

O controle social à luz dos conselhos municipais de educação da microrregião do Bico do Papagaio - Tocantins

The social control in the according of the education councils in the micro-region of Bico do Papagaio – Tocantins

André do Nascimento Lima

Instituto Federal do Maranhão - IFMA

Imperatriz – Maranhão - Brasil

Mônica Aparecida da Rocha Silva

Universidade Federal do Tocantins - UFT

Palmas – Tocantins - Brasil

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Universidade Federal do Pará - UFPA

Belém – Pará - Brasil

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre o poder político local e o controle social de responsabilidade dos Conselhos Municipais de Educação da microrregião do Bico do Papagaio no estado do Tocantins. A metodologia teve como base a pesquisa quali-quantitativa e na coleta de dados utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas junto a conselheiros e secretários de educação dos municípios: Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis. Examinaram-se os dados mediante o referencial teórico-metodológico sobre poder político e controle social. Os achados da pesquisa permitiram indicar que os conselhos analisados se caracterizam como instituições burocráticas das gestões locais, cuja criação ocorreu apenas para atender às determinações da legislação vigente no País. Constatou-se a existência de uma forte influência do poder político local sobre os Conselhos Municipais de Educação pesquisados, os quais têm as suas atribuições limitadas pelas práticas patrimonialistas.

Palavras-chave: Poder Político. Controle Social. Conselho Municipal de Educação.

Abstract

This study analyzes the relationship between local political power and social control, which is the responsibility of the education councils in the micro-region of Bico do Papagaio, state of Tocantins. The adopted methodology was based on qualitative analytical research, and data collection used the following instruments: bibliographic and documental research and implementation of semi-structured interviews. We interviewed nine councilors and three secretaries of education from the following three municipalities: Augustinópolis, São Miguel, and Tocantinópolis. The data were examined through the theoretical-methodological reference on political power and social control. Research findings allowed us to ascertain that the analyzed councils are characterized as bureaucratic institutions of local managements and were created to attend to the provisions of the current legislation in the country. We observed a strong influence of local political power on the education researched councils, which have their legal responsibilities limited by patrimonialist practices.

Keywords: Political Power. Social Control. Municipal Education Council.

1 Introdução

Este trabalho teve como objetivo analisar a relação entre o poder político local e o controle social de responsabilidade dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) da microrregião do Bico do Papagaio, localizada no estado do Tocantins.

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, ou melhor, o controle, teria a presença significativa dos diversos setores da sociedade civil organizada (SOUZA; VASCONCELOS, 2007).

Neste 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 de luta 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.

A motivação central para a escolha dos CMEs da microrregião do Bico do Papagaio, como objeto de pesquisa, foi o fato desta ser uma localidade onde tais 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, especialmente como mecanismo de controle da gestão municipal da educação.

A relevância teórica e política deste estudo, haja vista o período e o local pesquisados relacionam-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 CMEs. Além disso, a revisão de literatura demonstrou que são poucas as produções acadêmicas nessa área de conhecimento que discutem os movimentos de

sistemas educacionais da Região Norte do Brasil.

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 al., 2015), formulou-se a seguinte questão: Em que medida a forma como o poder político se constitui no município afeta o controle social de responsabilidade dos CMEs?

A metodologia teve como base a pesquisa quali-quantitativa e na coleta de dados utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas (TRIVIÑOS, 1987) junto a conselheiros e secretários de educação de 03 (três) municípios da microrregião do Bico do Papagaio: Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis. Cabe ressaltar que a entrevista semiestruturada se constituiu na principal técnica de coleta de dados.

Deste modo, foram realizadas 12 (doze) entrevistas, contemplando conselheiros e secretários de educação dos três municípios estudados, sendo 09 (nove) conselheiros de diferentes segmentos representativos da sociedade civil e 03 (três) dirigentes da pasta da educação dos respectivos municípios em que os CMEs foram analisados. Para as citações das entrevistas foram empregados códigos: C para conselheiro de educação e S para secretário de educação. Os dados coletados foram examinados mediante o referencial teórico-metodológico sobre poder político e controle social.

A microrregião do Bico do Papagaio é uma das oito microrregiões do Estado do Tocantins, formada por um conjunto de 25 municípios. A população desta localidade foi estimada em 212.579 habitantes, ocupando uma área total de 15.767,856 km² (IBGE, 2018).

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 al., 2015; LIRA, 2011). Tais questões 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 al., 2015, p. 450).

Assim, percebe-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.

2 Poder político local e patrimonialismo

O patrimonialismo como fundamento do poder político ainda é muito presente na Administração Pública do Brasil atual, sobretudo nos pequenos municípios do interior. Sendo que, o estilo patrimonialista é baseado no poder econômico e na influência hierárquica do cargo ocupado pelo chefe político local (FAORO, 2001).

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. Assim, a prática patrimonialista teve o seu surgimento graças à política de troca de favores entre o poder central e o estamento burocrático, cujos membros utilizavam de procedimentos públicos visando a satisfação de interesses privados (FAORO, 2001).

Na concepção de Faoro (2001), 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.

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 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. Por sua vez, o compromisso firmado dá origem as características do coronelismo, como, dentre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL, 2012).

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, ou seja, os direitos civis, políticos e sociais.

Assim, a sequência de 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 (CARVALHO, 2006).

O fenômeno social do patrimonialismo é essencialmente contrário aos valores que devem reger a República e a democracia. Desse modo, o aparelhamento e privatização do público, a cooptação e desigualdade política e material divorciam a sociedade da noção de justiça comum, o que faz surgir uma relação de dependência e subordinação entre o Estado e a sua população.

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. Considerando-se todo esse contexto, é possível perceber alguns limites ao exercício da participação social nas políticas públicas, decorrentes das práticas patrimonialistas incorporadas ao íntimo do Estado e da sociedade civil, especialmente em algumas regiões do interior do País. A seguir, discute-se o controle social em Conselhos de políticas públicas para contextualizar melhor este debate.

3 Participação e controle social em conselhos 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. Assim, 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.

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.

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 autores de diferentes campos do conhecimento se ocuparam da tarefa de definir o controle social de políticas públicas.

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”.

Conforme Santos (2009, p. 110):

[...] controle social é aqui entendido como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania.

Para Ricci (2009), o conceito de controle social não deve ser entendido como consulta a um grupo de representantes da sociedade civil, não sendo também o retorno das ações promovidas (*feedback*); nem mesmo se trata de uma relação de convencimento entre as partes interessadas ou mera escuta a respeito das demandas da sociedade visando construir um projeto ou programa de política pública. Em todas as situações anteriores não ocorreu qualquer forma de controle, eis que uma das partes envolvidas ostenta a condição de sujeito da relação e a outra assume o *status* de ouvinte (ou não-sujeito), cuja fala fica restrita à aceitação de quem solicitou determinada informação.

O conceito de controle social indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos (RICCI, 2009, p. 01).

Na educação básica pública brasileira, a concepção de controle social adquire contornos que delinham desde a justa e correta aplicação de recursos públicos até alcançar

formas diversas de acompanhamento e monitoramento elaboradas pela sociedade civil, com vistas à efetivação de uma educação de qualidade socialmente referenciada. Cabe salientar que o conceito de controle social na arena educacional possui estreita ligação com a gestão democrática da educação pública, o que abrange desde os sistemas de ensino até a própria escola, especialmente na condição de recebedora dos recursos financeiros do fundo público. Dessa forma, o direito constitucional à educação se efetiva por intermédio de mecanismos de transparência impostos à Administração Pública, com o intuito de permitir aos sujeitos sociais o controle e a fiscalização dos recursos públicos investidos na área educacional (DUARTE, 2006; SILVA; BRAGA, 2010).

O controle social da sociedade sobre o Estado se materializa por meio de mecanismos democráticos presentes em ações, medidas e regras, que sejam fortes o suficiente para influenciar na atuação do ente estatal. Os referidos mecanismos possibilitariam aos diferentes setores ou grupos sociais a prerrogativa de pressionar os governantes no sentido de formular políticas públicas educacionais que atendam aos anseios e necessidades da classe trabalhadora, na efetivação do seu direito social fundamental à educação. Assim, o controle social seria um conjunto de

[...] ações cotidianas intencionais, coletivas ou individuais, materializadas em formas participativas de atuar e propor na sociedade, organizada ou não, o controle e o acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação” (SILVA; BRAGA, 2010, p. 93).

Na esteira do aperfeiçoamento da democracia na educação nacional, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014 foi precedida de significativa participação da sociedade, por meio da realização de conferências municipais, intermunicipais, distrital e estaduais. Tais conferências se propuseram a discutir as diversas questões relativas às diretrizes, princípios e concepções para o eixo “Gestão democrática, participação popular e controle social”, sendo que as proposições e estratégias debatidas constituíram a base do Documento-Referência da CONAE do ano em tela (BRASIL, 2012). A CONAE 2014 colocou em evidência a relevância do aprimoramento dos mecanismos de controle social da sociedade sobre o Estado, já que o processo democrático na educação objetiva quebrar com a tradição do poder político baseado no autoritarismo e na centralização das decisões.

A construção social da democracia nas instituições educacionais possui estreita relação com a função fiscalizadora e de controle social dos conselhos gestores de políticas

públicas, tendo em vista a importante necessidade de:

[...] aperfeiçoar o papel fiscalizador dos recursos públicos educacionais dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, com transparência na aplicação dos recursos públicos, pelos órgãos administrativos centrais e também pelas unidades escolares, com publicização dos orçamentos e das prestações de contas em linguagem acessível, assim como a realização de audiências públicas (SILVEIRA; TAVARES, 2014, p. 39).

No que diz respeito ao Conselho Municipal de Educação, este se caracteriza como um órgão estatal de gestão de políticas da área da educação compartilhadas pelo governo e por representantes da sociedade civil (BRASIL, 2009). Como já mencionado aqui, o acompanhamento e controle social da atividade estatal exercidos pelo CME possuem fundamento no princípio constitucional da gestão democrática do ensino público (CF, art. 206, VI). Tal mandamento somente se consolidará com o devido compartilhamento do poder de decisão entre o Estado e o corpo social, de onde emana a importância dos CMEs como instituições de controle social que visam garantir a participação popular nas políticas públicas desenvolvidas para a educação municipal.

O CME também é considerado como Conselho gestor de política pública ou setorial. Desse modo, a literatura especializada considera como positivo os avanços advindos da criação e funcionamento dos Conselhos. 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 (TATAGIBA, 2002).

A partir da década de 1990, os Conselhos de Educação, assim como outros Conselhos criados nessa época, 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 (BRASIL, 2009).

O controle social da educação executado pelos CMEs implica não somente na 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).

Os Conselhos apresentam-se como espaços privilegiados para a participação social, visto que envolvem atores da sociedade civil e do poder público. No campo do pensamento marxista, os colegiados foram considerados como o caminho mais propício para o aperfeiçoamento da democracia, pois esses espaços oportunizavam a representação direta dos trabalhadores. Os colegiados também conjugavam em uma única instância atividades do executivo e do legislativo e tinham características peculiares que os diferenciavam de outros meios de participação popular, como partidos e sindicatos (MARX, 2012).

Na seara dos conflitos inerentes ao modo de produção capitalista contemporâneo, o materialismo histórico dialético de Karl Marx destaca-se como teoria sociológica capaz de fundamentar uma análise aprofundada dos antagonismos existentes entre Estado e sociedade civil (MARX; ENGELS, 2011). É nesse cenário de contradições e de permanente luta de classes que os CMEs foram instituídos para o exercício do monitoramento e controle social das ações estatais afetas à educação nos municípios brasileiros. Tais colegiados, via de regra, são arenas de disputas políticas e de classes nas quais se confrontam as determinações legais e a realidade local, isto é, o centralismo político e a não obediência à legislação regente da Administração Pública são fatores potenciais que podem submetê-los a uma situação de fragilidade institucional.

Para Marx (2008), as mudanças na sociedade são alicerçadas em condições objetivas que ocorrem numa realidade e tempo históricos, mediadas por determinada conjuntura política, econômica e social; não acontecendo tão somente pelas consciências e vontades individuais dos sujeitos. Portanto, o controle social sobre a atividade estatal é uma ação complexa que exige algumas mudanças na concepção de cultura política dos sujeitos envolvidos. Além disso, notam-se alguns obstáculos 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 A relação entre o poder político local e os conselhos municipais de educação na microrregião do “Bico do Papagaio”

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 uma conselheira asseverou que:

[...] 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 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 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, as falas da dirigente da pasta da educação repassam a responsabilidade de manutenção do colegiado para a esfera federal de governo, tendo em vista que:

[...] esse olhar tinha que partir do nosso governo federal. [...] se o governo [federal] tem o 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 permanentes que existem 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.

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, como se pode averiguar: “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 limita, 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. 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).

Neste contexto, quando questionada sobre em que medida o poder político local afeta a atuação do CME, uma dirigente da pasta da educação assim se manifestou:

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. 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 nos colegiados. 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 entrevistados 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).

Inferem-se, pelos referidos depoimentos, a existência de troca de favores entre governantes e governados, visto que o apadrinhamento político ainda se faz presente nos 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: “[...] 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 ao comando dos chefes políticos locais, enfraquece, sobremaneira, 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).

Outra fala pode indicar a centralização política exercida pelos gestores sobre os CMEs:

[...] 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 da entrevistada 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 essenciais 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 enfraquecem a 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).

Nota-se uma relação perniciosa entre o poder político local e os CMEs pesquisados, o que afeta de forma negativa a participação social e a função de controle social do Estado pela sociedade civil.

5 Considerações finais

Como foi possível verificar ao longo do artigo, os Conselhos discutidos neste trabalho têm as suas atribuições, notoriamente, limitadas pelas práticas patrimonialistas. Constatou-se, portanto, uma 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 nos Conselhos; e o centralismo político, verificado pela proeminência dos gestores municipais sobre os CMEs pesquisados.

Nesse 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 em nível nacional. Assim, qualquer interpretação de outras localidades, mesmo àquelas da microrregião do Bico do Papagaio, devem ser realizadas tendo em vista o contexto social, político, econômico e cultural do Município.

Observou-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 se leva a afirmar que os Conselhos pesquisados se caracterizam como instituições burocráticas das gestões locais, cuja criação ocorreu apenas para atender às determinações da legislação vigente no País.

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. A forma como o poder político local se constitui nos municípios pode afetar 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.

Com efeito, considera-se como muito válida a experiência de participação social por meio de Conselhos gestores de políticas públicas observada no Brasil atual. Entretanto, cabe à sociedade civil local uma conduta mais ativa no sentido 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 uma mudança de mentalidade que favoreça o envolvimento dos sujeitos nos assuntos de interesse geral da população.

Referências

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.

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

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE) 2014. **O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração**; Documento Referência. Brasília, DF: FNE, 2012.

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.

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: 19 jun. 2018.

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

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação. In: **29a. Reunião Anual da ANPEd**, 2006, Caxambu. Anais. Rio de Janeiro: ANPEd, 2006.

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

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

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

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.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Textos sobre educação e ensino**. Campinas, SP: Navegando, 2011.

RICCI, Rudá. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 98, Julho de 2009, Ano IX.

ROCHA SILVA, Mônica A. et al. 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).

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, T. F. A. M. Gestão Educacional Democrática e o Controle Social. In: CABRAL NETO, Antônio; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Org.). **Políticas para a Educação Superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 109-126.

SILVA, Maria Abádia da; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Controle Social em Educação Básica Pública. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 8, julho-dezembro de 2010, pp. 91-97.

SILVEIRA, Adriana Dragone; TAVARES, Taís Moura. Gestão democrática, participação popular e controle social: análise das emendas paranaenses ao documento referência da Conae 2014. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 16, julho-dezembro de 2014, pp. 36-46.

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.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

Sobre os autores

André do Nascimento Lima

Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal do Pará (UFPA) e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins - UFT (2016). Atualmente, é Técnico em Assuntos Educacionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA/Campus Imperatriz e professor da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC/MA).

E-mail: andrelima.itz@ifma.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3905-4543>

Mônica Aparecida da Rocha Silva

Doutora em Ciências Sociais pela UnB (2007). Realizou Pós-doutorado (2017) e estágio doutoral (2006) na Universidad Nacional Autónoma do México - UNAM. Atualmente, é professora e pesquisadora da Universidade Federal do Tocantins (UFT), lotada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no curso de graduação em Ciências Econômicas.

E-mail: monicars@uft.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3323-7712>

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (1999) e Pós-doutoramento em Administração de Sistemas Educacionais na Universidade de Aveiro em Portugal (2006) e em Antropologia Social na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (2010). Atualmente, é professora Titular da Universidade Federal do Pará atuando na graduação em Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação: Mestrado e Doutorado.

E-mail: tefam@ufpa.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8451-3505>

Recebido em: 13/06/2020

Aceito para publicação em: 16/06/2020