) () De 1 a 5 salários mínimos

d) () De 20 a 40 salários mínimos

b) () De 5 a 10 salários mínimos

e) () Mais de 40 salários mínimos

c) () De 10 a 20 salários mínimos

7) Por que o Conselho Municipal de Educação (CME) ainda não foi criado no seu município?

8) Na sua opinião, qual é o papel de um Conselho Municipal de Educação (CME) na gestão de políticas educacionais?

9) Não havendo CME constituído, como a sociedade civil local participa e exerce o controle social no processo de gestão de políticas públicas voltadas para a educação?

a) () Em eventos públicos abertos à comunidade (conferências, fóruns, seminários, cursos e oficinas) e promovidos em parceria com setores da sociedade civil ligados à área da educação.

b) () Em reuniões periódicas com os representantes do poder público municipal e da sociedade civil.

c) () Pontualmente, ocasião em que setores da sociedade civil encaminham diretamente as demandas da população local ao chefe do Poder Executivo ou ao (à) Secretário (a) Municipal de Educação.

d) () O controle social de políticas públicas não é realizado pela sociedade civil local.

e) () Outros. Quais?

10) Como o (a) senhor (a) compreende a participação da sociedade civil enquanto

mecanismo de controle social das políticas públicas inerentes à área educacional?

- a) () É um mecanismo que desconheço, portanto, não posso opinar nem tampouco debatê-lo.
- b) () É um mecanismo relativamente novo, por isso, ainda não foi discutido e nem institucionalizado no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.
- c) () É um mecanismo fundamental para a melhoria da qualidade da educação municipal, uma vez que a participação promove o efetivo controle social das atividades estatais pela população diretamente interessada nos assuntos públicos.
- d) () Isoladamente, o controle social das políticas públicas pela sociedade não é capaz de contribuir de forma tão significativa para a desejável melhoria da qualidade da educação municipal.
- e) () Outros. Quais?
-
-

11) Quais dos grupos sociais a seguir possuem maior responsabilidade quanto à melhoria dos indicadores educacionais de seu município?

- a) () O poder público, por meio dos poderes municipais do Executivo e/ou Legislativo.
- b) () A sociedade civil organizada, por meio do efetivo controle social sobre a atividade pública.
- c) () Os profissionais da educação, uma vez que eles estão diretamente nas escolas ministrando aulas para os alunos da rede municipal de ensino.
- d) () Os pais e os alunos, pois eles são os principais interessados quando o assunto é a melhoria da qualidade da educação municipal.
- e) () Todos os grupos sociais supracitados possuem a mesma responsabilidade quando o assunto é a melhoria dos indicadores educacionais.
- f) () Outros. Quais?
-
-

12) Como o (a) senhor (a) avalia a sua capacidade de influenciar o chefe do Poder Executivo local no sentido de criar e implantar o CME neste município?

- a) () Muita força

- b) () Média força
- c) () Pouca força
- d) () Nenhuma força
- e) () Não sei informar

13) Uma vez criado e implantado o CME em seu município, como o (a) senhor (a) avalia o impacto deste órgão na gestão da educação municipal?

- a) () Alto
- b) () Médio
- c) () Baixo
- d) () Nenhum
- e) () Não sei informar

14) Qual seria o grau de relevância quanto ao papel a ser desempenhado pelo CME na gestão da educação municipal?

- a) () Alto
- b) () Médio
- c) () Baixo
- d) () Nenhum
- e) () Não sei informar

ANEXOS

Anexo A – Lei de Criação do CME do Município de Augustinópolis

LEI Nº 391/2007, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2007.

“Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação – CME, e dá outras providências”.

O Prefeito Municipal de Augustinópolis, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Fica instituído o Conselho Municipal de Educação de Augustinópolis, em caráter deliberativo, consultivo e normativo, com objetivo de:

I – Assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes da educação no âmbito do Município e concorrer para elevar a qualidade dos serviços educacionais;

II – Propugnar para que a educação seja direito de todos e assegurada mediante políticas educacionais, econômicas, sociais e culturais, visando garantir o acesso, o ingresso, a permanência e o sucesso à educação contínua e de qualidade sem qualquer discriminação e pela gestão democrática nas escolas de seu sistema de ensino.

Art. 2º O Conselho Municipal de Educação será constituído em conformidade com a Lei Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, como também o DECRETO nº 6.094 de 24 de abril de 2007, artigo 2º da meta XXIII. O mesmo será composto por 05 (cinco) membros titulares e igual número de suplentes, sendo:

I – 02 representantes do Poder Executivo Municipal, sendo 01 titular e 01 suplente, indicados pelo Chefe do Executivo;

II – 02 representantes do Magistério Público no âmbito do município, indicados pela organização representativa de classe;

III – 02 representantes de Conselho (s) ou similar (es), dentre os organizados, junto às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino, sendo 01 titular e 01 suplente, indicados pelo (s) Conselho (s);

IV – 02 representantes de Pais de alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, sendo 01 titular e 01 suplente, indicado (s) pela organização representativa;

V – 02 representantes do Conselho Tutelar, sendo 01 titular e 01 suplente, indicados pelo (s) Conselho (s).

Art. 3º Os membros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Educação serão nomeados por ato do Prefeito Municipal, para exercerem mandato de 03 (três) anos, permitida a recondução por mais um período.

§ 2º Os membros suplentes terão plenos poderes para substituir o respectivo membro titular provisoriamente em caso de eventuais ausências ou em definitivo quando ocorrer vacância da titularidade.

§ 3º Os membros do Conselho Municipal de Educação serão maiores de 18 (dezoito) anos e deverão residir no município de Augustinópolis.

Art. 4º O Conselho Municipal de Educação será presidido por um dos membros titulares, eleito pelos pares, na abertura dos trabalhos do Colegiado.

Art. 5º A função de membro do Conselho Municipal de Educação não será remunerada, sendo o seu exercício considerado relevante serviço prestado à educação.

Art. 6º O Conselho Municipal de Educação realizará reuniões, organizar-se-á e aplicará penalidades de acordo com suas disposições estatutárias e regimentais.

Art. 7º Os encargos financeiros do Conselho Municipal de Educação serão oriundos de dotação própria e consignados no orçamento da Secretaria Municipal de Educação.

Parágrafo único. As despesas de manutenção do Conselho Municipal de Educação, no ano em exercício, correrão à conta de dotações orçamentárias – LDO, consignadas na Secretaria Municipal de Educação.

Art. 8º O Conselho Municipal de Educação terá as seguintes atribuições:

I – Interpretar a legislação do ensino;

II – Expedir normas disciplinadoras do ensino no sistema;

III – Promover a discussão das políticas educacionais municipais, acompanhando sua implementação e avaliação;

IV – Acompanhar e avaliar a qualidade do ensino no âmbito do seu sistema, propondo medidas que visem a sua expansão e aperfeiçoamento;

V – Manifestar-se sobre ampliação, desativação, localização e conservação das unidades escolares do município, ouvidos a Secretaria de Educação, o Conselho do FUNDEB e os Conselhos Regionais;

VI - Propor medidas para a adequação dos espaços físicos das unidades

escolares de acordo com a legislação vigente;

VII – Delegar aos Conselhos Regionais o estudo das medidas necessárias à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino municipal em suas respectivas zonas;

VIII - Acompanhar a aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao custeio do ensino em conformidade com a Lei Orgânica Municipal;

IX – Manter intercâmbio com os demais conselhos;

X – Elaborar o seu Regimento Interno a ser aprovado em plenária do Conselho Municipal de Educação;

XI – Acompanhar o cumprimento das leis que regem a Educação Infantil e o Ensino Fundamental nas unidades do Sistema Municipal de Ensino;

XII - Colaborar com o Poder Executivo na definição das políticas de educação escolar do Município, elaborando propostas para o Plano Municipal de Educação e para as Leis Orçamentárias Anuais e Plurianuais;

XIII – Assessorar a Secretaria Municipal de Educação na discussão do projeto político-pedagógico do Sistema e das unidades escolares;

XIV – Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino para garantir e aperfeiçoar sua qualidade;

XV – Acompanhar e avaliar a execução dos planos educacionais do Município;

XVI – Manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza pedagógica que lhe forem submetidos pelo Prefeito ou pelo Secretário de Educação e de entidades de âmbito municipal ligadas à educação;

XVII – Exercer outras atribuições, previstas em lei ou decorrentes de suas funções.

Art. 9º Revogadas as disposições em contrário, esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Gabinete do Prefeito Municipal de Augustinópolis – TO, aos dezoito dias do mês de novembro de 2007.

Nilo de Melo
Prefeito Municipal

Anexo B – Lei de Criação do CME do Município de São Miguel do Tocantins

LEI Nº 045/2009, de 12 de dezembro de 2009.

“Dispõe sobre a atualização do Conselho Municipal de Educação – CME e das normas gerais de direito aplicáveis à educação do Município de São Miguel do Tocantins, e dá outras providências”.

A Câmara Municipal de São Miguel do Tocantins, Estado do Tocantins, aprova e eu, JESUS BENEVIDES DE SOUSA FILHO – Prefeito Municipal, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica atualizado e regularizado o Conselho Municipal da Educação – CME, instituído através do art. 1º da Lei nº 03/99, de 20.09.99, e das normas gerais de direito aplicáveis à educação do Município de São Miguel do Tocantins.

CAPÍTULO I Das Disposições Gerais

Art. 2º A educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania.

Art. 3º O Conselho Municipal da Educação – CME, institui-se na forma do que dispõe a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e lei do sistema estadual de ensino.

Art. 4º O Conselho Municipal da Educação criado pelo art. 1º da lei municipal nº 03/99 de 20.09.99, é órgão de caráter permanente, consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do sistema municipal de ensino, com a finalidade de estabelecer as políticas de educação do município de SÃO MIGUEL DO TOCANTINS, vinculado ao gabinete do secretário municipal de educação, reger-se-á de conformidade com os dispositivos desta lei e de outros que porventura forem necessários ao seu funcionamento.

CAPÍTULO II

Definição de Competência e Atribuição

Art. 5º O Conselho Municipal da Educação cabe:

- I – elaborar seu regimento interno e modificar quando necessário;
- II – promover a discussão das políticas educacionais municipais, acompanhando sua implantação e avaliação;
- III – participar da elaboração, aprovar e avaliar o plano municipal de educação acompanhando sua execução;
- IV – acompanhar e avaliar a qualidade de ensino no âmbito do município, propondo medidas que visem a sua expansão e aperfeiçoamento;
- V – promover e divulgar estudos sobre o ensino no município, propondo políticas e metas para sua organização e melhoria;
- VI – verificar o cumprimento do dever do poder público municipal para com o ensino em conformidade com os dispositivos pertinentes na Constituição Federal e demais normas;
- VII – acompanhar e avaliar a chamada anual de matrículas, recenseamento escolar, o acesso à educação, a taxa de aprovação/reprovação e evasão escolar;
- VIII – acompanhar, analisar e avaliar a situação dos integrantes do magistério municipal, oferecendo subsídio para políticas visando a melhoria das condições de trabalho, formação e aperfeiçoamento dos recursos humanos;
- IX – analisar e, quando for o caso, propor alternativas para a destinação e aplicação de recursos relacionados ao espaço físico, equipamentos, material didático e quanto mais se refira ao desempenho do orçamento municipal para o ensino e a educação;
- X – analisar projetos ou planos para a contrapartida do município em convênios com a União, estado, universidades ou órgãos de interesse da educação;
- XI – manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza educativa e pedagógica, proposto pelo Poder Executivo municipal, conselho estadual da educação ou outras instâncias administrativas municipal;
- XII – exarar parecer, resoluções, indicações, instruções e recomendações sobre pedido de autorização de funcionamento, credenciamento e supervisão de estabelecimento de educação infantil, público ou privado, e de ensino fundamental, público, no âmbito do município, observadas as normas estabelecidas pela

legislação educacional;

XIII – manifestar-se sobre a criação e expansão, no âmbito do município, de cursos de qualquer nível, grau ou modalidade de ensino;

XIV – opinar e acompanhar o processo de cessação, a pedido, de atividades escolares de estabelecimentos ligados à rede municipal;

XV – opinar sobre calendário escolar dos estabelecimentos da rede municipal, antes de encaminhamento para aprovação do órgão competente;

XVI – sugerir normas especiais para que o ensino fundamental atenda às características regionais e sociais locais, tendo em vista o aperfeiçoamento educativo e respeitando o caráter nacional da educação;

XVII – pronunciar-se sobre a regularização de funcionamento dos estabelecimentos de ensino de qualquer nível, grau ou modalidade, no âmbito do município;

XVIII – acolher denúncia de irregularidade no âmbito da educação no município constituindo comissão especial para apuração dos fatos e encaminhamento às conclusões, quando for o caso, às instâncias competentes;

XIX – opinar sobre recursos interpostos de atos de escolas da rede municipal;

XX – manter intercâmbio com o conselho estadual da educação e demais colegiados municipais;

XXI – promover a divulgação dos atos do conselho estadual da educação, no âmbito do município;

XXII – promover o acompanhamento do uso dos recursos públicos no ensino e na educação, em conformidade com os dispositivos pertinentes constantes da Constituição Federal e demais normas; e,

XXIII – promover a Conferência Municipal da Educação.

CAPÍTULO III Da Conferência Municipal da Educação

Art. 5º A A Conferência Municipal da Educação, órgão colegiado de caráter deliberativo, composta por delegados, representantes dos vários segmentos educacionais, da comunidade escolar e do Poder Executivo municipal, reunir-se-á a cada dois anos, sob a coordenação do conselho municipal da educação, e terá as seguintes atribuições:

I – avaliar a educação no município;

II – fixar as diretrizes gerais e estratégias para a formulação da política educacional do município para o biênio subsequente; e,

III – avaliar e propor a reforma das decisões administrativas do conselho municipal da educação quando provocada.

Art. 5º B A Conferência Municipal da Educação será convocada pelo Secretário (a) Municipal da Educação no prazo de até 90 (noventa) dias de antecedência.

§ 1º não ocorrendo a convocação, no prazo referido no “caput” deste artigo, 2/3 do conselho municipal da educação, poderá convocá-la, constituindo comissão paritária para organização e coordenação da conferência.

§ 2º a convocação da conferência deverá ser ampliada e divulgada nos principais meios de comunicação do município;

§ 3º para a organização e realização da conferência, o conselho constituirá comissão organizadora paritária, conforme a composição do próprio conselho, elaborando seu regimento interno.

Art. 5º C Os membros do conselho municipal da educação serão delegados da conferência municipal da educação.

§ 1º os delegados representantes da comunidade escolar da conferência municipal da educação, serão escolhidos mediante reunião próprias do segmento, convocadas para este fim específico pelo conselho municipal da educação, no período de 30 (trinta) dias anteriores a data da realização da conferência;

§ 2º os delegados representantes do Poder Executivo, na conferência municipal da educação, serão indicados pelo respectivo poder, mediante ofício enviado ao conselho municipal da educação, no prazo de até 05 (cinco) dias anteriores à realização da conferência.

CAPÍTULO IV Da Composição e Mandato

Art. 6º O Conselho Municipal da Educação, será composto por 09 (nove) membros titulares e seus respectivos suplentes, os quais serão indicados pelos seus segmentos, na seguinte forma:

I – 1 (um) representante do poder público municipal, indicado pelo chefe do Poder Executivo Municipal;

- II – 1 (um) representante do Conselho do FUNDEB;
- III – 1 (um) representante do Conselho Escolar, na pessoa de pai ou mãe de aluno;
- IV – 1 (um) representante do Conselho Tutelar;
- V – 1 (um) representante de professores e servidores indicado pelas entidades sindicais da respectiva categoria;
- VI – 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas municipais;
- VII – 1 (um) representante do departamento de ensino fundamental da secretaria municipal de educação;
- VIII – 1 (um) representante do departamento da educação infantil da secretaria municipal de educação;
- IX – 1 (um) representante dos estudantes da educação básica pública, indicado pela entidade de estudante secundarista.

Art. 7º Os membros efetivos e suplentes do Conselho Municipal da Educação serão nomeados pelo (a) Prefeito (a) Municipal.

Art. 8º O mandato dos membros titulares e suplentes do conselho será de 02 (dois) anos, sendo permitida uma recondução por igual período e, em conformidade com o regimento interno do Conselho Municipal da Educação.

Art. 9º A função do conselho será considerada serviço público relevante, onde os membros não receberão qualquer tipo de pagamento, remuneração ou benefícios, sendo seu exercício prioritário.

§ 1º serão justificadas às ausências ao serviço quando do comparecimento às sessões do conselho ou participação em diligência por este.

§ 2º os suplentes assumirão automaticamente nas ausências e impedimentos dos conselheiros titulares, sendo recomendada sua presença em todas as reuniões plenárias, nas quais poderão participar dos assuntos e matérias discutidas, porém só votarão quando substituindo os titulares.

§ 3º os conselheiros podem ser substituídos a qualquer tempo por interesse do segmento, órgão ou entidade representada ou, ainda, por afastamento definitivo conforme critério estabelecido no regimento interno do conselho.

CAPÍTULO V

Da Estrutura do Conselho Municipal da Educação – CME

Art. 10. O Conselho Municipal da Educação – CME, terá a seguinte estrutura:

- I – O plenário;
- II – A presidência;
- III – O vice-presidente;
- IV – A secretaria geral; e,
- V – As câmaras setoriais.

SEÇÃO I Do Plenário e das Sessões

Art. 11. O plenário compõe-se dos Conselheiros no exercício pleno de seus mandatos, e é órgão de deliberações do Conselho Municipal da Educação.

Art. 12. O plenário só poderá funcionar com o número mínimo da maioria simples e as deliberações tomadas por maioria de votos dos conselheiros presentes à sessão.

Art. 13. As sessões plenárias são:

- I – Ordinárias, quando realizadas na primeira semana de cada mês; e,
- II – Extraordinárias, quando convocadas pela presidência ou requerimento subscrito pela maioria simples dos conselheiros.

§ 1º as sessões terão início, sempre com a leitura da ata da sessão anterior, que após aprovada será assinada por todos os representantes.

§ 2º na primeira sessão plenária de cada ano, o conselho pleno, elegerá dentre seus membros, um vice-presidente que substituirá o presidente em seus impedimentos e faltas.

Art. 14. A cada sessão plenária do conselho municipal, será lavrada uma ata pela secretaria geral, assinada pelo presidente e demais conselheiros presentes, contendo em resumo, todos os assuntos tratados e as deliberações que foram tomadas.

Art. 15. As deliberações do conselho municipal da educação, serão proclamadas pelo presidente, com base nos votos da maioria vencedora e, terão a forma de resolução, de natureza decisória ou opinativa, conforme o caso e deverão ser publicadas em órgão de imprensa do município.

SEÇÃO II Da Presidência

Art. 16. A presidência é a representação máxima do conselho municipal da educação, a reguladora dos seus trabalhos e a fiscal de sua ordem, tudo de conformidade com o regimento.

§ 1º O conselho municipal da educação será presidido por um conselheiro titular dos representantes do Poder Executivo, eleito com maioria simples para um mandato de dois anos sendo permitido uma recondução de igual período;

§ 2º Ocorrendo a ausência do presidente e do vice-presidente, a presidência será exercida pelo secretário geral.

SEÇÃO III Da Secretaria Geral

Art. 17. A secretaria geral do conselho municipal da educação, será exercida por conselheiro escolhido em eleição pelos conselheiros.

Parágrafo único. As necessidades de local, pessoal técnico e administrativo será suprida pela secretaria de educação.

Art. 18. O exercício das funções de secretário geral não eximirá o conselheiro de participar das câmaras setoriais.

Parágrafo único. No impedimento, o secretário geral será substituído por um secretário designado pelo presidente.

Art. 19. A secretaria geral manterá:

I – livro de correspondências recebidas e emitidas com nomes dos remetentes ou destinatários e respectivas datas;

II – livro de atas das sessões plenárias; e,

III – livro de presença.

SEÇÃO IV Das Câmaras Setoriais

Art. 20. Ante aprovação do plenário, o conselho instituirá câmaras setoriais paritárias e temporárias formadas por conselheiros efetivos e suplentes.

Art. 21. As câmaras setoriais terão a competência de apresentar proposta, analisar questões e elaborar parecer sobre sua área de abrangência.

Art. 22. As câmaras setoriais terão sua área de desenvolvimento no conselho e poderão se valer do concurso de pessoas ou entidades de reconhecida

competência.

Parágrafo único. A área de abrangência, a estrutura organizacional e o funcionamento das câmaras, serão estabelecidas em resolução aprovada pelo plenário.

CAPÍTULO VI Disposições Transitórias e Finais

Art. 23. Publicado o ato de nomeação para o exercício do mandato dos membros do conselho municipal da educação, os conselheiros tomarão posse perante o chefe do Poder Executivo no prazo máximo de 30 (trinta) dias, entrando em exercício imediato da função.

Art. 24. O conselho municipal da educação – CME, poderá pleitear concessão de competência, em caráter excepcional, além das previstas, devendo encaminhar seu pleito ao conselho estadual da educação – CEE, acompanhado dos respectivos argumentos e justificativas.

Art. 25. Nenhuma deliberação do conselho municipal da educação pode contrariar ou regulamentar, de forma diversa, matéria normativa do conselho estadual da educação e de legislação estadual ou federal.

Art. 26. Das decisões do conselho municipal da educação – CME, caberá recurso ao conselho estadual da educação, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da decisão.

Parágrafo único. É parte legítima para interposição de recurso, o chefe do Poder Executivo municipal, o Poder Legislativo municipal, um membro do conselho municipal da educação ou qualquer outro interessado direto na questão.

Art. 27. Ficam revogados os artigos 2º a 9º da Lei nº 03 de 20.09.1999.

Art. 28. Esta lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO TOCANTINS,
aos 12 (doze) dias do mês de dezembro do ano de 2009.

JESUS BENEVIDES DE SOUSA FILHO
PREFEITO MUNICIPAL

Anexo C – Lei de Criação do CME do Município de Tocantinópolis

LEI Nº 690, DE 11 DE JUNHO DE 2001.

“Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências”.

O PREFEITO MUNICIPAL,

FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Tocantinópolis, Estado do Tocantins, aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Conselho Municipal de Educação – CME, em caráter permanente, como órgão atípico, sem personalidade jurídica própria.

Art. 2º O Conselho Municipal de Educação – CME é vinculado à Secretaria Municipal de Educação e responsável pelas deliberações normativas da política educacional do Município.

Art. 3º O Conselho será constituído por 05 (cinco) membros, sendo:

f) 01 (um) representante da Prefeitura Municipal;

g) 01 (um) representante dos Professores e dos direitos das Escolas Públicas do Ensino Fundamental;

h) 01 (um) representante de pais de alunos;

i) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente);

j) 01 (um) representante da Câmara Municipal.

§ 1º Os membros do Conselho serão indicados por seus pares ao Prefeito que os designará para exercer suas funções.

§ 2º O mandato dos membros do Conselho será de 2 (dois) anos, sendo permitida a recondução para o mandato subsequente.

§ 3º As funções dos membros do Conselho não serão remuneradas.

Art. 4º Sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, são competências do CME:

I – definir as prioridades da Educação;

II – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de educação prestados à

população pelos órgãos e entidades públicas e privadas;

III – atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de educação.

Art. 5º As reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas mensalmente, podendo haver convocação extraordinária, através de comunicação escrita por qualquer de seus membros ou pelo Prefeito Municipal.

Art. 6º O Conselho terá autonomia em suas decisões.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE TOCANTINÓPOLIS, Estado do Tocantins, aos 11 (onze) dias do mês de (06) junho de 2001.

JOSÉ BONIFÁCIO GOMES DE SOUZA
PREFEITO MUNICIPAL