

Recebimento: 20/10/2018

Aceite: 14/11/2018

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO – TOCANTINS: FUNCIONAMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

André do Nascimento Lima¹
Mônica Aparecida da Rocha Silva²
Andréa Freire de Lucena³

Resumo

O artigo pretende verificar como os conselhos de educação da microrregião do Bico do Papagaio no estado do Tocantins, especificadamente nas cidades de Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis, estão funcionando e se eles estão garantindo a participação social. Os dados foram coletados por meio de entrevistas e de pesquisas em documentos oficiais e foram analisados por meio de análise de conteúdo e de análise documental. Os resultados mostram que os conselhos são 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 ainda é bastante limitada e incipiente.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Controle Social. Tocantins.

MUNICIPAL COUNCILS OF EDUCATION IN THE MICRO-REGION OF THE BICO DO PAPAGAIO - TOCANTINS: FUNCTIONING AND SOCIAL PARTICIPATION

Abstract

The article intends to verify how the education councils of the Bico do Papagaio micro-region in the state of Tocantins, specifically in the cities of Augustinópolis, São Miguel and Tocantinópolis, are working and if they are guaranteeing social participation. Data were collected through interviews

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional (UFT). Professor do Instituto Federal do Maranhão (IFMA), MA, Brasil. E-mail: andrelima.itz@ifma.edu.br

² Doutora em Ciências Sociais (UnB). Professora da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, TO, Brasil. E-mail: monicars@uft.edu.br

³ Doutora em Relações Internacionais (UnB). Professora da Universidade Federal de Goiás (UFG), GO, Brasil. E-mail: andflucena@gmail.com

and research in official documents and analyzed by content analysis and documental analysis. The results show that the councils are bureaucratic institutions of the local administrations, whose creation took place to comply with the determinations of the current legislation in the country, not fully fulfilling the central function of monitoring and social control of the State by the civil society interested in the public policies of education. Finally, it was noticed that the social participation in the three education councils investigated is still very limited and incipient.

Keywords: Municipal Education Council. Social Control. Tocantins.

Introdução

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 Conselhos Municipais de Educação (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).

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.

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, já que 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. 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.

O presente artigo pretende verificar como os conselhos de educação da microrregião do Bico do Papagaio no estado do Tocantins, especificadamente nas cidades de Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis, estão funcionando e se eles estão garantindo a participação social. Cabe destacar que a microrregião do Bico do Papagaio é uma das oito microrregiões do estado do Tocantins, formada por um conjunto de 25 municípios, pertencendo a sua mesorregião Ocidental. A referida microrregião está situada no extremo-norte do estado e é área de transição entre o cerrado e a floresta amazônica.

Participação social em Conselhos

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 de 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, delineia-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).

A Constituição Federal de 1988⁴ 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.⁵ 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, de definição e de 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. 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 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. 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). A criação de conselhos em todas as

⁴ CF, art. 37, § 3º: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta [...]. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (BRASIL, 2018).

⁵ 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).

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.

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.

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.

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.

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).

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 (TATAGIBA, 2002).

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: Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente (IBAM/IPEA, 1997).

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: 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. Desse modo, os estudiosos da temática do controle social reconhecem como positivo os avanços advindos da criação e do funcionamento dos conselhos. A partir da década de 1990, os Conselhos de Educação, assim como outros conselhos criados nessa época (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).

Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi realizada em 03 (três) municípios da microrregião do Bico do Papagaio. 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).

Os dados foram coletados em dois tipos de fontes: a) Entrevistas semiestruturadas junto aos conselheiros e aos secretários de educação dos respectivos municípios selecionados; e b) Documentos que descrevem a implantação, o funcionamento e a estrutura dos CMEs, bem como os registros das atas das reuniões ordinárias destes órgãos. Foram realizadas 12 (doze) entrevistas, contemplando conselheiros e secretários de educação dos três municípios estudados. 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. 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 sociais: 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (presidente) e 01 (um) representante dos professores e diretores de escolas públicas.

No que diz respeito à coleta dos documentos oficiais para pesquisa documental, os referidos foram solicitados, 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. Em Tocantinópolis, a entrega parcial dos documentos oficiais foi feita 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 a elaboração do Quadro 1.

Quadro 1: 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 análise documental efetuada nas atas, nas resoluções e nos 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). Além disso, a leitura e a análise das atas contribuíram 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. Cabe destacar que tanto as entrevistas quanto os documentos foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo.

Conselhos municipais de educação na Microrregião do Bico do Papagaio e a participação social

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. Cabe aqui uma discussão que engloba os seguintes aspectos: os segmentos representados nos CMEs; os recursos disponíveis (financeiros, materiais e humanos) e o sistema interno de tomada de decisão. Segundo os documentos institucionais que estão destacados no Quadro 2, 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.

No caso específico do município de Augustinópolis, o Regimento Interno não condiz com a Lei de criação do CME local quando trata da composição do conselho, pois o inciso V do art. 3º do 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. O CME de São Miguel foi instituído com uma deliberada hegemonia do Poder Executivo municipal, como pode ser observado no Quadro 2. 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).

Quadro 2: Composição dos CMEs dos municípios selecionados

| MUNICÍPIOS | COMPOSIÇÃO DOS CMEs |
|-------------------|---------------------|
| 1. AUGUSTINÓPOLIS | LEI Nº 391/2007 |

| | |
|-------------------|--|
| | <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).

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 permitida 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).

O CME de Tocantinópolis é formado por cinco membros, dos quais três são representantes do poder público. Tal situação também contraria a necessária paridade de representação entre governo e sociedade. 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. 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.

O processo de criação dos CMEs deve considerar que os 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. Infere-se que 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 e, portanto, vinculados institucionalmente ao poder público municipal.

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 responsabilidade do Poder Executivo municipal, seja diretamente ou por meio das Secretarias Municipais de Educação. Entretanto, não foi essa a realidade averiguada, conforme o Quadro 3.

Quadro 3: 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).

O Quadro 3 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. Apenas em Augustinópolis há a presença de um espaço coletivo comumente denominado de Casa dos Conselhos, no qual funcionam outros conselhos municipais, com exceção do CME local que não está entre os colegiados ali instalados.

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 aos conselhos pelos respectivos governos locais.

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.

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.

O exame detalhado das atas fornecidas pelos CMEs em tela não demonstrou que esses colegiados sejam espaços propícios ao debate e conseqüente tomada de decisão visando à melhoria e ao 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. 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. Além disso, os documentos legais dos municípios fazem uma breve alusão ao sistema de tomada de decisão dos CMEs.

Conforme se observa no Quadro 4, 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. Cabe destacar que os atos normativos aprovados devem ser encaminhados, posteriormente, ao Secretário Municipal de Educação para homologação. Em Tocantinópolis há a previsão regimental de apresentação de emendas ou substitutivos da matéria em discussão. Tal mecanismo configura-se em um meio capaz de influenciar no processo decisório dentro do colegiado, desde que o membro do conselho tenha a devida liberdade de opinião e atuação.

Quadro 4: Previsão legal do sistema de tomada de decisão dos CMEs dos municípios selecionados para pesquisa de campo

| MUNICÍPIOS | DOCUMENTO INSTITUCIONAL |
|-------------------|-------------------------|
| 1. AUGUSTINÓPOLIS | 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 | <p>Regimento Interno:</p> <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 | <p>Regimento Interno:</p> <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).

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 elaborar um quadro com os principais temas discutidos e as suas respectivas deliberações.

Infere-se, de acordo com o Quadro 5, que a maioria dos assuntos discutidos nos conselhos de educação dos municípios pesquisados é 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.

Quadro 5: Temas centrais e deliberações averiguadas 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 [sem nenhuma deliberação expressa]. |
| 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 [sem nenhuma deliberação expressa]. |
| 20. Transporte escolar. | Envio de ofício à Secretaria Municipal de Educação. |

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

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. Em Tocantinópolis, o Regimento Interno do conselho de educação determina somente as seguintes funções: consultiva, deliberativa e normativa. Os CMEs, todavia, 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. 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.

Considerações Finais

Torna-se oportuno ressaltar que os resultados desta pesquisa se prestam somente ao objeto pesquisado 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 se leva 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 de 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 de 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.

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 estão constituídos nos municípios afeta, consideravelmente, o exercício do controle social do Estado pela sociedade civil, já que a referida forma de gestão restringiu os CMEs pesquisados a um papel tão somente cartorial das políticas públicas voltadas à educação municipal.

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.

Referências

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

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

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

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

GOMES, Ana Lígia. **Os Conselhos de Políticas e Direitos**. Brasília: CEAD-UnB, 2000.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal/IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA 1997.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.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.

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, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 115-130.

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.

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

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

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

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, v. 12, nov. 2008.

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

SOUZA, Donaldo Bello; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Conselhos Municipais de Educação: espaços de controle social? In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Anpae, 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/118.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

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. p. 47-103.

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



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.