



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

ANDRÉ DO NASCIMENTO LIMA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IMPERATRIZ-MA À LUZ DA  
PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

BELÉM-PA  
2024

ANDRÉ DO NASCIMENTO LIMA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IMPERATRIZ-MA À LUZ DA  
PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará (PPGED/ICED/UFPa), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

BELÉM-PA  
2024

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Biblioteca Central/UFPA-Belém-PA**

---

L732c Lima, André do Nascimento.  
O Conselho Municipal de Educação de Imperatriz-MA à luz da  
participação e do controle social / André do Nascimento Lima. — 2024.  
186 f. : il.

Orientadora: Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos  
Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de  
Ciências da Educação, Programa de Pós-graduação em Educação,  
Doutorado Acadêmico em Educação, Belém, 2024.

1. Educação e Estado – Imperatriz (MA). 2. Controle social –  
Imperatriz (MA). 3. Sociedade civil. I. Título.

CDD 23. ed. – 379.8121

---

**Elaborado por Nelma Maria da Silva Maia de Lima – CRB-2/1046**

ANDRÉ DO NASCIMENTO LIMA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IMPERATRIZ-MA À LUZ DA  
PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará (PPGED/ICED/UFPA), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

Data de defesa: 22/08/2024.

Conceito: Aprovada.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos (Orientadora)  
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira  
Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL

Prof. Dr. Francisco Willams Campos Lima  
Universidade do Estado do Pará - UEPA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Dalva Valente Guimarães Gutierrez  
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Edilene da Silva Ribeiro  
Universidade Federal do Pará - UFPA

Dedico este trabalho a todos(as) os(as) educadores(as) que exercem a nobre carreira do magistério na escola pública de educação básica no Brasil atual.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me guiado até aqui e também pela proteção nas inúmeras viagens que fiz entre Imperatriz-MA e Belém-PA e vice-versa.

Aos meus pais e irmãs pelo apoio em todas as horas de minha vida e por confiarem no meu potencial profissional e acadêmico. Um agradecimento especial a minha irmã Luciana Lima, pela ajuda e acolhimento nos momentos de angústia durante a escrita deste trabalho.

À minha orientadora, professora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, pela orientação criteriosa, segura, competente, amorosa e receptiva. Sem dúvida, a sua orientação foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho e também me incentivou a prosseguir na vida acadêmica, sobretudo após os problemas que tive no final do curso de Doutorado em Educação. Muito obrigado por não ter desistido de mim!

Aos professores Antonio Alves Ferreira (UEMASUL), Francisco Willams Campos Lima (UEPA), Gilmar Pereira da Silva (UFPA) e Maria Edilene da Silva Ribeiro (UFPA), pelas inestimáveis orientações concedidas para a melhoria do presente texto, por ocasião da minha qualificação de tese.

À professora Dalva Valente Guimarães Gutierrez (UFPA), pela participação na minha banca de defesa de tese.

A todos os queridos colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA. Em especial, agradeço aos colegas: Carmem Lucia Santos e Douglas Almeida de Oliveira, que sempre me incentivaram e apoiaram nos momentos mais difíceis da minha trajetória no curso.

A todos os docentes do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA, pela valorosa contribuição e dedicação durante as aulas e seminários. Em especial, agradeço aos professores: Vera Lúcia Jacob Chaves, Fabíola Bouth Grello Kato, Rosana Maria Gemaque Rolim, Damião Bezerra de Oliveira e Olgaíses Cabral Maués.

A todos os servidores técnico-administrativos do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA.

A todos os conselheiros de educação do Município de Imperatriz-MA, pela disponibilidade e compreensão quanto ao pedido de realização de entrevistas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA, pela oportunidade de cursar o Doutorado e, também pela valorosa contribuição na minha formação e acadêmica e política.

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

Por que construir canais de participação da sociedade organizada para o controle social, já que existem as instituições do Estado com tal competência. É possível numa formação social capitalista, a sociedade civil controlar as ações públicas ou do próprio capital? [...] Será que é por esta via de participação que podemos vislumbrar a possibilidade de democratização da gestão e construção de uma nova sociedade, como uma transição possível, perguntamos-nos? (Santos, 2018a, p. 1).

## RESUMO

A presente tese discute a temática da participação e controle social em um Conselho de Educação. O objetivo geral desta pesquisa foi analisar como se estrutura, se organiza e funciona o Conselho Municipal de Educação de Imperatriz-MA para o exercício do controle social dos sujeitos sobre o Estado, na perspectiva da participação cidadã. A metodologia deste trabalho baseou-se na modalidade de pesquisa analítica de natureza qualitativa e a coleta de dados ocorreu mediante os seguintes instrumentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada. Neste estudo de caso, foram entrevistados conselheiros de educação do CME de Imperatriz-MA. A base epistemológica desta tese foi fundamentada no materialismo histórico-dialético. Para o tratamento dos dados foi utilizado o método da análise de conteúdo. Os achados da pesquisa permitiram constatar que a estrutura, a organização e o funcionamento do CME pesquisado são influenciados pelo centralismo burocrático e dirigismo político emanados da gestão pública municipal, o que resulta em limitação e incipiência na participação cidadã e não efetivação do controle social dos sujeitos sobre o Estado. Logo, os traços da cultura política tradicional foram evidenciados de várias maneiras nas análises dos documentos oficiais e entrevistas, como na composição desigual do Colegiado pesquisado (não paritário); na persistência de prerrogativa regimental exclusiva ao dirigente da pasta da educação; na dependência para o exercício da função de conselheiro; na insuficiência de debates sobre temas ligados ao controle social do Estado; no consenso entre membros do Colegiado e o governo municipal; na ausência de publicização das ações praticadas; no papel burocrático desempenhado pelo Conselho; e na inexistência de fiscalização da aplicação de recursos públicos destinados à educação municipal. Portanto, os resultados da presente pesquisa revelaram que o CME investigado desempenhava um papel burocrático de homologação das demandas da Secretaria de Educação do Município, o que pouco contribui com a democratização e o controle social da gestão da educação local.

**Palavras-chave:** participação; controle social; Conselho Municipal; educação.



## ABSTRACT

This thesis discusses the theme of participation and social control in an Education Council. The general objective of this research was to analyze how the Municipal Education Council of Imperatriz-MA is structured, organized and functions to exercise social control of subjects over the State, from the perspective of citizen participation. The methodology of this work was based on analytical research of a qualitative nature and data collection occurred using the following methodological instruments: bibliographical, documentary research and semi-structured interviews. In this case study, education counselors from the CME of Imperatriz-MA were interviewed. The epistemological basis of this thesis was based on historical-dialectical materialism. The content analysis method was used to process the data. The research findings allowed us to verify that the structure, organization and functioning of the researched CME are influenced by bureaucratic centralism and political leadership emanating from municipal public management, which results in limitations and incipience in citizen participation and the lack of effective social control of subjects over the State. Therefore, the traces of traditional political culture were evident in several ways in the analyzes of official documents and interviews, such as the unequal composition of the Collegiate studied (non-parity); in the persistence of exclusive regulatory prerogative to the head of the education department; dependent on the role of counselor; in the insufficiency of debates on topics linked to the State's social control; in the consensus between members of the Board and the municipal government; in the absence of publicization of the actions carried out; in the bureaucratic role played by the Council; and the lack of supervision over the application of public resources allocated to municipal education. Therefore, the results of this research revealed that the investigated CME played a bureaucratic role in approving the demands of the Municipal Education Department, which contributes little to the democratization and social control of local education management.

**Keywords:** participation; social control; City Council; education.

## RESUMEN

Esta tesis aborda el tema de la participación y el control social en un Consejo de Educación. El objetivo general de esta investigación fue analizar cómo se estructura, organiza y funciona el Consejo Municipal de Educación de Imperatriz-MA para ejercer el control social de los sujetos sobre el Estado, desde la perspectiva de la participación ciudadana. La metodología de este trabajo se basó en una investigación analítica de carácter cualitativo y la recolección de datos se produjo mediante los siguientes instrumentos metodológicos: investigación bibliográfica, documental y entrevistas semiestructuradas. En este estudio de caso se entrevistó a orientadores educativos del CME de Imperatriz-MA. La base epistemológica de esta tesis se basó en el materialismo histórico-dialéctico. Para el procesamiento de los datos se utilizó el método de análisis de contenido. Los hallazgos de la investigación permitieron verificar que la estructura, organización y funcionamiento de los CME investigados están influenciados por el centralismo burocrático y el liderazgo político emanado de la gestión pública municipal, lo que resulta en limitaciones e incipiencia en la participación ciudadana y en la ineficacia del control social de los sujetos sobre el Estado. Por lo tanto, las huellas de la cultura política tradicional se evidenciaron de varias maneras en los análisis de documentos oficiales y entrevistas, como la composición desigual del Colegiado estudiado (no paridad); en la persistencia de la prerrogativa regulatoria exclusiva del titular del departamento de educación; dependiente del rol de consejero; en la insuficiencia de debates sobre temas vinculados al control social del Estado; en el consenso entre los miembros de la Junta y el gobierno municipal; en ausencia de publicidad de las acciones realizadas; en el papel burocrático desempeñado por el Consejo; y la falta de supervisión sobre la aplicación de los recursos públicos asignados a la educación municipal. Por lo tanto, los resultados de esta investigación revelaron que el CME investigado jugó un papel burocrático en la aprobación de las demandas de la Secretaría Municipal de Educación, lo que poco contribuye a la democratización y control social de la gestión educativa local.

**Palabras-clave:** participación; control social; Consejos Municipales; Educación.

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

<b>Figura 1</b> – Mapa do Município de Imperatriz-MA .....	121
--	-----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Trabalhos de dissertações e teses elaborados no Brasil sobre os CMEs (2014 – 2018) .....	23
<b>Quadro 2</b> – Comparativo entre a legislação nacional e local sobre a composição do SME	127
<b>Quadro 3</b> – Comparativo entre os dispositivos legais de criação e regulamentação do CME de Imperatriz-MA.....	132
<b>Quadro 4</b> – Dados gerais dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados (I) .....	134
<b>Quadro 5</b> – Dados gerais dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados (II) ....	135
<b>Quadro 6</b> – Conselheiros Municipais de Educação entrevistados segundo a função e o segmento representado no CME de Imperatriz-MA.....	137
<b>Quadro 7</b> – Composição social do CME de Imperatriz-MA .....	139
<b>Quadro 8</b> – Infraestrutura mínima do CME de Imperatriz-MA .....	145
<b>Quadro 9</b> – Temas centrais discutidos no CME de Imperatriz-MA.....	147
<b>Quadro 10</b> – Funções e atribuições do CME de Imperatriz-MA .....	154

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Quantitativo de alunos matriculados nas redes oficiais em Imperatriz-MA (ano-base 2023) .....	125
<b>Tabela 2</b> – IDEB do ensino fundamental da rede municipal de Imperatriz-MA .....	125

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGESMI - Associação de Gestores das Escolas Municipais de Imperatriz  
ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
CACCS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social  
CAE - Conselho de Alimentação Escolar  
CEB - Câmara de Educação Básica  
CEE - Conselho Estadual de Educação  
CEN - Código da Educação Nacional  
CES - Câmara de Educação Superior  
CESI/UEMA - Centro de Estudos Superiores de Imperatriz/Universidade Estadual do Maranhão  
CF - Constituição Federal  
CFE - Conselho Federal de Educação  
CME - Conselho Municipal de Educação  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
CONAE - Conferência Nacional de Educação  
EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
EJA - Educação de Jovens e Adultos  
EXPOIMP - Exposição Agropecuária de Imperatriz  
Facimp - Faculdade de Imperatriz (DeVry)  
FAENE - Faculdade de Negócios Excellence  
FECITEC - Feira de Ciência e Tecnologia do Sul do Maranhão  
FECOIMP - Feira do Comércio e Indústria de Imperatriz  
FEST - Faculdade de Educação Santa Teresinha  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
Fiocruz/EPSJV - Fundação Oswaldo Cruz/Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização

do Magistério

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFMA - Instituto Federal do Maranhão

IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

INEP - Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação

MIPCT - Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos

NAPE - Núcleo Acadêmico Pedagógico

Observe - Observatório de Gestão Escolar Democrática

PAR - Plano de Ações Articuladas

PCI - Partido Comunista Italiano

PIB - Produto Interno Bruto

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PPGDR/UFT - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/Universidade Federal do Tocantins

PPGED/UFPA - Programa de Pós-Graduação em Educação/Universidade Federal do Pará

Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RMSM - Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense

SALIMP - Salão do Livro de Imperatriz

SEB - Secretaria de Educação Básica  
SEE - Sistema Estadual de Educação  
SEMED - Secretaria Municipal de Educação  
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SEPLAN - Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão  
SME - Sistema Municipal de Ensino  
SNE - Sistema Nacional de Educação  
SNPS - Sistema Nacional de Participação Social  
STEEI - Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de Imperatriz  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TRE-MA - Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão  
UEMASUL - Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão  
UEPA - Universidade do Estado do Pará  
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
UFBA - Universidade Federal da Bahia  
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo  
UFG - Universidade Federal de Goiás  
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora  
UFMA - Universidade Federal do Maranhão  
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais  
UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso  
UFPB - Universidade Federal da Paraíba  
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UFSCar - Universidade Federal de São Carlos  
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria  
UMESP - Universidade Metodista de São Paulo  
UnB - Universidade de Brasília



UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

UNICEUMA - Universidade CEUMA

UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná

UNISULMA - Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão

UNITINS - Fundação Universidade do Tocantins

USP - Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2 A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO, A DEMOCRACIA E A SOCIEDADE CIVIL ..</b>	<b>35</b>
<b>2.1 Estado e sociedade civil na obra de Karl Marx .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2 Estado e sociedade civil na obra de Antonio Gramsci .....</b>	<b>49</b>
<b>2.3 Democracia na dialética marxista .....</b>	<b>60</b>
<b>2.4 Estado patrimonial e sociedade civil no Brasil .....</b>	<b>72</b>
<b>3 CONCEPÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL .....</b>	<b>85</b>
<b>3.1 Aspectos conceituais .....</b>	<b>85</b>
<b>3.2 Breve relato histórico dos Conselhos de Educação no Brasil.....</b>	<b>90</b>
<b>3.3 Democracia participativa .....</b>	<b>106</b>
<b>3.4 Participação na contemporaneidade.....</b>	<b>110</b>
<b>3.5 Participação e controle social por meio de Conselhos .....</b>	<b>114</b>
<b>4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IMPERATRIZ-MA.....</b>	<b>120</b>
<b>4.1 Caracterização do Município de Imperatriz-MA .....</b>	<b>120</b>
<b>4.2 O processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz-MA .....</b>	<b>127</b>
<b>4.3 Constituição e estruturação do CME de Imperatriz-MA .....</b>	<b>131</b>
<b>4.4 A organização e a dinâmica de funcionamento do CME de Imperatriz-MA .....</b>	<b>143</b>
<b>4.5 A atuação do CME de Imperatriz-MA .....</b>	<b>153</b>
<b>4.6 As relações com o poder público .....</b>	<b>159</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>163</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>170</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os Conselheiros Municipais de Educação de Imperatriz-MA .....</b>	<b>183</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com o Secretário Municipal de Educação de Imperatriz-MA .....</b>	<b>185</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho de tese ora denominado de “O Conselho Municipal de Educação de Imperatriz-Maranhão à luz da participação e do controle social” tem como concepção inicial alguns questionamentos no campo das políticas públicas, desde a graduação em Direito e perpassando por toda trajetória acadêmica e profissional deste autor, especialmente quando da atuação como professor efetivo na rede estadual de ensino em Imperatriz-MA. Portanto, se faz necessário o entendimento das motivações que levaram ao estudo sistemático da gestão das políticas públicas educacionais, sobretudo em relação à temática da participação social em Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no âmbito da Administração Pública Municipal. Cabe ressaltar os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) como órgãos propícios à reprodução das relações sociais locais, com base na cultura política prevalente na gestão municipal, como parece ser comum na maioria dos municípios brasileiros.

No período compreendido entre os anos de 2008 e 2009, durante o curso de Especialização em Metodologia do Ensino Superior, realizado no Centro de Estudos Superiores de Imperatriz da Universidade Estadual do Maranhão (CESI/UEMA), este pesquisador pode problematizar com maior rigor científico algumas questões ligadas diretamente ao fenômeno do controle social, bem como a participação sociopolítica em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Nessa mesma época, o exercício da profissão docente despertou no autor algumas inquietações relativas ao poder político local, como o notório protagonismo governamental na política educacional dos municípios maranhenses em detrimento da plena atuação dos CMEs e demais órgãos de controle. Tal percepção também foi muito influenciada pelo contato com outros profissionais da educação e pela convivência com os discentes da rede estadual de ensino de Imperatriz-MA que, geralmente, são oriundos da rede municipal de ensino local.

Na pós-graduação *stricto sensu*, o interesse do pesquisador sobre o tema da participação e do controle social em CMEs teve seu ápice propriamente dito durante as aulas e Seminários do Curso de Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento Regional, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), da Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), em Palmas-TO, no período de 2014 a 2016. A partir da disciplina intitulada de Avaliação de Políticas Públicas, ministrada no referido curso, este pesquisador vislumbrou a necessidade de se estudar de forma mais aprofundada a participação e o controle social de responsabilidade dos CMEs (poder político local como expressão do controle social). Daí o projeto de pesquisa que resultou na dissertação denominada de “Poder político e controle social:

uma análise dos conselhos de educação na microrregião do Bico do Papagaio<sup>1</sup> – Tocantins”, defendida em março de 2016.

Por sua vez, os achados da pesquisa desenvolvida no curso de Mestrado permitiram verificar que a participação social nos três conselhos de educação investigados na microrregião do Bico do Papagaio - Augustinópolis, São Miguel e Tocantinópolis - ainda era 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 analisados. Tendo em vista o panorama conjuntural e os complexos fatores que influenciaram a problematização do trabalho de dissertação, percebeu-se que a forma como os governos locais se constituem nos municípios afeta consideravelmente o exercício do controle social do Estado pela sociedade civil, eis que a referida forma de gestão restringiu os CMEs pesquisados a um papel tão somente cartorial das políticas públicas voltadas à educação municipal.

Um aspecto diretamente ligado à questão da motivação para o estudo do CME de Imperatriz-MA diz respeito à percepção do autor como cidadão do referido município, aliada ao exercício da profissão docente. Dessa maneira, o autor percebe o referido município como uma localidade na qual o centralismo político e o clientelismo ainda são traços notórios na relação entre governantes e governados, o que pode levar a um panorama de desinteresse quanto à participação e baixo grau de controle social dos mecanismos institucionalizados na esfera pública municipal (a exemplo do CME local), como parece ocorrer em outros lugares no Brasil.

Assim sendo, o processo de descentralização escolar promovido pela participação social perante o poder político local, impõe mudanças significativas na gestão pública por meio dos Conselhos institucionalizados. Tal processo fez nascer uma série de questões para todos aqueles ligados ao segmento educacional, cujos sujeitos são desafiados a exercer suas responsabilidades nesse quadro social de centralismo que ainda muito prevalece na essência das relações locais de poder.

Por outro lado, um outro aspecto central que motivou a escolha do CME do Município de Imperatriz-MA como objeto de pesquisa, foi o fato desta ser uma localidade onde este

---

<sup>1</sup> A microrregião do Bico do Papagaio é uma das oito microrregiões do estado do Tocantins, localizada na mesorregião Ocidental. Tal microrregião é composta por 25 (vinte e cinco) municípios tocantinenses: Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Esperantina, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Praia Norte, Riachinho, Sampaio, Santa Terezinha do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins e Tocantinópolis (IBGE, 2010).

Colegiado da Educação ainda não foi investigado numa tese de Doutorado ou dissertação de Mestrado no período aqui eleito como série histórica (constante no quadro 1), podendo, então, trazer contribuições para a área estudada. Desse modo, esta pesquisa tem a finalidade de colaborar para uma melhor compreensão do processo de participação social, por meio do CME, como instância consultiva, normativa, deliberativa, propositiva, mobilizadora, fiscalizadora e de controle social da gestão municipal da educação.

Nesta investigação, foi utilizado, para análise, o recorte temporal que se inicia em 2017 e vai até 2023. Tal recorte visou pesquisar o período de dois mandatos consecutivos do chefe do Poder Executivo à frente da Administração Pública Municipal, vez que no governo iniciado em 2017 houve a institucionalização das eleições para gestores escolares em todas as unidades educacionais da rede municipal de ensino de Imperatriz-MA (escolas municipais e conveniadas), o que poderia ser considerado uma inovação quanto à participação social do CME local e comunidade escolar. Ademais, esse recorte temporal se insere no contexto sociopolítico no qual há significativa incidência da temática dos Conselhos gestores, com ênfase na participação da sociedade civil nos assuntos referentes à garantia do direito social à educação, diante da atuação do poder público, em todas as esferas de governo.

A relevância teórica e política deste estudo, haja vista o período e o local pesquisados, relaciona-se com a possível contribuição para análise da efetivação do controle social de políticas públicas, tendo em vista que o Brasil contemporâneo ainda pode ser considerado como um País de fortes traços clientelistas e patrimonialistas (Faoro, 2001; Leal, 2012; Carvalho, 2006). Já a relevância social está na contribuição para o entendimento crítico de como se desenvolve a prática política e sua relação com a sociedade civil a partir do controle social de responsabilidade do CME local. Nessa situação, entende-se que o presente trabalho representa uma importante colaboração na discussão sobre os mecanismos de participação social conquistados nos últimos anos, ou seja, a tese aqui desenvolvida poderá contribuir para o aperfeiçoamento dessas instâncias de deliberação coletiva, que promovem o encontro entre a sociedade civil organizada e a representação do Poder Executivo local.

Este estudo apóia-se na concepção de democracia que está intimamente relacionada à partilha do poder entre governantes e sociedade civil, o controle social sobre a atividade estatal, a transparência das ações governamentais, o direito universal dos cidadãos às informações públicas e a prática política dirigida por princípios éticos assimilados pelos sujeitos sociais. Essa é a concepção aqui defendida e que em nada compartilha da cultura patrimonialista e clientelista que ainda permeia o Estado brasileiro, mormente naquelas regiões menos desenvolvidas do ponto de vista socioeconômico.

Com efeito, a qualidade socialmente referenciada da política pública educacional, no âmbito local, tem relação direta com a forma como o CME está exercendo suas funções, isto é, como os sujeitos sociais envolvidos ocupam esse espaço institucionalizado de participação e controle social (Freire, 1999). Por esse motivo, torna-se necessário discutir como ocorre a participação e o controle social na educação local e como o Conselho de Educação vem realizando o monitoramento das políticas públicas afetas à educação municipal (Davies, 2000; Correia, 2005).

Neste sentido, elaborou-se a seguinte questão de pesquisa:

Como se estrutura, se organiza e funciona o CME de Imperatriz-MA para o exercício do controle social, na perspectiva da participação cidadã?

E como questões norteadoras:

- a) Como se constitui e se estrutura o CME de Imperatriz-MA?
- b) Como se configura a composição sociopolítica do CME?
- c) Como é a organização e a dinâmica de funcionamento do CME?
- d) De que maneira ocorre a atuação do CME e quais são as suas relações com o poder público, no que concerne ao controle social sobre as ações da gestão pública municipal?

As questões de pesquisa e norteadoras foram concebidas com o propósito de possibilitar uma melhor compreensão das relações entre governo e corpo social, as formas de participação que ocorrem na municipalidade e os sentidos atribuídos à participação e ao controle social na vivência prática dos conselheiros. Outro ponto crucial a ser considerado diz respeito às relações políticas, sociais e culturais existentes entre os integrantes do CME, o poder público e a sociedade civil organizada.

Ainda com relação aos questionamentos aqui elencados, os conselhos devem colaborar na consolidação do sistema democrático previsto na Carta Magna de 1988, pois se constituem no local adequado para a discussão e o debate das mais diversas questões sociais, com o propósito de assegurar os interesses da sociedade por ele representada. Já o poder público deve estimular e contribuir com a criação de espaços públicos de natureza plural que propiciem o necessário compartilhamento do poder de decisão entre a sociedade e o governo.

Esta pesquisa partiu da hipótese de que o CME de Imperatriz-MA se configurava em uma instituição dotada de pouca ação e efetividade, com níveis de participação social insatisfatórios para condução da educação municipal a um patamar elevado de democratização da gestão pública.

Tal hipótese foi concebida com base na ideia central de que o referido Conselho poderia se caracterizar como instância administrativa criada tão somente para atender a uma exigência

da legislação municipal. Outro pressuposto é o de que a participação popular no Conselho em discussão seria limitada e incipiente em relação à proposição de políticas públicas e ao monitoramento e controle social, pois o Poder Executivo local teria primazia sobre as deliberações do Conselho e as suas dinâmicas de organização e funcionamento.

Além disso, considerou-se como aspecto central a existência de relações sociais personalíssimas entre o chefe do Poder Executivo local e a participação dos conselheiros na gestão da educação municipal. Tal prática conduziu ao predomínio da política de troca de favores tão característica dos fenômenos sociais do patrimonialismo e do coronelismo, sobretudo nos municípios do interior do Brasil (Faoro, 2001; Leal, 2012; Carvalho, 2006). Por conseguinte, também se levou em conta a concepção de democracia prevalente no poder político local diante da atuação do CME.

Nesta tese, definiu-se como objetivo geral:

Analisar a estrutura, a organização e o funcionamento do CME de Imperatriz-MA para o exercício do controle social dos sujeitos sobre o Estado, na perspectiva da participação cidadã.

E os objetivos específicos foram delineados da seguinte forma:

- a) Identificar como se constitui e se estrutura o CME de Imperatriz-MA;
- b) Investigar a composição sociopolítica do CME;
- c) Analisar a organização e a dinâmica de funcionamento do CME;
- d) Discutir a atuação do CME e suas relações com o poder público, no que concerne ao controle social sobre as ações da gestão pública municipal.

### **Levantamento das pesquisas acadêmicas sobre Conselhos Municipais de Educação no Brasil (2014 - 2018)**

Esta pesquisa procedeu a um levantamento de estudos realizados em programas de Mestrado e Doutorado sobre a temática dos CMEs, cujo objetivo foi averiguar o que vinha sendo enfatizado pelas recentes pesquisas do referido tema na pós-graduação *Stricto Sensu* no Brasil. Nesse sentido, a série histórica compreendida entre os anos de 2014 a 2018 foi utilizada na sondagem dos trabalhos sobre a temática aqui analisada. Para tanto, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) constituiu-se na base da coleta de dados, na qual os termos “conselho municipal de educação” e “CME” foram elencados como critérios para a busca das produções acadêmicas, selecionadas em conformidade com os títulos e/ou assuntos de investigação destas pesquisas.

Quadro 1 – Trabalhos de dissertações e teses elaborados no Brasil sobre os CMEs (2014 – 2018)

<b>Nº</b>	<b>TIPO</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>AUTOR(A)</b>	<b>INSTITUIÇÃO/ CIDADE</b>	<b>ANO</b>
<b>01</b>	Tese	Controle social e descentralização na gestão da política educacional de Castanhal-PA	Francisco Willams Campos Lima	UFPA/ Belém-PA	2014
<b>02</b>	Dissertação	Gestão democrática e aprendizagem organizacional na formação do conselho municipal de educação de Arara	Glicerinaldo de Sousa Gomes	UFPB/ João Pessoa-PB	2014
<b>03</b>	Dissertação	A relação entre o conselho municipal de educação e o Instituto Federal de Goiás (IFG) em Luziânia-GO: um estudo do controle social numa perspectiva democrática	Josemar de Assis Oliveira	UnB/ Brasília-DF	2015
<b>04</b>	Dissertação	Conselho Municipal de Educação e plano de ações articuladas: o município de Riachuelo-RN (2007-2013)	Maria Wanessa do Nascimento Barbosa Franco	UFRN/ Natal-RN	2015
<b>05</b>	Dissertação	As políticas públicas e os conselhos municipais de educação: em foco o financiamento	Diego Dartagnan da Silva Tormes	UFSM/ Santa Maria-RS	2016
<b>06</b>	Dissertação	A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação	Eduardo José Freire	UFMT/ Cuiabá-MT	2016
<b>07</b>	Tese	Conselhos Municipais de Educação de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia: instâncias democráticas ou de regulação do Estado?	Gisiley Paulim Zucco Piolli	UNICAMP/ Campinas-SP	2016
<b>08</b>	Dissertação	Democracia deliberativa X Conselhos Municipais de Educação: aplicação de um modelo avaliativo ao Conselho Municipal de Educação de Parnamirim-RN	João Paulo Paiva da Silva	UFRN/ Natal-RN	2016
<b>09</b>	Dissertação	Conselho Municipal de Educação: figurações, interdependências e políticas de educação especial	Márcia Alessandra de Souza Fernandes	UFES/ Vitória-ES	2016
<b>10</b>	Dissertação	Democracia, Direitos Humanos e Participação: um estudo a partir do Conselho Municipal de Educação de Caruaru-PE	Marco Aurélio da Silva Freire	UFPE/ Recife-PE	2016
<b>11</b>	Dissertação	O papel do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte na	Mayara Silva Cruz de Brito	UFMG/ Belo Horizonte-MG	2016



		formulação de políticas para a educação infantil			
12	Dissertação	Participação democrática no Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto	Ricardo de Padua Salles	USP/ Ribeirão Preto-SP	2016
13	Tese	Conselho Municipal de Educação de Feira de Santana: o contexto da produção dos textos oficiais	Selma Barros Daltro de Castro	UFBA/ Salvador-BA	2016
14	Dissertação	Os desafios do gestor educacional na implementação do conselho municipal de educação em Urucurituba-AM	Wagner José Serrão Maia	UFJF/ Juiz de Fora-MG	2016
15	Dissertação	Conselho Municipal de Educação em contexto de sistema municipal de ensino: gestão e proposições na/para a educação infantil-RS	Guilherme da Silva Kieling	UFSM/ Santa Maria-RS	2017
16	Dissertação	O direito à educação e à qualidade socialmente referenciada do ensino: a atuação do Conselho Municipal de Educação de Mineiros-GO	Guilherme Sousa Borges	UFG/ Jataí-GO	2017
17	Dissertação	O Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias: lutas, avanços, retrocessos e institucionalização	Leandro Oliveira da Silva	UFRRJ/ Seropédica-RJ	2017
18	Tese	O papel dos conselhos municipais de educação do Estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação	Virgínia Coeli Bueno de Queiroz	UFMG/ Belo Horizonte-MG	2017
19	Dissertação	Conselho Municipal de Educação de Foz do Iguaçu: histórico e natureza de suas pautas (2012-2017)	Adriane Franco Duarte	UNIOESTE/ Cascavel-PR	2018
20	Dissertação	Conselho Municipal de Educação de Goiânia: disputas e conflitos	Adriane Pereira Vinhal	UFG/ Goiânia-GO	2018
21	Dissertação	Formação continuada de conselheiros e técnicos municipais de educação: processos auto/trans/formativos compartilhados	Francine Mendonça da Silva	UFSM/ Santa Maria-RS	2018
22	Dissertação	O Conselho Municipal de Educação de Sorocaba-SP: a gestão democrática e a busca pela qualidade socialmente referenciada	Gilsemara Vasques Rodrigues Almenara	UFSCar/ Sorocaba-SP	2018
23	Dissertação	O processo de criação e implementação do CME no município de Novorizonte	Helton Gonçalves de Oliveira	UFJF/ Juiz de Fora-MG	2018

24	Dissertação	A perspectiva da qualidade da educação presente nas ações do Conselho Municipal de Educação de Rio Verde-GO	Renata Freitas Dias	UFG/ Jataí-GO	2018
----	-------------	---	---------------------	------------------	------

Fonte: Elaboração própria com dados da BDTD (2023).

A organização do quadro 1 levou em consideração a análise de informações cruciais das dissertações e teses pesquisadas na página de internet da BDTD, cuja busca preliminar apresentou um quantitativo de 33 (trinta e três) trabalhos. Após uma seleção dos resultados obtidos, baseada nos assuntos, resumos e palavras-chave das produções, restou um quantitativo de 24 (vinte e quatro) trabalhos, composto por 20 (vinte) dissertações e 4 (quatro) teses sobre os CMEs no Brasil. Tal resultado encontrado atesta uma prevalência quantitativa no número de dissertações (83,3%) de Mestrado produzidas sobre o número de teses (16,7%) de Doutorado, nos quatro anos imediatamente anteriores ao início dos trabalhos desta pesquisa no curso de Doutorado do PPGED/UFPA (período entre os anos de 2014 a 2018).

Num panorama geográfico relativo às regiões do Brasil, verificou-se que a maioria dos trabalhos de dissertações e teses sobre os CMEs no período mencionado foram elaborados em Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* localizados em Instituições de Ensino Superior situadas na região Sudeste (37,5%), em seguida aparecem empatadas as regiões Nordeste e Centro-Oeste, com 20,8% para cada uma delas. As regiões Sul e Norte apresentaram as menores quantidades de produções sobre o tema em discussão, respectivamente, com 16,7% e 4,2%. Dessa forma, os dados apontam para uma maior necessidade de investigação dos CMEs em Programas de Instituições de Ensino Superior sediadas na região Norte do Brasil, a exemplo do PPGED/UFPA/Belém-PA.

Levando-se em conta a série histórica aqui destacada para análise, verificou-se que no ano de 2014 foram concluídos e defendidos apenas 8,3% dos trabalhos pesquisados sobre os CMEs no Brasil, sendo que a mesma situação ocorreu no ano de 2015 (8,3%). Já no ano de 2016, houve o maior percentual de dissertações e teses concluídas e defendidas sobre os CMEs, com um percentual de 41,7% dos trabalhos pesquisados no período de 2014 a 2018. No ano de 2017, o levantamento realizado detectou um percentual de 16,7% em relação ao total de trabalhos concluídos e defendidos sobre o referido tema, conforme a série histórica considerada nesta pesquisa. Por sua vez, em 2018, ano de início dos estudos desta tese, houve um total de 6 (seis) trabalhos concluídos e defendidos, o que representa um percentual de 25% das produções sobre os CMEs no intervalo de 2014 a 2018.

Uma discussão fundamental quanto aos trabalhos sobre os CMEs no Brasil, diz respeito

aos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* nos quais as dissertações e teses foram defendidas. Os Programas de Pós-Graduação em Educação constituem a maioria daqueles que se dedicam às análises sobre os CMEs. No entanto, as investigações não se restringem à arena da Educação. Tal debate acadêmico também é pertinente em outros campos do conhecimento, sobretudo nas diversas áreas das Ciências Humanas e Sociais.

Deste modo, na série histórica aqui analisada, constatou-se uma diversidade na discussão da temática em tela, com a presença de distintos Programas de Pós-Graduação interessados no estudo científico dos CMEs: Mestrado em Administração; Mestrado em Direito do Estado; Mestrado em Sociologia; Mestrado em Gestão de Organizações Aprendentes; Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública; e Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional. Por isso, os trabalhos de dissertações e teses aqui levantados apresentam diferentes enfoques ao tema dos CMEs, consoante o panorama traçado no quadro 1.

Nota-se que apenas 4 (quatro) dos 24 (vinte e quatro) trabalhos selecionados na pesquisa sobre os CMEs tratavam diretamente dos assuntos da participação e/ou do controle social nos respectivos colegiados. A referida constatação permite inferir que ainda há muito a ser discutido quando o assunto tratado é a questão da participação e do controle social nos Conselhos da esfera educacional, tal qual o presente trabalho se propôs a realizar no CME de Imperatriz-MA. Cabe ressaltar, por outro lado, a inexistência de dissertações de Mestrado e teses de Doutorado que possuam o CME de Imperatriz-MA como objeto de estudo, no período contemplado pela série histórica desta pesquisa.

Dentre todos os trabalhos pesquisados na série histórica considerada, o mais diretamente ligado à presente investigação é a tese desenvolvida por Francisco Willams Campos Lima, no âmbito do PPGED/UFGA, defendida no ano de 2014, em Belém-PA, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. Nessa tese, Lima (2014) teve como finalidade a compreensão do papel desempenhado pelo Conselho Municipal de Educação, na gestão descentralizada da política educacional de Castanhal-PA. Os achados de pesquisa apontaram a confirmação da hipótese de que a classe trabalhadora não conseguiu exercer o controle social, com base nas dimensões propostas e no período analisado no trabalho, em razão da influência do modelo de estado gerencial burocrático nas ações e procedimentos do CME investigado.

De acordo com Lima (2014), as dimensões *técnico-fiscalizadora*, *político-propositiva* e *ético-avaliativa* foram eleitas como eixos de análise para a compreensão do fenômeno estudado. Assim sendo, a dimensão *técnico-fiscalizadora* se encerrou sem a participação efetiva da classe

trabalhadora na gestão da política educacional; no tocante à *dimensão político-propositiva*, o Órgão em discussão se encontrava mais ligado à necessidade de desburocratização dos processos de credenciamento e de autorização de instituições educacionais; e a *dimensão ético-avaliativa* restou inviabilizada por causa de problemas verificados no Colegiado, sobretudo a metodologia utilizada para avaliação de políticas educacionais, o que prejudicou a participação mais direta dos principais usuários dos serviços educacionais.

Com base nas informações contidas no quadro 1, organizadas segundo os anos de defesa das produções e Instituições de Ensino, verificou-se uma variedade de temáticas abordadas nas pesquisas sobre os CMEs, tais como Plano de Ações Articuladas (PAR), gestão democrática do ensino, financiamento, democracia deliberativa, o papel do Conselho na política educacional, direito à educação e à qualidade socialmente referenciada do ensino, políticas de educação especial, disputas e conflitos internos, formação continuada de conselheiros e técnicos municipais de educação, dentre outras. Não obstante, apenas quatro produções discutiram questões diretamente ligadas ao controle social em CMEs, o que pode indicar uma lacuna nesse debate da política pública educacional.

A partir dessa análise, considera-se como bastante relevante o estudo da participação e do controle social no CME de Imperatriz-MA, tendo em vista a necessidade de aprofundamento da referida temática na atualidade brasileira e regional, bem como o preenchimento de possíveis lacunas e a efetiva contribuição no conjunto de pesquisas acadêmicas sobre a política educacional do local investigado, uma vez que o CME ocupa lugar central como Órgão componente do Sistema Municipal de Ensino.

### **Procedimentos teórico-metodológicos**

Com o propósito de investigar e analisar as ações do CME de Imperatriz-MA que caracterizam a participação e o controle social da sociedade sobre o Estado, a metodologia deste trabalho baseia-se na modalidade de pesquisa analítica de natureza qualitativa (Triviños, 2009). De outro modo, a abordagem qualitativa “[...] expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, estabelecendo correlações entre vários aspectos” (Vergara, 2000, p. 47). Esse tipo de pesquisa caracteriza-se como aquela cujos procedimentos metodológicos evidenciam a necessidade de descrever para analisar (Zanella, 2009).

A pesquisa qualitativa aqui proposta foi orientada por princípios metodológicos que destacam a importância de capturar a complexidade das interações sociais e os seus significados que emergem em contextos específicos. Essa abordagem é particularmente relevante para a

investigação do CME de Imperatriz-MA, pois permite uma análise detalhada das práticas, discursos e dinâmicas de poder que moldam a formulação, a implementação e a avaliação das políticas educacionais, bem como a análise das dinâmicas locais - incluindo fatores socioeconômicos, culturais e políticos - que influenciam as ações e práticas do Conselho. Portanto, a pesquisa qualitativa, com seu foco no contexto, ofereceu elementos aprofundados sobre como as relações sociais conformam a gestão da política educacional local (Bauer; Gaskell, 2012).

Na investigação empírica do CME de Imperatriz-MA utilizou-se a metodologia do estudo de caso, pois a pesquisa aqui proposta incide sobre um fenômeno contemporâneo inserido em seu contexto real, sobretudo quando os limites entre determinado fenômeno e o contexto não estão definidos de forma clara. Assim, a aludida metodologia representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente no qual se verifica uma lógica de planejamento, coleta e análise de dados. As situações investigadas podem abarcar um estudo único ou múltiplo, da mesma forma que abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa também podem se valer da metodologia em questão (Yin, 2015). Com fundamento numa situação específica que pode ser presumida como única em vários sentidos, o estudo de caso consiste em

[...] uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em seu contexto natural, em situações em que as fronteiras entre o contexto e o fenômeno não são claramente evidentes, utilizando múltiplas fontes de evidência. [...] Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real (Yin, 2015, p. 33-34).

Já a base epistemológica fundamentou-se no materialismo histórico-dialético, cujas categorias consistem na totalidade, contradição e mediação. Para tanto, considera-se que os fenômenos sociais não ocorrem dentro de um processo de linearidade e continuidade, como numa sequência fechada de causas e efeitos. Logo, o referido método não se contenta com a mera aparência do objeto de estudo, pelo contrário busca entendê-lo na essencialidade até alcançar a sua síntese, por meio de processos analíticos capazes de compreender a sua estrutura e dinâmica, na qual as transformações sociais são determinadas pelas contradições entre os meios de produção e as forças produtivas (Kosik, 2002).

[...] dialética não é o método da redução: é o método da reprodução espiritual e intelectual da realidade, é o método do desenvolvimento e da explicitação dos fenômenos culturais partindo da atividade prática objetiva do homem histórico

(Kosik, 2002, p. 39).

Com efeito, na pesquisa educacional, a compreensão do fenômeno é direcionada para a sua essência com a finalidade de superar a sua aparência fenomênica por meio da análise das contradições e das mediações. Ocorre que o resultado envolve uma realidade imersa num conjunto de vários fatores históricos, sociais e econômicos. É nesse ponto que a dialética busca a essência do fenômeno e a destruição da sua aparência (Kosik, 2002). A presente pesquisa no CME de Imperatriz-MA partiu da análise da realidade local, de modo a contextualizar os aspectos políticos e econômicos que ocorrem na sociedade capitalista com influências acentuadas na realidade do objeto de estudo, na perspectiva da superação da sua aparência fenomênica, para que seja revelado a sua essência e se alcance o concreto pensado. Por seu turno, o objeto de pesquisa deve ser analisado a partir da apreensão do movimento do real, isto é,

[...] A investigação tem de se apropriar da matéria [*Stoff*] em seus detalhes, analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e rastrear seu nexos interno. Somente depois de consumado tal trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Se isso é realizado com sucesso, e se a vida da matéria é agora refletida idealmente, o observador pode ter a impressão de se encontrar diante de uma construção a priori (Marx, 2013, p. 78).

Cabe evidenciar que o materialismo histórico-dialético possibilita uma análise do desenvolvimento do objeto de estudo em sua totalidade, mediante as suas determinações múltiplas, com o propósito de se compreender o conjunto das relações que perpassam a participação e o controle social do Estado pela sociedade civil. Ademais, os antagonismos históricos e as contradições entre o poder político local e a sociedade civil ficam muito evidentes nos espaços de tomada de decisão e de disputas político-ideológicas, a exemplo dos Conselhos de Educação. Ou seja, na dialética materialista esse fenômeno deve ser entendido como parte de um processo histórico maior e qualquer aspecto da realidade é parte de um todo. A contradição, como qualidade da totalidade, se caracteriza pela unidade e luta dos contrários (Konder, 2008).

Esta investigação realizou pesquisa bibliográfica e documental e entrevista semiestruturada, que se constituíram nas principais técnicas de coleta de dados. Dessa forma, os dados foram coletados em dois tipos de fontes: a) documentos relativos à implantação, à estrutura e ao funcionamento do CME de Imperatriz-MA; e b) entrevistas semiestruturadas junto a conselheiros de educação do Município de Imperatriz-MA.

Com relação ao perfil dos entrevistados, o pesquisador deve selecionar aqueles que

detenham a informação, sejam capazes de trazê-la e que estejam dispostos a fazê-lo (Luna, 1997). Nesse sentido, a abordagem de natureza qualitativa exige cuidados com a escolha daqueles que irão responder à pesquisa. Assim, exige-se como critério, aqueles sujeitos sociais mais envolvidos com a temática pesquisada e que saibam mais sobre ao assunto em discussão; não se procedendo à escolha dos respondentes ao acaso, mas dentro de parâmetros definidos. A escolha de conselheiros e Secretário de Educação como os relatores verbais deste estudo teve por fundamento esse entendimento.

Com relação aos critérios para a escolha dos respondentes da entrevista semiestruturada, todos os conselheiros titulares do CME de Imperatriz-MA poderiam participar e o pesquisador entrevistou aqueles que se dispuseram a colaborar (oito conselheiros de educação). Em contrapartida, esta pesquisa pretendia realizar uma entrevista com o Secretário de Educação de Imperatriz-MA, mas os pedidos de entrevista não foram atendidos pela assessoria técnica da pasta da educação.

Ressalta-se que todas as entrevistas foram realizadas pelo pesquisador no período compreendido entre março e agosto de 2023. Para tanto, o pesquisador entrou em contato com todos os pretensos entrevistados requisitando um encontro em data e local oportunos. Ainda, vale esclarecer que a totalidade das entrevistas concedidas foram gravadas em forma de áudio com o uso de um *tablet* com sistema operacional *android* e transcritas na sua integralidade, com o consentimento prévio dos participantes. Logo, cada grupo de entrevistados demandou a construção de um roteiro específico de entrevista, isto é, um roteiro para os conselheiros e outro roteiro para o Secretário de Educação (Apêndices A e B).

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

Deste modo, as entrevistas com os conselheiros visavam auxiliar na compreensão do funcionamento do CME local, e o entendimento de sua inserção, como instrumento de participação da sociedade na condução das questões educacionais do município pesquisado. Já a entrevista com o Secretário visava compreender a relação entre esse dirigente e o controle social das políticas públicas educacionais de responsabilidade do Colegiado de Educação; além de permitir o contraponto entre as falas do referido gestor público e os discursos dos

conselheiros entrevistados.

As entrevistas semiestruturadas não exigem do entrevistador a observância a uma ordem rígida estabelecida para as perguntas, o que permite ao entrevistado falar mais espontaneamente sobre os temas centrais da pesquisa. Dessa forma, as entrevistas são importantes instrumentos de pesquisa, uma vez que possibilitam coletar dados que não são encontrados em registros e em documentos, podendo ser fornecidos, somente, pelos sujeitos envolvidos. Com efeito, a metodologia de entrevista em questão se configurou como a mais adequada para este estudo porque “[...] dá melhores resultados quando se trabalha com diferentes grupos de pessoas” (Triviños, 2009, p. 146). Sobre o tema entrevista, é a explanação a seguir:

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

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

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

Os documentos referentes ao CME funcionaram como importantes fontes de informações, já que a exploração deles permitiu inferir o contexto de aprovação das leis e regulamentos, as funções e atribuições concedidas ao Conselho da Educação, os setores da sociedade civil representados, as condições para o exercício das funções e atribuições e se há a efetiva participação e controle social das políticas educacionais no município. Os principais documentos solicitados ao CME pesquisado foram os seguintes: 1) Relatórios anuais; 2) Planos de ação; 3) Planejamento anual; e 4) Resoluções e pareceres. No entanto, os pedidos dos



referidos documentos não foram atendidos pela Presidência do Colegiado. Já as atas das reuniões plenárias (2017 - 2021), o Regimento Interno e as leis de criação e regulamentação utilizadas na pesquisa documental foram obtidas na página de internet da Prefeitura de Imperatriz-MA.

A pesquisa documental efetuada das atas das reuniões plenárias do CME em debate, possibilitou a elaboração de um panorama com os temas centrais discutidos no Conselho de Educação e suas 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 do CME analisado e para averiguar o grau de participação da sociedade civil nessa instituição representativa, bem como entender como se dá a inclusão do Órgão Colegiado na gestão educacional do município pesquisado.

### **Análise dos dados**

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

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 42).

Desta forma, a justificativa da utilização dessa técnica foi dada pelo objeto de estudo e pela natureza subjetiva do discurso dos participantes, pois a análise de conteúdo é o método que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e também procura identificar o que está sendo afirmado sobre uma temática específica (Bardin, 2011; Vergara, 2000).

De acordo com Bardin (2011), a análise de conteúdo é uma técnica analítica que pode ser dividida em três fases: 1) pré-análise (organização da pesquisa e definição de categorias de análise iniciais); 2) exploração do material (codificação dos conteúdos nas diferentes categorias de análise); e 3) tratamento dos dados (inferência e interpretação dos significados).

A análise de dados qualitativos exige que todas as informações coletadas durante a pesquisa sejam tratadas em conjunto, conforme Lüdke e André (1986). Inicialmente, a atividade de análise demanda que o material obtido seja organizado em partes, procurando identificar

tendências e padrões relevantes. Este processo permitiu a busca por relações e inferências num nível de abstração mais aprofundado. Logo, os dados coletados foram organizados e passaram por diferentes níveis de análise tendo-se como base o referencial teórico discutido neste trabalho.

Quanto ao processo de preparação das informações, foi feita a leitura sistemática dos dados com a finalidade de determinar afinidades de sentido (Colognese; Mélo, 1998). Esta é uma das primeiras tarefas que o pesquisador deve submeter os dados, efetuando a separação em unidades relevantes e significativas, como uma frase ou um parágrafo que possa ser destacado (Bogdan e Biklen, 1994).

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

Assim sendo, a técnica para o exame dos dados foi fundamentada na análise de conteúdo com ênfase na análise temática ou categorial: a) organização, estrutura e funcionamento do CME; b) composição sociopolítica; c) atuação e papel; e d) relações com o poder político. Tais categorias foram explicitadas no capítulo referente à análise dos dados empíricos (Capítulo 4), as quais correspondem à análise da percepção dos entrevistados no que diz respeito à relação entre participação e controle social da gestão pública no CME investigado.

Vale ressaltar que as identidades dos entrevistados não foram reveladas e para indicar as citações das entrevistas foram empregados códigos, quais sejam, “CE” para conselheiro de educação, acompanhado de uma ordenação numérica crescente (CE1, CE2, CE3).

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

Por seu turno, a análise documental foi complementada pelas informações coletadas nas entrevistas, inter-relacionando as teorias e as falas dos participantes com documentos oficiais do Conselho de Educação pesquisado (Lüdke; André, 1986). Para tanto, foram analisados o Regimento Interno, as atas das reuniões plenárias e as leis de criação e regulamentação dessa Instância Colegiada. Além disso, os documentos legais permitiram investigar as contradições entre as disposições formais e o funcionamento do Colegiado, como forma de fundamentar as

discussões e as análises contextuais.

### **Estrutura do trabalho**

Esta tese foi organizada em cinco capítulos. Assim sendo, o primeiro capítulo do trabalho trata da introdução com a delimitação e a problematização do tema escolhido para estudo. Nesta introdução, apresentou-se o objetivo geral da pesquisa, os objetivos específicos, os pressupostos, a justificativa e foram descritos os procedimentos teórico-metodológicos que orientaram as ações relativas à pesquisa empírica.

No segundo capítulo do trabalho, denominado *A Relação entre o Estado, a Democracia e a Sociedade Civil*, apresentou-se a fundamentação teórica que discutiu a concepção de Estado e sociedade civil em Marx e Gramsci e um debate sobre a democracia na dialética marxista, bem como analisou a relação entre Estado patrimonial e sociedade civil no Brasil atual.

No terceiro capítulo, intitulado *Concepções de Participação e Controle Social*, buscou-se debater os aspectos relevantes das teorias sobre o conceito de controle social, histórico dos Conselhos de Educação no Brasil e democracia participativa. Este capítulo discutiu as várias concepções de participação na sociedade contemporânea e a relação entre o controle social e a participação por meio de Conselhos.

No quarto capítulo, *O Conselho Municipal de Educação de Imperatriz-MA*, foram apresentados os principais resultados obtidos na pesquisa de campo; bem como a discussão e a interpretação dessas informações, com base nos referenciais teóricos adotados e em conformidade com os objetivos deste trabalho de tese.

No último capítulo foram apresentadas as considerações finais do trabalho, nas quais o pesquisador apresentou as sínteses mais relevantes a respeito objeto de estudo da tese, diante dos resultados obtidos. Além disso, também foram feitas algumas sugestões para a elaboração de trabalhos futuros sobre a temática da participação e controle social.

## 2 A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO, A DEMOCRACIA E A SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil, como categoria política e social, surgiu no âmbito da vida burguesa em estreita ligação com o conceito de Estado. As concepções de Estado e sociedade civil foram intensamente analisadas e criticadas por Karl Marx (1818 - 1883) e Friedrich Engels (1820 - 1895) desde o século XIX, com base nas razões históricas do nascimento dos Estados e, sobretudo do surgimento do Estado burguês e capitalista. A partir de Marx, inaugura-se uma nova forma de analisar a política e o Estado, visto que a sua concepção reflete um rompimento com todas as bases do pensamento político ocidental. Já na primeira metade do século XX, o filósofo marxista<sup>2</sup> Antonio Gramsci (1891 - 1937) criticava e propunha uma reformulação do conceito de sociedade civil. No debate político contemporâneo, tanto o referido conceito quanto as entidades da sociedade civil são arenas de disputas sociais entre uma teoria e prática de cunho crítico em contraposição a uma visão e prática liberal de mundo (Fontes, 2006).

### 2.1 Estado e sociedade civil na obra de Karl Marx

A vasta obra de Marx marca o início de um novo paradigma teórico na relação entre o Estado e a sociedade civil. A crítica ao idealismo hegeliano presente no materialismo de Feuerbach, os estudos dos economistas clássicos e o panorama político da Alemanha do século XIX foram pontos cruciais no interesse do jovem Marx pelas categorias históricas do Estado e sociedade civil. Destaca-se que a referida temática pode ser encontrada no decorrer de sua extensa produção, desde os escritos datados de 1843-1844 até a publicação do livro *O capital: Crítica da Economia Política*. A crítica marxiana ao pensamento hegeliano se faz muito contundente nas seguintes produções: *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel (1843)*; *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel: Introdução e Glosas Críticas ao Rei da Prússia (1844)*; *Para a Questão Judaica (1843)* e *Manuscritos Econômico-Filosóficos (1844)* (Lukács, 2009; Netto, 2004).

No intervalo compreendido entre os anos de 1842 e 1843, o exercício do jornalismo político pelo jovem Marx possibilitou a publicação de artigos nos quais ele colocava na seara estatal a possibilidade da sociedade civil se manifestar e se universalizar de forma livre e ainda

---

<sup>2</sup> Todo o conjunto intelectual produzido por Marx originou o marxismo. Assim, denomina-se de *marxismo* todo o legado teórico dos autores que se inspiram nas concepções de Marx, ou seja, compõem suas ideias e obras conforme os princípios do materialismo histórico-dialético. Por sua vez, o vocábulo *marxiano* diz respeito às convicções e escritos próprios de Marx (Netto, 2017).

defendia que o Estado não poderia deixar de intervir nos problemas originados no seio da sociedade civil (Bianchi, 2006). Aqui, há uma semelhança do pensamento marxiano com as ideias de Hegel, pois, para Marx, o Estado deveria ser a expressão da racionalidade humana (Frederico, 2009).

Entretanto, a concepção política que entende o Estado como a “[...] máxima expressão da liberdade” (Hegel, 1997, p. 216) será objeto de detalhada investigação marxiana, mediante o estudo sistemático das leis da sociedade burguesa moderna, para evidenciar que o Estado é a manifestação política, jurídica e social dos reais conflitos entre as classes sociais (Naves, 2000). Desde o seu surgimento, o Estado se distancia cada vez mais da máxima expressão da liberdade humana para ser a personificação material da dominação das classes proprietárias do dinheiro e dos meios de produção, tendo como ápice o antagonismo existente na relação entre os detentores do capital e a classe trabalhadora.

Em 1843, na cidade alemã de Kreuznach, o jovem Marx inicia a redação dos manuscritos que originariam as obras a *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* e *Para a Questão Judaica*, sendo esta primeira obra considerada como imprescindível à análise da concepção de Estado em Marx. A *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* apresenta-se na vanguarda histórica do pensamento marxiano ao promover a análise crítica dos escritos hegelianos relativos à discussão sobre o Estado e suas relações com a sociedade civil; além de comentar sobre os mecanismos estatais de funcionamento, como a burocracia e o poder governamental, dentre outros temas correlatos. Nessa obra, Marx dá o direcionamento inicial no sentido de superação da filosofia que vai fundamentar as bases preliminares da sua teoria social, nos três anos posteriores (Netto, 2004).

De outro modo, a *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* também deixa claro o engajamento de Marx no processo de rompimento com a teoria hegeliana, eis que havia um movimento “[...] que envolvia toda a intelectualidade alemã, de oposição ou que se defrontava polemicamente com Hegel” (Netto, 2004, p. 25). O jovem Marx era hegeliano e se distinguia dos demais militantes de esquerda pela sua análise do Estado, a qual ultrapassa o mero espectro político e alcança a arena social. Assim, Marx era contrário ao entendimento de Hegel que colocava o Estado como espaço de reconciliação dos interesses dos indivíduos em geral, ou seja, ele direciona sua crítica central à visão hegeliana de vínculo entre a esfera das relações econômicas e materiais (sociedade civil) e a esfera das relações políticas (Estado).

### 2.1.1 Considerações sobre o Estado no livro *O Capital*

Na sua origem, o modo de produção capitalista lançava mão de violência ostensiva e aberta para segregar o trabalhador dos meios inerentes a sua subsistência. Com o avanço do capital sobre a classe trabalhadora, a burguesia utilizou-se dos mecanismos políticos e jurídicos para aumentar, reforçar e legitimar os interesses vinculados à intensificação capitalista. Desse modo, desde os idos de 1843, Marx questionava a ideia de Hegel sobre o Estado como promotor da reconciliação dos interesses da sociedade civil. Para Marx, o Estado não representa o conjunto de interesses particulares e o sistema dos interesses universais, ou seja, o Estado e a sociedade civil se sedimentam em princípios conflitantes entre si. A partir de 1844, a área da Economia Política passa a pautar a crítica marxiana sobre a divergência entre Estado e sociedade civil, com fundamento em novos postulados teóricos. Nesse sentido, o Estado assume o formato intrínseco à produção da classe burguesa, eis que as relações sociais (políticas, ideológicas e jurídicas) devem ser compreendidas tendo como base as relações materiais da vida humana.

No intervalo entre 1845 e 1846, Marx se ocupa da natureza de classe do Estado com a publicação dos livros *A Sagrada Família* e *A Ideologia Alemã*. A tese central desse período se sustenta no entendimento de que o Estado assume a forma de julgador neutro imparcial, no tocante aos interesses conflitantes da sociedade civil, porém ele é o legítimo instrumento de dominação da classe burguesa e tal domínio assume o formato de interesse geral e universal no modo de produção capitalista. Tendo por base a igualdade política formal e o sufrágio universal, a classe burguesa valida indeterminadamente as relações de produção capitalista e o seu próprio domínio. Assim sendo, em *O Capital* tem-se a delimitação de um ponto crucial na obra de Marx, que consiste na reflexão do mecanismo de funcionamento do capital e também o entendimento da transformação do interesse coletivo sob a forma de Estado.

A análise do Estado moderno em *O Capital* é feita com base no vínculo entre estrutura econômica e superestrutura política, ou seja, a compreensão do poder do Estado moderno perpassa pelo amplo e inevitável debate sobre a origem do próprio capitalismo, de modo a desvelar o caráter de classe do ente estatal. Aqui, a noção de superestrutura significaria o aparato jurídico-político do Estado firmado sobre a base econômica da sociedade; cujo sentido, na teoria marxiana, abarca a consciência ou visão de mundo de uma classe (Larrain, 2001). Além disso, o Estado capitalista também se configura como instrumento central na aceitação volitiva da ordem econômica e social vigente, vez que ele se insere como um complexo fundamental no processo de dominação jurídico-política exercido pela classe burguesa. Todo o complexo de operações impulsionadas pelo Estado burguês são consideradas relevantes no sentido de perpetuar como legítima a aceitação volitiva da ordem do modo de produção capitalista, porque

tais operações mantêm imunes os fundamentos do capital assim como se encarregam da sua disseminação em termos mais abrangentes.

Marx fez uma crítica à Economia Política com uma analogia à teologia cristã, eis que

[...] desse pecado original datam a pobreza da grande massa, [...] apesar de todo seu trabalho, continua a não possuir nada para vender a não ser a si mesma, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham deixado de trabalhar (Marx, 2013, p. 514).

Deste modo, os mitos do enriquecimento burguês na Economia Política Clássica foram alvo da crítica marxiana, pois eles apregoavam a existência de uma classe bastante empenhada na vida econômica e que acumulou muitas riquezas materiais, ao longo do tempo, cuja contraposição se fazia em torno daqueles que não tinham absolutamente nada para negociar e vender a não ser a própria vida, ou seja, eram deliberadamente ociosos e não tinham o costume de acumular para o futuro.

Neste sentido, o livro I da obra *O Capital* promove um resgate histórico do modo de produção capitalista destacando o movimento orgânico e contínuo entre a superestrutura social do capital e a estrutura capitalista. Tal superestrutura social se sustenta no ente estatal, pois o Estado se encarrega de legitimar e legalizar a exploração burguesa e a cisão do trabalhador dos meios de produção e, especialmente, subsistência (Marx, 2013). Aqui, as origens históricas do modo de produção capitalista são concebidas como consequência da jornada humana por diversos modos de produção ao longo da História. Logo, o declínio e extinção do modo de produção feudal é tratado de forma sistemática e não como mero acaso que cede espaço histórico ao capitalismo, evidenciando-se assim a origem do vínculo orgânico entre poder estatal e capital.

A transmutação do dinheiro e da mercadoria em capital confirmam a formação do nexo orgânico entre Economia e Política. A referida mudança, por si só, foi capaz de infligir transformações de natureza social, política e, acima de tudo, econômica, entre os sujeitos sociais improváveis de existirem em sociedades escravistas ou feudais. Numa concepção formal, a compra e venda de escravos é também de mercadorias, mas com a inexistência da escravidão,

[...] o dinheiro não poderia realizar essa função. É preciso que exista a escravidão para que o dinheiro possa ser investido na compra de escravos. Inversamente, a existência do dinheiro na mão do comprador não basta [...] para tornar possível a escravidão (Marx, 2014, p. 110).

O capitalismo presume a liberdade e a igualdade formal entre os indivíduos como forma

de permitir a instauração de novas relações sociais de produção firmadas à nova sistemática de produção do capital, cujas relações sociais de servidão são diversas daquelas estabelecidas no escravismo ou no feudalismo. Numa sociedade considerada livre, o dinheiro não poderá adquirir escravos como também não poderá servir de capital numa sociedade em que a força de trabalho não esteja privada dos seus meios de produção. Ocorre que a diferença entre o trabalhador assalariado e o escravo é justamente que a classe trabalhadora vende sua força de trabalho<sup>3</sup> no mercado, enquanto o escravo fica completamente dependente das ordens senhoriais. Nessa conjuntura, houve a necessidade de uma relação capitalista particular caracterizada pela forma jurídica do contrato, tendo em vista que a nova relação social de exploração dos trabalhadores exige um conjunto de elaborações legais oriundas do ente estatal (Pachukanis, 2017).

O modo de produção capitalista foi construído historicamente com fundamento na violência e coação. O Estado aparece como legitimador do uso da violência sistematizada, pois, primeiramente, deu formato jurídico à dominação imposta na ocasião do surgimento do capital. A abolição das relações servis fundamentou o surgimento histórico do operário assalariado e do capitalista. Marx assegura em *O Capital*, que o trabalhador assalariado começou a vender a sua capacidade de trabalho após o final da relação de servidão ou dependência senhorial, passando, a partir de então, a ser formalmente “livre”.

Tal processo de abolição da servidão também permitiu o roubo de todas as garantias proporcionadas pelas velhas instituições do feudalismo, isto é, uma quantidade significativa de trabalhadores foi ostensivamente segregada dos seus meios de subsistência e jogados, à própria sorte, no mercado de trabalho. O trabalhador livre foi obrigado, pelo modo de produção capitalista, a permitir a sua própria coação e a

[...] vender a totalidade de seu tempo ativo de vida, até mesmo sua própria capacidade de trabalho, pelo preço dos meios de subsistência que lhe são habituais, e sua primogenitura por um prato de lentilhas (Marx, 2013, p. 241).

A mudança da sociedade feudal coincide com a transformação do dinheiro e da mercadoria em capital, pressupondo a liberação da classe trabalhadora da servidão feudal e também a propriedade das condições de trabalho vigentes. Assim, as novas relações sociais de produção se originaram da expropriação dos meios de produção e subsistência dos trabalhadores – produtores diretos, com influência orgânica sobre toda a sociedade. Marx

---

<sup>3</sup> A força de trabalho ou capacidade de trabalho é o conjunto das faculdades físicas e mentais de um indivíduo, postas por ele em atividade todas as vezes que são produzidos valores de uso de qualquer espécie.



afirma que mercadoria, dinheiro e meios de produção não se constituíram como capital desde sempre, porque para a transmutação desses fatores em capital se faz necessária a existência de possuidores de dinheiro e vendedores da força de trabalho em lados opostos, ou seja, com essa “[...] polarização do mercado estão dadas as condições fundamentais da produção capitalista. [...] E a história dessa expropriação está gravada nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo” (Marx, 2013, p. 515).

Marx analisa a Inglaterra como caso emblemático na transição do modo de produção feudal para o capitalismo, especialmente porque a maior parte da população inglesa era formada de trabalhadores do campo, que gozavam de relativa liberdade. Nos últimos anos do século XIV, ocorreu o processo de extinção da servidão da gleba de terra e a inevitável cisão dos trabalhadores dos meios próprios de produção e subsistência. Até aqui, os camponeses assalariados exerciam suas atividades laborais na grande propriedade fundiária e em terreno próprio, considerando que eles tinham a garantia do usufruto das terras comuns.

O rompimento das relações feudais deixou a então conjuntura histórica propícia ao modo de produção capitalista, visto que uma grande quantidade de operários (ex-servos) foram colocados no mercado de trabalho sem nenhum direito. Além disso, houve o uso intenso da violência na expropriação dos camponeses de suas terras e apropriação das terras comuns pelos senhores feudais, com a destruição das habitações e cultivos do campesinato (Marx, 2013).

No século XVI, a condição de pobreza extrema das populações rurais obrigou o Estado a instituir um imposto para os pobres. Com o fim do regime feudal da propriedade da terra, na era da restauração dos Stuarts<sup>4</sup>, a expropriação dos camponeses toma novo impulso com os senhores proprietários fundiários transferindo ao ente estatal os encargos que lhes pertenciam até então. Os domínios estatais também foram alvo do processo de usurpação praticado pelos proprietários fundiários, com a prática em grande escala no reinado de Guilherme III de Orange (Marx, 2013). As terras roubadas do Estado eram presenteadas ou anexadas diretamente aos domínios privados por meio da usurpação, na qual a violência individual se fazia sempre presente (séculos XV e XVI).

Na Inglaterra, no fim do século XVII, esses momentos [*da acumulação primitiva*] foram combinados de modo sistêmico, dando origem ao sistema colonial, ao sistema da dívida pública, ao moderno sistema tributário e ao sistema protecionista. Tais métodos, como, por exemplo, o sistema colonial, baseiam-se, em parte, na violência mais brutal. Todos eles, porém, lançaram mão do poder do Estado, da violência concentrada e organizada da sociedade, para impulsionar artificialmente o processo

---

<sup>4</sup> A Era da Restauração dos Stuarts refere-se ao período na história da Inglaterra, Escócia e Irlanda, que começou em 1660 com a restauração da monarquia sob o rei Carlos II, após o período do Interregno (1649-1660) que se seguiu à Guerra Civil Inglesa.

de transformação do modo de produção feudal em capitalista e abreviar a transição de um para o outro. A violência é a parteira de toda sociedade velha que está prenhe de uma sociedade nova. Ela mesma é uma potência econômica (Marx, 2013, p. 533, grifos nossos).

O século XVIII testemunhou a aprovação de leis que legalizavam o assalto das terras do povo pelos proprietários fundiários, mediante a apropriação das terras comuns. Marx insistia que “O progresso alcançado no século XVIII está em que a própria lei se torna, agora, o veículo do roubo das terras do povo, embora os grandes arrendatários também empreguem paralelamente seus pequenos e independentes métodos privados” (Marx, 2013, p. 520). O Estado aparece como elemento crucial na formação inicial do capitalismo. Por sua vez, o Poder Legislativo também participou da instauração econômica do modo de produção capitalista, contribuindo na extinção das velhas relações de servidão do feudalismo.

Em *O Capital*, Marx exemplifica algumas situações que demonstram a interação orgânica entre Estado e capital na origem das novas relações sociais de produção impostas pelo capitalismo. Uma dessas situações diz respeito à manufatura que não conseguia dar conta de uma quantidade significativa de trabalhadores extirpados da terra. Diante desse fato, a incipiente burguesia passa a exigir do Estado um arcabouço jurídico capaz de disciplinar as pessoas expulsas violentamente de suas terras e que se encontravam ociosas e indigentes; o que levou à instituição de leis contra a *vagabundagem* na Europa ocidental, sobretudo no século XVI. Logo, o proletariado nascente foi submetido à disciplina imposta ao trabalho assalariado por meio de vários tipos de violência, como o açoite, o ferro em brasa e a tortura (Marx, 2013).

Não basta que as condições de trabalho apareçam num polo como capital e no outro como pessoas que não têm nada para vender, a não ser sua força de trabalho. Tampouco basta obrigá-las a se venderem voluntariamente. No evoluir da produção capitalista desenvolve-se uma classe de trabalhadores que, por educação, tradição e hábito, reconhece as exigências desse modo de produção como leis naturais e evidentes por si mesmas. A organização do processo capitalista de produção desenvolvido quebra toda a resistência; a constante geração de uma superpopulação relativa mantém a lei da oferta e da demanda de trabalho, e, portanto, o salário, nos trilhos convenientes às necessidades de valorização do capital; a coerção muda exercida pelas relações econômicas sela o domínio do capitalista sobre o trabalhador. A violência extraeconômica, direta, continua, é claro, a ser empregada, mas apenas excepcionalmente. Para o curso usual das coisas, é possível confiar o trabalhador às “leis naturais da produção”, isto é, à dependência em que ele mesmo se encontra em relação ao capital, dependência que tem origem nas próprias condições de produção e que por elas é garantida e perpetuada (Marx, 2013, p. 526).

Neste sentido, o capitalismo se expandiu por meio da violência ostensiva praticada pelo ente estatal e acrescenta-se a isso o emprego de métodos específicos de dominação política e econômica. Cabe ressaltar que com o esgotamento da coerção e da violência explícitas, surge a

necessidade dos proprietários de mercadorias em legitimar, reproduzir e expandir as relações sociais do modo de produção capitalista. Ou seja, a acumulação primitiva do capital se fundamentou na apropriação da propriedade comum e dos bens do Estado, nas fraudes e furtos do patrimônio da Igreja católica e no emprego da violência direta para transformar as terras feudais e os clãs familiares em propriedades privadas (Marx, 2013). Diante disso, em lados opostos, aparecem as condições de trabalho como capital e as pessoas que só possuem a sua força de trabalho para vender.

Por outro lado, a contradição entre capital e trabalho ou entre as classes sociais fica bastante evidenciada no estudo da forma mercadoria, cujo antagonismo de interesses emerge legitimado pela ação jurídico-política do ente estatal. Desse modo, as contradições da forma mercadoria têm como ponto crucial a oposição entre valor de uso e valor de troca na sociedade burguesa, eis que na sociedade de classes as relações sociais são materialmente criadas e recriadas pela lei do valor. Assim sendo, a forma mercadoria é considerada como a mais elementar da economia capitalista e serve de base para o entendimento de como se desenvolveu a mercadoria força de trabalho, à qual possibilitou a produção e reprodução do capital.

No primeiro capítulo do livro I de *O Capital*, há uma discussão sobre a categoria mercadoria. Sendo assim, Marx sustenta que toda coisa com alguma utilidade deve ser analisada sob um duplo ponto de vista: o da qualidade e o da quantidade. Aqui, por sua vez, considera-se que “A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso. [...] O valor de uso se efetiva apenas no uso ou no consumo. Os valores de uso formam o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta” (Marx, 2013, p. 97). As relações sociais do capitalismo impõem um caráter social materializado no fenômeno da troca, isto é, as mercadorias têm um valor de troca capaz de exprimir o valor de equivalência de duas mercadorias, em uma relação quantitativa. Nesse sentido, a mercadoria é considerada,

[...] antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer. A natureza dessas necessidades – se, por exemplo, elas provêm do estômago ou da imaginação – não altera em nada a questão. Tampouco se trata aqui de como a coisa satisfaz a necessidade humana, se diretamente, como meio de subsistência [*Lebensmittel*], isto é, como objeto de fruição, ou indiretamente, como meio de produção (Marx, 2013, p. 97).

Logo, as mercadorias são de qualidades diferentes no que concerne aos seus valores de uso; vistas como valores de troca, as mercadorias são consideradas de quantidades diferentes. Ao se afastar o valor de uso das mercadorias, emerge daí apenas o produto do trabalho humano. Da mesma forma, com a desconsideração do valor de uso das mercadorias resta somente a

acumulação do trabalho humano abstrato, que passa a determinar o seu valor de troca. A grandeza do valor de uma mercadoria é definida pela quantidade de trabalho socialmente necessária a sua produção. Cabe ressaltar, que a mercadoria deve produzir valores de usos para outros homens, ou seja, uma coisa pode ser resultado útil do trabalho humano e não ser tratada como mercadoria. E, portanto, para ser considerada como mercadoria, “[...] nenhuma coisa pode ser valor sem ser objeto de uso. Se ela é inútil, também o é o trabalho nela contido, não conta como trabalho e não cria, por isso, nenhum valor” (Marx, 2013, p. 101).

O trabalho útil é aquele que se destaca no valor de uso de um produto, eis que toda e qualquer mercadoria manifesta uma certa atividade produtiva relativa a um objetivo, ou melhor, trabalho útil. Marx considera que o trabalho dispendido na mercadoria tem valor apenas por sua qualidade, tendo em vista o seu valor de uso. Se analisado como grandeza de valor, o trabalho vale só por sua quantidade, e quando restrito a trabalho humano, sem outra qualidade. Por sua vez, o valor de uma determinada mercadoria fica demonstrado somente na troca com outra mercadoria equivalente, ou seja, na corporeidade de outra mercadoria. Aqui, o dinheiro aparece como a forma geral de valor que manifesta todos os valores do mundo da mercadoria em um gênero unificado, visto que ele funciona como equivalente universal das demais mercadorias existentes (Marx, 2013).

No modo de produção capitalista, a produção de mercadorias não visa atender às necessidades da humanidade, pois o seu maior intento é a compra e venda de mercadorias para a obtenção cada vez maior de dinheiro ou lucro. As relações sociais se tornam meramente artificiais, vez que as referidas relações só podem se realizar na obrigatória condição de proprietários de mercadorias. Tal condição de possuidores de coisas passa a ser dominante na vida em sociedade, não se diferenciando, nos vários aspectos da convivência pública e privada das pessoas. Para tanto, há uma contundente atuação do Estado na mediação das relações mistificadoras e de alienação impostas pelo capital sobre a totalidade da sociedade.

Assim sendo, o Estado aparece como pilar de apoio e sustentação da dominação burguesa, que depois do uso da violência, coerção e força para a cisão da classe trabalhadora dos seus meios de subsistência, o capitalismo impõe ao trabalhador formalmente livre a venda da sua força de trabalho. As classes trabalhadora e burguesa têm no mercado o espaço propício ao encontro “[...] e estabelecem uma relação mútua como iguais possuidores de mercadorias, com a única diferença de que um é comprador e o outro, vendedor, sendo ambos, portanto, pessoas juridicamente iguais” (Marx, 2013, p. 180). Tal encontro de vontades contrastantes tem seu fundamento jurídico ancorado na forma contratual atrelada à relação econômica entre os contratantes, cuja existência recíproca pressupõe a condição de proprietários de mercadorias

dos envolvidos na troca.

Ocorre que a troca de mercadorias é inviabilizada pela ausência da equivalência jurídica subjetiva. A referida equivalência garante a circulação de vontades livres e em pé de igualdade, pois o trabalhador e o capitalista são sujeitos de direitos capazes de livremente dispor sobre si próprios. Nessa situação, o Estado assume papel central ao garantir e assegurar a equivalência jurídica subjetiva, tendo em vista que o ente estatal possui nas formas de troca dos possuidores de mercadorias a sua base de legitimação política e superestrutural. Por sua vez, a legitimação política e superestrutural aparece como uma mistificação oriunda da circulação e envolve uma relação de contradição com as relações de produção capitalistas. Logo, há uma invisibilidade inicial dessas contradições do mesmo modo que “O escravo romano estava preso por grilhões a seu proprietário; o assalariado o está por fios invisíveis” (Marx, 2013, p. 428).

Marx reafirma a sua crítica à Economia Política Clássica ao evidenciar a concepção puramente formal da igualdade burguesa, que se restringe basicamente ao campo da igualdade jurídica. Em sentidos radicalmente opostos, a igualdade jurídica não está em harmonia com a igualdade social, isto é, a troca entre capital e trabalho não se configura em uma troca de equivalentes e assume tão somente a aparência de troca. No modo de produção capitalista, há a típica apropriação do trabalho alheio sem troca ou equivalente, meramente reduzida a uma visão equivocada da equivalência dos trabalhos.

A crítica marxiana à noção de vontade livre, alicerçada na equivalência jurídica burguesa, perpassa a tese de que “[...] o mais-valor [*ou mais-valia*] não pode ter origem na circulação, sendo necessário, portanto, que pelas suas costas ocorra algo que nela mesma é invisível” (Marx, 2013, p. 178, grifos nossos).

O capital tem a sua origem na produção de coisas, o que não afasta a necessidade de um certo grau de desenvolvimento das relações mercantis. A circulação de mercadorias faz surgir um contexto no qual possuidores de mercadorias ou de dinheiro se confrontam em uma relação de dependência recíproca entre compradores e vendedores. Desse modo, a troca de equivalentes não tem o condão de fazer surgir a mais-valia; eis que a circulação sozinha não cria nenhum valor. Portanto, o possuidor de determinada mercadoria pode acrescentar ao valor inicial do produto somente agregando outro valor mediante trabalho, como no caso da transformação do couro em botas. O possuidor nunca pode criar valor que se valoriza, ou seja, somente pode criar valor com o seu valor (Marx, 2013). Logo, a transmutação do dinheiro em capital deve, obrigatoriamente, ocorrer e não ocorrer no âmbito da circulação de mercadorias.

Portanto, o capital não pode ter origem na circulação, tampouco pode não ter origem na circulação. Ele tem de ter origem nela e, ao mesmo tempo, não ter origem nela. Temos, assim, um duplo resultado.

A transformação do dinheiro em capital tem de ser explicada com base nas leis imanentes da troca de mercadorias, de modo que a troca de equivalentes seja o ponto de partida. Nosso possuidor de dinheiro, que ainda é apenas um capitalista em estado larval, tem de comprar as mercadorias pelo seu valor, vendê-las pelo seu valor e, no entanto, no final do processo, retirar da circulação mais valor do que ele nela lançara inicialmente. Sua crisalidação [*Schmetterlingsentfaltung*] tem de se dar na esfera da circulação e não pode se dar na esfera da circulação. Essas são as condições do problema. *Hic Rhodus, hic salta!* (Marx, 2013, p. 179).

A transformação do dinheiro em capital não tem origem no próprio dinheiro. Tampouco, a mudança de valor se origina da revenda da mercadoria, entendida como uma nova transformação da mercadoria em dinheiro. Faz-se imprescindível que o acréscimo de valor ocorra no primeiro ato (Dinheiro-Mercadoria), visto que a mudança de valor só pode derivar do valor de uso da mercadoria, a saber, do seu consumo. Nesse sentido, para retirar da mercadoria o seu valor de consumo, o possuidor de dinheiro deve encontrar na circulação uma mercadoria que tenha a singularidade de criar valor no seu ato de consumo. Tal mercadoria é a força de trabalho ou capacidade de trabalho, cujo proprietário necessita ser pessoa livre e capaz de dispor da sua “mercadoria especialíssima” no mercado. A propósito, Marx entende a força de trabalho ou capacidade de trabalho como sendo

[...] o complexo [...] das capacidades físicas e mentais que existem na corporeidade [...], na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento sempre que produz valores de uso de qualquer tipo (Marx, 2013, p. 180).

Outra condição imprescindível à transformação do dinheiro em capital diz respeito à destituição do possuidor da força de trabalho de todos os meios necessários a sua subsistência, o que obriga o “trabalhador livre” a vender a única mercadoria que possui. Destarte, encontram-se, no mercado, trabalhador e possuidor de dinheiro para estabelecer um contrato de compra e venda do uso da força de trabalho. O dinheiro do possuidor é empregado na obtenção da força de trabalho disponível no mercado, com o agravante de ser paga depois da sua consumação, conforme previsão contratual. Cabe salientar que, em absoluto, é o trabalhador que concede créditos ao capitalista, sendo que o valor de uso da força de trabalho é estabelecido anteriormente a sua entrada na circulação, ou melhor dizendo, na seara da produção de mercadorias.

Neste sentido, a mais-valia depende de forma direta do valor de uso da “mercadoria especialíssima” denominada de força de trabalho, considerada na sua característica simultânea de ser valor de uso e fonte de valor. Isto posto, a consumação da força de trabalho é alicerçada

tanto no processo de criação de mais-valia quanto de produção de mercadorias, pois o trabalhador tem que laborar uma jornada inteira e deve criar um valor superior àquele que custou inicialmente. Para tanto, o operário já deve ter produzido a própria remuneração antes mesmo do recebimento da sua parcela salarial, bem como a mais-valia ou fundo de consumo do capital. Tal parcela antecipada de salário consiste em parte do trabalho já realizado pelo operário que, não obstante, “[...] só é pago depois de sua força de trabalho ter atuado e realizado tanto seu próprio valor como o mais-valor em mercadorias” (Marx, 2013, p. 423).

O capitalista tem como objetivo central a diferença entre o valor cotidiano para manutenção do operariado e a criação de um valor maior que o custo da força de trabalho, conforme estipula a lei de intercâmbio de mercadorias na discussão da transformação do dinheiro em capital. Por sua vez, na troca de mercadorias, há apenas uma aparência da equivalência dos trabalhos; visto que a verdadeira troca de mercadorias se processa entre não-equivalentes.

Dessa forma, o capitalista pode valorizar sobremaneira o próprio dinheiro, no sentido de que ele logrou êxito ao encontrar a uma mercadoria peculiar que cria valor. Tal acumulação de capital tem o poder de enriquecer cada vez mais o possuidor de dinheiro e guarda estreita ligação com a aplicação das leis de produção de mercadorias e com o direito à propriedade privada, vez que “[...] por mais que o modo capitalista de apropriação pareça violar as leis originais da produção de mercadorias, ele não se origina em absoluto da violação, mas, ao contrário, da observância dessas leis” (Marx, 2013, p. 434).

Com a conversão da força de trabalho em mercadoria, ocorre a generalização da produção de bens e toda a riqueza concebida é obrigada a entrar no campo da circulação. Desse modo, a produção de mercadorias tem como base a exploração do trabalhador assalariado e a sociedade passa a ser submetida as suas leis coercitivas, as quais funcionam como sustentáculo permanente para a imposição da lei de troca. Nessa situação, a desigualdade estrutural é garantida e consolidada por meio da hegemonia do capital, que exerce o pleno controle da propriedade privada e dos meios de produção.

A igualdade jurídica se presta tão somente a camuflar as desigualdades sociais e, sobretudo, econômicas daqueles que produzem as mercadorias. Apesar da exploração sistemática da classe trabalhadora, o operário ainda se reconhece como livre e titular dos mesmos direitos que seu explorador. Na condição de sujeito econômico, o também sujeito de direito “[...] recebe como recompensa um raro presente: uma vontade presumida juridicamente que faz dele um possuidor de mercadorias tão absolutamente livre e igual perante os demais quanto ele mesmo o é” (Pachukanis, 2017, p. 108).

Assim sendo, a circulação é legitimada pelo formalismo jurídico da burguesia, no qual trabalhador e capitalista se relacionam em “condições de igualdade” e mediante o acordo de suas “livres vontades”. Tal acordo de vontades é materializado via contrato celebrado entre capitalista e trabalhador, no qual o trabalhador cede a sua força de trabalho como uma mercadoria. No entanto, o referido termo contratual não reflete um ato de um agente livre, eis que existe nessa relação um imenso divórcio entre igualdade jurídica e econômica capaz, por si só, de coagir o operário a se vender como mercadoria. Dessa maneira, a formação de mais-valia restaria inviabilizada se, de fato, a lei de equivalência de mercadorias se prestasse a disciplinar as relações sociais de produção (Marx, 2013). Portanto, o Estado lança mão de expedientes políticos e jurídicos para consolidar a ideia de livre vontade e a noção de igualdade formal dos contratantes na consciência da classe trabalhadora. Daí decorre a aceitação da igualdade jurídica, no sentido de que o operário pode prosperar economicamente mediante a liberdade formal existente no capitalismo e garantida pelo ente estatal.

Compreende-se, assim, a importância decisiva da transformação do valor e do preço da força de trabalho na forma-salário ou em valor e preço do próprio trabalho. Sobre essa forma de manifestação, que torna invisível a relação efetiva e mostra precisamente o oposto dessa relação, repousam todas as noções jurídicas, tanto do trabalhador como do capitalista, todas as mistificações do modo de produção capitalista, todas as suas ilusões de liberdade, todas as tolices apologéticas da economia vulgar (Marx, 2013, p. 404).

Nesse sentido, a liberdade, a igualdade e a propriedade constituem os princípios centrais que fundamentam a ideologia predominante na esfera da circulação do modo de produção capitalista. A crítica marxiana à Economia Política Clássica coloca em evidência a oposição de interesses entre trabalhadores e capitalistas, bem como os imutáveis fundamentos do sistema capitalista: o monopólio da propriedade privada pela classe dominante, a segregação da classe trabalhadora dos meios de subsistência e produção e a formação e apropriação da mais-valia (mais-valor). Isto posto, o Estado assume a função de regulador dos sujeitos responsáveis pela produção e reprodução do modo de produção capitalista; eis que o capital vincula-se organicamente à superestrutura de natureza política, econômica e social, cuja legitimação encontra-se na teoria do igualitarismo jurídico da burguesia.

A relação entre o Estado e a luta de classes também foi uma discussão desenvolvida por Marx, em *O Capital*. O referido autor, ancorado na teoria do valor, oferece elementos essenciais para o entendimento do fenômeno da superação da igualdade jurídica burguesa na esfera estatal e a conseqüente aceitação da desigualdade entre operário e capitalista. Como resultado mais perceptível da luta de classes, há que se destacar o nascimento do denominado direito desigual.



Tal direito compreende todo um legado legislativo voltado à proteção dos mais vulneráveis nas relações de natureza social e trabalhista, pois ao Estado compete a função precípua de reconhecer e desdobrar os antagonismos sociais originados nos conflitos entre capital e trabalho.

O operário livre tem somente a sua força de trabalho para prover a sua existência, não restando a ele outra alternativa a não ser a venda da sua capacidade laboral ao capitalista e por uma quantia mínima. Ocorre que o trabalhador é obrigado a trabalhar o máximo possível, visto que o capitalista busca explorar a mercadoria comprada na sua totalidade. Por sua vez, o trabalhador passa a reivindicar uma jornada de trabalho considerada como justa ou dentro da normalidade, a saber, um expediente laboral baseado na efetivação da lei da troca de mercadorias. Nesse contexto, é notório um conflito de direitos entre o comprador e o vendedor da força de trabalho, ou seja, o primeiro busca estender ao máximo possível a jornada do trabalhador; enquanto o segundo tem como intento a restrição da jornada de trabalho a um limite normal determinado.

[...] Tem-se aqui, portanto, uma antinomia, um direito contra outro direito, ambos igualmente apoiados na lei da troca de mercadorias. Entre direitos iguais, quem decide é a força. E assim a regulamentação da jornada de trabalho se apresenta, na história da produção capitalista, como uma luta em torno dos limites da jornada de trabalho – uma luta entre o conjunto dos capitalistas, *i.e.*, a classe capitalista, e o conjunto dos trabalhadores, *i.e.*, a classe trabalhadora (Marx, 2013, p. 223).

O capitalista procura explorar a força de trabalho na sua máxima capacidade de produção. Cabe, nessa situação, a regulação estatal da jornada de trabalho, tendo em vista a harmonização da convivência social entre as classes de interesses opostos e a própria preservação do sistema capitalista. Além disso, o trabalhador é parte essencial no modo de produção capitalista e sua condição social não pode ser desprezada. Desse modo, surge a necessidade de disciplinar juridicamente a jornada de trabalho, para amenizar a exploração ilimitada do operariado pelos capitalistas. Aqui, o Estado atua por meio da imposição de leis e regulamentos no sentido de impedir o esgotamento total da força de trabalho, bem como o seu desaparecimento e a conseqüente destruição do modo de produção capitalista.

De outro modo, o estabelecimento de uma legislação para regulação da jornada de trabalho é uma notória conquista da secular luta de classes entre burguesia e proletariado, pois o engajamento e a participação do operariado foram capazes de pressionar o capital contra a exploração excessiva da força de trabalho. Logo, com a luta do operariado contra o capital e a conseqüente instituição de leis e regulamentos pelo ente estatal, houve a fixação normal

determinada da jornada de trabalho e a consolidação da classe trabalhadora como coletivo social que luta pela conquista e regulamentação oficial dos seus direitos civis e trabalhistas, os quais promoveram alguns avanços nas condições de vida dos trabalhadores (Marx, 2013). Portanto, a luta de classes colocou em evidência o antagonismo existente entre capital e trabalho, com enfoque na exploração desmedida da força de trabalho. Tal conflito de interesses reflete a essência do modo de produção capitalista, no qual o Estado possui o poder de mediar e disciplinar as disputas entre as classes com concepções de vida contrastantes.

Vimos que essas determinações minuciosas, que regulam com uma uniformidade militar os horários, os limites, as pausas do trabalho de acordo com o sino do relógio, não foram de modo algum produto das lucubrações parlamentares. Elas se desenvolveram paulatinamente a partir das circunstâncias, como leis naturais do modo de produção moderno. Sua formulação, seu reconhecimento oficial e sua proclamação estatal foram o resultado de longas lutas de classes (Marx, 2013, p. 248).

Para Marx (2013, p. 366), “A legislação fabril, essa primeira reação consciente e planejada da sociedade à configuração natural-espontânea de seu processo de produção, é, como vimos, um produto tão necessário da grande indústria [...]”. Isto posto, houve um custoso processo histórico de lutas que desencadeou à instituição de uma legislação trabalhista com o intuito de amenizar a exploração da força de trabalho. Ocorre que o reconhecimento da desigualdade entre capitalistas e trabalhadores pelo ente estatal também conduziu à adoção de políticas sociais como forma de diminuição das assimetrias entre as classes sociais. Entretanto, mesmo com a criação de alguns direitos (civis, trabalhistas e sociais), a desigualdade ainda persiste com maior grau de voracidade entre proprietários dos meios de produção e assalariados, tendo em vista todo um aparato jurídico-político estatal que justifica e legitima a exploração capitalista na contemporaneidade. Portanto, em que pese ter sido publicada no século XIX, a obra *O Capital* ainda é uma elaboração teórica essencial para uma análise profunda dos fundamentos e valores centrais do modo de produção capitalista e a sua estreita relação com o Estado, na atualidade.

## **2.2 Estado e sociedade civil na obra de Antonio Gramsci**

O intelectual italiano Antonio Gramsci é considerado um dos mais importantes pensadores marxistas da atualidade. Gramsci nasceu em Alles, na província de Cagliari, Sardenha, em 1891. A localidade de nascimento de Gramsci era considerada uma das mais pobres de toda a Itália que, na época, era ainda um Estado relativamente jovem com unificação

encerrada em 1870. Filho de um pai de ascendência albanesa e de uma mãe descendente de espanhóis, Gramsci foi obrigado a parar de estudar para trabalhar e ajudar no sustento da sua família. Toda a pobreza da família e as dificuldades econômicas enfrentadas formarão na consciência de Gramsci um sentimento de revolta contra todas as injustiças sociais do seu tempo (Simionatto, 2014).

Uma das experiências mais importantes da militância política de Gramsci ocorreu na cidade de Turim, por volta de 1919. A referida experiência diz respeito à ideia da instituição dos *Conselhos de Fábrica*, nos quais o trabalhador poderia controlar e dirigir todo o processo produtivo, por meio de comissões internas ou delegações de trabalhadores que teriam a incumbência de lutar pelos direitos da classe operária no interior das fábricas. Para Gramsci, os Conselhos de Fábrica deveriam ter um caráter muito mais abrangente, eis que a comissão interna representaria todos os funcionários envolvidos na produção fabril, sem qualquer distinção na capacidade para votar e ser votado. Também haveria um conselho dirigente composto por representantes eleitos nas seções de fábrica, o qual teria a função básica de atuar “[...] como o meio de elevar o operário de sua condição de assalariado à condição de produtor. E nisso eles se distinguem fundamentalmente dos sindicatos de categoria” (Coutinho, 2007, p. 31).

Para Gramsci (2007), os conselhos de fábrica seriam as células essenciais de um estado socialista, isto é, o referido estado proletário seria resultado da união de vários conselhos de fábrica em torno de um Conselho Executivo Central no qual os conselhos de camponeses teriam participação garantida. Entretanto, em 1920, após a organização dos trabalhadores de Turim nos moldes dos conselhos de fábrica houve uma greve geral e eles ficaram praticamente isolados, contando somente com o apoio de Gramsci e de um grupo de jovens ligados a um jornal de propaganda socialista da época, o *L'Ordine Nuovo*. Após alguns meses de resistência e com grande pressão da classe patronal, a greve em Turim termina com a derrota dos trabalhadores e a certeza de que o operariado não pode prevalecer com uma luta restrita ao âmbito fabril, isto porque a luta revolucionária deveria ser realizada na esfera de um partido político de unidade, disciplina e abrangência nacional. Sobre a greve geral da classe operária italiana,

[...] foi de grande importância educativa, já que demonstrou que a união prática dos operários e camponeses é possível e reafirmou a urgente necessidade de lutar contra todo o mecanismo burocrático das organizações sindicais, que são o mais sólido apoio para a ação oportunista dos parlamentares e dos reformistas, uma ação que visa ao sufocamento de todo movimento revolucionário das massas trabalhadoras (Gramsci, 2004, p. 397).

Em 1924, Gramsci é eleito deputado pelo Partido Comunista Italiano (PCI), ocasião na qual fez intensa oposição política ao governo de Benito Mussolini, fundador do Partido Fascista da Itália<sup>5</sup>, e também inúmeros contatos com vários partidos comunistas de toda a Europa. No ano de 1926, com o avanço ditatorial do governo fascista, Gramsci é preso “[...] apesar de desfrutar de imunidades parlamentares - é preso junto com outros parlamentares comunistas e recolhido ao cárcere Regina Coeli, em isolamento absoluto e rigoroso” (Gramsci, 2007, p. 64).

Na prisão, entre 1929 e 1935, Gramsci escreve os *Cadernos do Cárcere*, que é considerada a sua mais importante obra, publicada em seis volumes e depois do final da Segunda Guerra Mundial. Tal obra foi organizada em 32 cadernos de capa dura nos quais o autor discorreu sobre uma variedade de temas, com destaque para a Filosofia, Política, História e Cultura. A morte de Gramsci ocorreu logo após a sua libertação da prisão, em Roma, em 1937 (Coutinho, 2007). Ele fora libertado em uma manobra do governo fascista italiano para que não morresse como aprisionado político, após mais de uma década de prisão. Também teve a questão de pressão internacional que foi decisiva

Considerando-se o legado de Gramsci presente nos *Cadernos do Cárcere*, fica evidente o intelectual materialista que recorre ao historicismo e à dialética no processo de elaboração e desenvolvimento do conhecimento, tendo como premissa inicial a realidade concreta por meio das relações sociais objetivadas e produzidas pelos indivíduos. Toda a base dos estudos de Gramsci está situada no campo do debate ideológico e político, não enfatizando muito alguns aspectos diretamente vinculados à Ciência Econômica ou mesmo aos fundamentos estruturais da sociedade (Semeraro, 2001; Coutinho, 2012). Cabe destacar que nos seus estudos no cárcere, o referido autor contribuiu significativamente com escritos nas denominadas Ciências Sociais, sobretudo, nas áreas da Política, Sociologia, História e Educação.

Entretanto, a ênfase de Gramsci nas Ciências Sociais não significa que ele não tenha feito textos sobre assuntos tratados pela Economia, ou seja, apenas reflete que nesta seara as suas contribuições foram menores que em outras áreas do conhecimento - a exemplo da importância dada pelo autor às discussões no campo da Política. Ademais, o autor italiano em destaque considerava que a crítica à Economia Política já tinha sido realizada de forma bastante firme e contundente por Karl Marx e Lênin, respectivamente, nos séculos XIX e nos primeiros anos do século XX. Nesse sentido, Gramsci acata a crítica proposta por Marx e Lênin e ainda

[...] fez essa opção por que partiu do pressuposto – o que pode ser facilmente

---

<sup>5</sup> É um movimento político da extrema direita, que defende: i) a homofobia; ii) o machismo, iii) a xenofobia, iv) o nacionalismo, v) o racismo, vi) a família tradicional branca e vii) se diz contra o aborto e o divórcio.

confirmado pela leitura dos *Cadernos do Cárcere* – de que a crítica da economia política já havia sido feita: ele aceita integralmente os resultados dessa crítica [...] (Coutinho, 2012, p. 102).

Tendo em vista a necessidade de ampliar o debate para outras áreas do conhecimento, Gramsci concentra muito da sua obra no estudo da Política; porém, tal estudo não é feito de forma divorciada dos condicionantes econômicos, a saber, não se constata uma segregação entre Economia e Política. Desse modo, o autor apregoa que “[...] tudo é política, inclusive a filosofia ou as filosofias, e a única filosofia é a história em ato, ou seja, a própria vida” (Gramsci, 2007, p. 246). Nos *Cadernos do Cárcere*, o intelectual sardo concebe a Política em dois sentidos, um que ele denominou de restrito e o outro de amplo (catarse). O conceito de catarse diz respeito à ação humana em busca da sua liberdade - não obstante os limites da realidade objetiva e os impedimentos colocados pelas estruturas econômicas - na qual se atingiria um nível renovado de consciência social e,

[...] indica a passagem do movimento puramente econômico e corporativo (ou egoístico-possessivo) ao movimento ético-político, isto é, a elaboração superior da [infra] estrutura em superestrutura na consciência dos homens. A passagem do “objetivo ao subjetivo” e da “necessidade a liberdade”. A fixação do momento “catártico” torna-se, assim, o ponto de partida de toda filosofia da práxis (Gramsci, 2006, p. 101).

A obra *Cadernos do Cárcere* é reconhecidamente a mais importante de Gramsci, na qual ele buscava elaborar um estudo sistemático que tivesse o condão de ultrapassar os limites temporais de sua época. Tal intento pode ser verificado em uma das cartas enviadas pelo autor a sua cunhada, *Tatiana Schucht*, com a qual manteve uma interlocução próxima enquanto esteve na cadeia. De acordo com Coutinho (2007), em uma dessas cartas, datada de 1927, ele afirma que pretendia realizar um trabalho que ficasse para sempre ou “fur ewig” (Semeraro, 2001). Mas, mesmo apresentando um caráter fragmentário em decorrência das condições vivenciadas pelo autor durante a escrita da obra, os *Cadernos do Cárcere* ainda são considerados como um estudo de muita relevância para análise e compreensão da realidade da sociedade contemporânea.

As cartas escritas por Gramsci conseguem dar conta da dimensão das condições de vida e de saúde vividas por ele durante os anos em que esteve recolhido à prisão. Alguns anos depois da morte de Gramsci, as suas cartas foram reunidas e publicadas em livro denominado de *Cartas do Cárcere*. Dessa forma, o referido autor esteve afastado da militância política e do jornalismo durante o período da sua obra carcerária. Ocorre que, justamente nesse espaço temporal, o autor italiano em tela poderia se dedicar à escrita sem a influência de determinados contextos, ou seja,

o distanciamento social levou à produção de uma obra de caráter histórico-universal. Muito embora Gramsci tenha vivenciado alguns acontecimentos determinantes de sua época, como a existência do sufrágio universal e dos partidos políticos de massa, a intensa socialização da política e o fato de ter vivido na época da Revolução Russa e dos desdobramentos que se seguiram em 1920 e 1930 (Coutinho, 2007).

Para Marx, a mercadoria serve de fundamento central para a construção das complexas categorias de análise da sua crítica à Economia Política. Em Gramsci, o ponto crucial é a Política com a diferença entre governantes e governados. Nesse diapasão, o filósofo italiano tinha a preocupação de traçar uma estratégia de conteúdo revolucionário para o Ocidente. Aqui, os termos Ocidente e Oriente<sup>6</sup> não se referem à localizações de cunho geográfico e, diversamente, indicam formações mais ou menos complexas tendo em vista a importância da sociedade civil em relação ao Estado. Por sua vez, a Rússia antes de 1917 se enquadraria como sociedade oriental e os países de capitalismo desenvolvido como sociedade ocidental - a exemplo daqueles da Europa Ocidental (Semeraro, 2001; Coutinho, 2007).

Gramsci adota o princípio da totalidade como um dos aspectos fundamentais da sua obra, cuja apreensão se encontra na sua conceituação de bloco histórico. Tal princípio considera a sociedade como uma realidade de natureza complexa, articulada e permeada por processos, mediações e contradições. A totalidade é um princípio teórico do materialismo histórico-dialético que remete a uma compreensão globalizante da sociedade, no sentido da sua percepção como um todo. Nessa perspectiva, o autor fundamenta os seus estudos na totalidade e na interação dialética entre a objetividade e a subjetividade para analisar a realidade em suas diversas determinações. Por sua vez, o princípio da totalidade se constitui como a mais básica distinção entre as ideias marxistas e a ciência burguesa e não o predomínio do fator econômico para explicação da realidade social (Lukács, 2018).

Tanto o materialismo quanto o historicismo são fundamentais na teoria de Gramsci. O pensador italiano não se distanciou das concepções básicas de Marx, pelo contrário, os seus princípios basilares não são muito diferentes no que concerne à teoria do conhecimento. A luta do autor sardo foi contra o idealismo de Croce e o determinismo economicista. No pensamento de Gramsci, o historicismo ocupa lugar de destaque ao conceber a realidade como um fenômeno

---

<sup>6</sup> Oriente e Ocidente não tem um significado geográfico e de localização física de certos espaços, mas tem uma significação apenas e fundamentalmente política. Uma formação política “oriental”, por exemplo, no sentido discutido aqui, não se relaciona a uma determinada localização sua no globo terrestre, mas uma determinada configuração das relações políticas e sociais dentro desse país determinado. Assim, só para tornar claro, é possível uma formação política “oriental” em um país localizado geograficamente no ocidente e vice-versa. Ele usava metáforas para evitar mais problemas na prisão.

aberto e dentro de um campo de possibilidades ou local apropriado “[...] que pode adquirir outra conformação histórica dependendo das ações dos sujeitos que atuam em um ambiente com determinadas condições estruturais e superestruturais” (Martins, 2008, p. 215).

Assim, sem qualquer margem de dúvidas, a categoria Estado foi uma das mais trabalhadas nos estudos gramscianos. Embora não tenha realizado um estudo sistemático do Estado, é nessa categoria que se situam algumas das ideias centrais do pensamento do autor italiano em discussão. Desde a sua juventude, o tema Estado já era objeto dos escritos de Gramsci, o qual fora aprofundado posteriormente na sua obra na prisão, que são os *Cadernos do Cárcere*. Tendo em vista todo o seu envolvimento como militante político, a sua participação na experiência dos *Conselhos de Fábrica* e a luta junto aos trabalhadores da indústria italiana de automóveis, torna-se evidente que o seu trabalho foi muito além das elaborações teóricas e sim bastante engajado na luta concreta da classe trabalhadora.

Na sua condição de pensador da linha marxista, Gramsci se questionava sobre os motivos pelos quais a revolução não teria ocorrido na Europa Ocidental, mesmo havendo ali as condições favoráveis a ela. A partir de então, o referido pensador se concentra na reflexão sobre o fracasso da revolução no Ocidente e é nesse contexto que ele passa a realizar suas análises do Estado, especialmente, no período de seu encarceramento (Coutinho, 2012). A concepção gramsciana de Estado obedece às premissas básicas do pensamento de Marx, eis que o intelectual italiano entende o Estado como um aparelho a serviço da estrutura de dominação de classe exercida pela burguesia sobre o proletariado. Porém, há algumas diferenças existentes entre os conceitos de Marx e Gramsci, quanto à concepção de Estado.

Na concepção de Gramsci (2007, p. 331), o “[...] Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”. O autor concebeu o Estado de uma forma ampliada quando acrescentou a sociedade civil e seus aparelhos de hegemonia imprescindíveis à promoção do consenso social, ou seja, incorporou novas categorias ao conceito marxista-leninista de Estado como um instrumento coercitivo da classe burguesa. Nessa acepção teórica, o Estado como organismo de manutenção de desigualdades, privilégios da classe dominante e coerção social (força repressiva) necessita ser suplantado pela fundamental democratização das funções e atividades estatais. Embora o Estado seja aqui entendido como essencial instrumento a serviço da dominação de classe, mediante o uso da força e do consenso, o seu caráter de dominação depende de legitimação social, a saber,

[...] o Estado deve ser concebido como “educador” na medida em que tende

precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização. Dado que se opera essencialmente sobre as forças econômicas, que se reorganiza e se desenvolve o aparelho de produção econômica, que se inova a estrutura, não se deve concluir que os fatos de superestrutura devam ser abandonados a si mesmos, a seu desenvolvimento espontâneo, a uma germinação casual e esporádica. O Estado, também neste campo, é um instrumento de “racionalização”, de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e “pune”, já que, criadas as condições nas quais um determinado modo de vida é “possível”, a “ação ou a omissão criminosa” devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica (Gramsci, 2007, p. 28).

Para Gramsci, no interior das superestruturas, há duas esferas distintas denominadas por ele de: sociedade civil e sociedade política. A sociedade civil aparece posicionada entre a estrutura econômica e o Estado; o qual serve como instrumento de adequação da sociedade civil à sociedade econômica, mediante o uso das suas leis e coerção social. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Economia é a estrutura e a sociedade civil integra a sociedade política (Estado), sendo que ambas constituem a superestrutura. Portanto, o Estado abarca desde os aparelhos repressivos de governo ou esfera pública, como também a sociedade civil e seus respectivos aparelhos privados de hegemonia (Coutinho, 2012). Aqui se destaca o conceito ampliado de Estado atribuído a Gramsci, em contraste com o conceito restrito que se apresenta nos pensamentos de Marx e Engels “[...] como o “comitê das classes dominantes” e como “poder de opressão de uma classe sobre outra”; e que Lenin, de modo ainda mais restritivo, considera que “o exército permanente e a polícia são os instrumentos fundamentais” do poder do Estado.

No que diz respeito à concepção de Estado em Gramsci, as suas reflexões acerca deste estudo ainda,

[...] leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais (Gramsci, 2005, p. 84).

O conceito ampliado de Estado, na obra de Gramsci, tem as suas diferenças em relação aos demais pensadores marxistas, visto que há uma diferença de panorama histórico e social no qual os autores elaboraram as suas ideias e obras. Cabe ressaltar que Gramsci produziu a sua obra carcerária na primeira metade do século XX, ocasião na qual o fenômeno estatal já havia se generalizado e ele pode ver a intensificação dos processos de socialização da participação política nos países ocidentais no final do século XIX (Coutinho, 2007). Tal situação é oposta ao contexto no qual foram produzidas as obras de outros marxistas clássicos, pois no século



XIX, a participação política ainda era muito restrita e limitada a pequenos grupos que, via de regra, atuavam de forma clandestina na maioria das suas ações combativas. Ademais, a socialização da política ainda não havia acontecido e o Estado assumia muito mais a sua face opressora perante a sociedade.

Neste sentido, o pensador italiano não se distancia dos fundamentos ontológicos da concepção marxiana clássica de Estado, porém, o referido autor tem em mente a crescente intensificação da relação entre o Estado e a sociedade e também as nascentes conformações do capitalismo do século XX. Não obstante, a denominação Estado ampliado<sup>7</sup> não foi utilizada por Gramsci em suas obras.

Como já fora mencionado anteriormente, Gramsci não segrega a Economia da Política, bem como ratifica a concepção de Marx do Estado como aparelho de dominação a serviço da classe burguesa. Por sua vez, o Estado exerceria a função de mediador dos conflitos entre as classes sociais de interesses antagônicos, mas também teria a prerrogativa de conduzir toda a sociedade em conformidade com os interesses das classes dirigentes. Diante disso, a burguesia e o proletariado moderno devem considerar que a forma Estado só pode ser apreendida de maneira concreta no interior de um determinado sistema de produção. Logo, os dois aspectos fundamentais do ente estatal - a coerção e o consenso - referem-se às esferas constituintes da forma Estado, a saber, a sociedade política e a sociedade civil (Liguori, 2007). Eis aqui as palavras do autor sardo sobre noção de sociedade civil, ou seja,

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que é, precisamente, uma rerepresentação da forma corporativa e econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil), isto é, hegemonia coraçada de coerção (Gramsci, 2007, p. 244).

Tendo em vista que para Gramsci o Estado é um complexo constituído pela sociedade política e pela sociedade civil, cabe aqui uma caracterização dessas duas esferas fundamentais que exercem diferentes funções na organização, na articulação e na reprodução das relações de poder no contexto social. A sociedade política – “Estado em sentido estrito ou Estado coerção” – compreende o aparelho de coerção, controle e repressão política sob a égide do uso força (Coutinho, 2007). À sociedade política correspondem todos os meios legais pelos quais a classe

---

<sup>7</sup> A filósofa francesa *Christine Buci-Glucksmann* foi quem cunhou o referido termo que começou a ser introduzido a partir de 1975, para evidenciar a relação existente entre Estado e sociedade civil e enfatizar os sentidos de unidade e distinção do conceito gramsciano. Conforme Liguori (2007, p. 13), a autora *Buci-Glucksmann* “[...] apontava a ampliação do conceito de Estado como a maior contribuição teórico-política de Gramsci”.

dominante monopoliza o uso da violência e da força, a exemplo das instituições político-administrativas, jurídicas e militares.

Por seu turno, a sociedade civil corresponderia à esfera “privada” ou “não-estatal” da sociedade, na qual a participação é voluntária e consensual. Ao conjunto de instituições ou organizações da sociedade civil cabe o encargo de elaborar e difundir as ideologias da classe dominante. Podem ser enquadradas como instituições da sociedade civil: o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, os meios de comunicação, dentre outras correlatas. Contraditoriamente, a sociedade civil é uma arena marcada pelos fortes interesses classistas, mesmo aparentando alguma individualidade ou neutralidade de classe. Gramsci denominou as instituições da sociedade civil de aparelhos privados de hegemonia, vez que esses aparelhos fazem parte do mecanismo de funcionamento estatal ao mesmo tempo em que se articulam dialeticamente com o Estado (Gramsci, 2007).

Cabe ressaltar que a sociedade política e a sociedade civil formam uma unidade orgânica, ou melhor, “[...] não se pode distinguir a sociedade política da sociedade civil: existe só o Estado” (Gramsci, 2001, p. 437). Nesse sentido, Gramsci admite que o Estado burguês utiliza-se do monopólio jurídico da força e da violência para manter a sua dominação de classe, por meio da permanente repressão a grupos e movimentos sociais contrários a sua hegemonia.

Os aparelhos privados de hegemonia têm a função precípua de estabelecer o consenso social, com o propósito de fazer com que o projeto dominante seja acatado por todos, isto é, promovem a difusão e a universalização dos interesses privados da classe dominante. Desse modo, ocorre uma dissimulação das estruturas de dominação política e econômica e uma exploração cada vez maior da pobreza, eis que estas seriam as funções da sociedade civil no Estado dominado pela burguesia (Liguori, 2007). Ou seja, os organismos sociais “privados” em Gramsci “[...] apesar desse seu caráter voluntário ou “contratual” – eles têm uma indiscutível dimensão pública, na medida em que são parte integrante das relações de poder em dada sociedade” (Coutinho, 2012, p. 55).

Em Gramsci, o conceito de hegemonia está ligado à sua concepção de Estado. A hegemonia de uma classe ocorre quando os seus valores e percepção de mundo passam a ser dominantes. Tal hegemonia é exercida por meio de projeto elaborado pela classe dominante e imposto para totalidade da sociedade, com origem no domínio material e legitimação no plano das ideias. O processo de controle ideológico é realizado pela classe detentora de hegemonia, a qual aponta todo o direcionamento moral e intelectual da sociedade no sentido de expressar o horizonte ou programa que deve ser seguido pelas demais classes. Segundo Liguori (2007, p. 11), “Em todo o pensamento de Gramsci, a reflexão sobre o Estado-nação é central e está

intrinsecamente ligada à temática da hegemonia”.

Na esfera da sociedade civil, os aparelhos privados de hegemonia são encarregados de promover os consensos, elaborar e difundir os valores simbólicos e ideológicos elaborados pela classe dominante. Para Gramsci, nas sociedades ocidentais, havia uma maior percepção da atuação dos aparelhos da sociedade civil na defesa da visão de mundo da classe dominante, cuja sociedade já havia atingido um patamar maior de desenvolvimento e complexidade na relação Estado e sociedade civil. Já nas sociedades orientais, a sociedade civil era considerada menos desenvolvida em suas relações com o Estado, que tinha na coerção a sua característica predominante (Simionatto, 2014). Nesse diapasão, o intelectual italiano procurou entender como a classe dominante conseguia o consenso social, isto é, como a classe detentora da hegemonia obtinha o consenso ativo dos dominados.

Marx e Gramsci conceberam ideias diferentes sobre a noção de Revolução, o que se justifica pelo fato de que os dois pensadores viveram e produziram as suas obras em contextos sociopolíticos diversos. Assim, Gramsci se ocupou dos motivos que conduziram ao fracasso da revolução no ocidente e também concentrou seus esforços no sentido de desenvolver uma estratégia revolucionária para aqueles países considerados como de capitalismo mais avançado ou desenvolvido. Destarte, o autor italiano percebe as diversidades entre a sociedade russa da revolução bolchevique e as sociedades de capitalismo desenvolvido da Europa Ocidental, tendo em vista as diferentes formas de atuação estatal nessas sociedades e o êxito revolucionário em solo russo. Daí decorrendo o critério de diferenciação no emprego dos termos Oriente e Ocidente, respectivamente, para designar a Rússia e os países desenvolvidos da Europa Ocidental. De acordo com Gramsci (2007, p. 262),

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se erguia uma robusta cadeia de fortalezas e de casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isso exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional.

Com fundamento nas suas análises sobre os países ditos ocidentais e aqueles designados por orientais, Gramsci desenvolve duas estratégias no que concerne à Revolução, quais sejam, a “guerra de posição” e a “guerra de movimento”. A guerra de movimento consistiria na estratégia de luta política utilizada no Oriente, com ataque direto ao Estado e consequente tomada do poder por meio da força e violência. A Rússia seria o país mais adequado para a empreitada da guerra de movimento, eis que o Estado era forte e a sociedade civil menos

desenvolvida. Por sua vez, a guerra de posição seria a estratégia de luta para se atingir a hegemonia política na sociedade civil, sendo uma estratégia mais adequada ao Ocidente (Gramsci, 2001).

Nesta conjuntura, a educação consistiria na instituição mais apropriada para a classe trabalhadora criar instrumentos contra hegemônicos, capazes de elaborar e difundir uma nova visão de mundo. Além da educação, em sentido amplo, a guerra de posição se daria a partir do partido e de outras instituições da sociedade civil. Na guerra de posição, haveria o momento da tomada das trincheiras, alcance de posições e elaboração de hegemonia para, posteriormente, o momento da conquista definitiva do poder (Gramsci, 2001). Na obra gramsciana, o nascimento de uma nova hegemonia e a reforma nas diretrizes morais e intelectuais obrigam a implementação de mudanças de base na estrutura social; visto que o enfrentamento dos diversos problemas sociais não ocorre apenas no campo político.

Outro ponto crucial da teoria marxiana defendido por Gramsci foi a ideia da extinção do Estado. Em conformidade com os pensadores da linha marxista, a obra do referido pensador advoga a tese da superação do ente estatal com a implementação da sociedade comunista; também denominada de sociedade regulada por causa da censura imposta pelo Estado fascista italiano. A crítica política marxista encara o Estado como essencial na estrutura organizada de poder de uma classe sobre as demais. Logo, com a extinção da sociedade de classes também desaparecería a necessidade do ente estatal; o qual não seria abolido de maneira brusca. Daí a dominação e a coerção cederiam seus espaços ao consenso e à hegemonia, progressivamente, na esteira do avanço do socialismo. “Para Gramsci, essa extinção significa o desaparecimento progressivo dos mecanismos de coerção, ou seja, a ‘reabsorção da sociedade política na sociedade civil’” (Coutinho, 2007, p. 138).

Em que pese a implantação das reformas de caráter socialista e a superação do capitalismo, o desaparecimento do Estado não ocorre logo depois da extinção das classes sociais. Assim sendo, a luta política deverá prosseguir mesmo na vigência do socialismo, até que se consiga transpor todas as alienações criadas por um Estado divorciado da sociedade. Com uma sociedade civil cada vez mais avançada, o Estado-coerção se enfraquece continuamente até a sua exaustão. Portanto, a sociedade civil passaria a ter como hegemônico o projeto revolucionário que visa colocar um fim na exploração humana, com a destruição da sociedade dividida em classes e a ascensão do comunismo. A partir desse ponto, a sociedade civil e os seus organismos assumem o protagonismo material do autogoverno dos produtores livremente associados (Mészáros, 2011).

Apesar de algumas críticas quanto ao pensamento político de Gramsci, a sua teoria do

Estado traz elementos importantes para a compreensão da relação entre Estado e sociedade civil na atualidade, pois em sua análise teórica da realidade social há elementos que permitem entender como a classe social dominante faz uso da hegemonia para manter o controle ideológico sobre a classe subalterna. O autor em tela também contribuiu nos estudos marxistas ao examinar o ente estatal com base nas suas complexas relações existentes entre a estrutura e a superestrutura. Ademais, cabe salientar que o fundamento sociopolítico das suas obras permite uma visão mais elaborada dos processos de transformações sociais ainda enfrentados no seio da sociedade hodierna.

Cabe, aqui, uma breve discussão sobre os modelos de democracia liberal visando fundamentar o debate central sobre a relação entre a democracia e o marxismo.

### **2.3 Democracia na dialética marxista**

O pensador Joseph Alois Schumpeter foi um dos mais importantes estudiosos da concepção elitista ou minimalista de democracia, o qual teve grande influência da teoria de Max Weber e da corrente de opinião denominada elitismo. O referido pensador defende a tese de que o exercício da democracia deveria ser restrito a um grupo mais capacitado para governar dentre as elites mais bem preparadas moral e intelectualmente, com experiência e naturalmente vocacionadas para a vida política. Na visão schumpeteriana, o “povo” não possui opiniões racionais sobre as discussões políticas e as suas ações são caracterizadas pela ignorância, irracionalidade e pouco senso de responsabilidade (Duriguetto, 2011).

Para o modelo elitista, a democracia é entendida apenas como um procedimento de revezamento periódico dos diversos representantes das elites no poder por meio de eleições, com o objetivo de ocupar cargos públicos (Schumpeter, 1961). A concepção minimalista de democracia aparece em vários pensadores da corrente liberal na atualidade, visto que há um consenso entre eles de que a democracia tem um conjunto mínimo de regras do jogo que se restringem a poucos procedimentos ditos formais, a saber, a liberdade de organização e expressão, as eleições e o sufrágio (Duriguetto, 2011). Tais premissas servem de base teórica para o pensamento neoliberal, que entende a questão democrática como mínima, procedimental e elitista.

No modelo pluralista democrático, a esfera dos grupos de interesse é considerada como expressão central da democracia. Um dos representantes da teoria pluralista é Robert Alan Dahl que defende a ideia de que a democracia - ou poliarquia - é determinada pela ação de múltiplos grupos ou minorias, com reflexo direto na sua noção de Estado (Dahl, 1996). O ente estatal

seria encarregado de atuar como árbitro dos diversos interesses grupais, para regulação dos conflitos e promoção do bem-estar da coletividade. Aqui, afasta-se a concepção de Estado como instituição classista e coercitiva, ou seja, o ente estatal permaneceria aberto e acessível às funcionalidades do poder que seria exercido com certa neutralidade para promover a unidade e os bens da coletividade (Duriguetto, 2011).

Os pluralistas entendem que há democracia quando o Estado se abre às demandas dos vários grupos de pressão, os quais possuem a garantia de reivindicar os seus interesses específicos e privados. O ente estatal sofre a influência de demandas individuais e coletivas que são exercidas junto aos meios institucionais de representação, com o propósito de influenciar nas decisões políticas. Bobbio (1992) entende como necessário o processo de alargamento da democracia no sentido de proporcionar a integração da democracia representativa com outras formas de democracia direta, permitindo um espaço maior para a sociedade civil no Estado. Daí decorrendo os processos sociais e organizativos que ampliaram a democracia por meio da concepção do alargamento de direitos, com o reconhecimento da multiplicidade e da especificidade dos diferentes grupos sociais, como os direitos das minorias raciais, da mulher, dos menores, dentre outros. A democracia se faria perceptível nas “regras do jogo”, na garantia de funcionamento das instituições e no “Estado de direito” (Bobbio, 1988).

A corrente denominada de democracia participativa tem como representantes de notoriedade mundial, os pensadores considerados clássicos: Crawford Brough Macpherson, Carole Pateman e Paul Bachrach. Tal modelo de democracia defende a tese da efetividade da participação dos sujeitos sociais nas diversas instâncias políticas de debate dos assuntos de interesse público, com ênfase nas demandas e controle dos diversos sujeitos coletivos sobre as atribuições de responsabilidade do ente estatal. As formulações teóricas do modelo de democracia participativa foram incentivadas pelos inúmeros movimentos de contestação realizados entre os anos de 1960 e 1970 do século XX. A contribuição da democracia participativa aos movimentos contestatórios - estudantis, feministas, pacifistas, ecológicos e tantos outros semelhantes - consistiu na coerência da sistematização teórica das principais demandas para uma sociedade mais democrática, de modo que atendessem às reivindicações daqueles movimentos e mobilizações sociais. A ideia dos autores participacionistas era de propor um modelo contrário ao modelo de democracia elitista imposto pelos grupos conservadores (Held, 1987).

Com livre inspiração em clássicos de Jean-Jacques Rousseau e alguns fundamentos do marxismo e da democracia liberal, os pensadores desse modelo argumentam pela extensão da participação nas instituições de representação nacional e, especialmente, na esfera local. O

âmbito local toma uma dimensão muito importante no sentido de que nessa esfera “[...] se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação. [...] as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana” (Pateman, 1992, p. 46). Com base no desinteresse social pelos grandes debates políticos, observado em determinados países da atualidade, infere-se que uma minoria toma as mais importantes decisões governamentais. Nesse diapasão, a iniciativa popular ficaria adstrita a opiniões sobre assuntos de natureza simplória, não se recorrendo a esses mecanismos em questões de grande relevância como em assuntos de natureza econômica e impasses de política social (Held, 1987).

Jürgen Habermas é um sociólogo e filósofo alemão que desenvolveu o conceito de esfera pública para assinalar uma nova percepção prática e política na teoria democrática, em relação ao elitismo e ao pluralismo. A teoria da esfera pública perpassa pela ampliação dos espaços sociais de solidariedade e participação, como contrapartida à expansão das estruturas econômicas e burocráticas em relação às formas livres de interação comunicativa entre as pessoas e grupos. Para ele, a esfera pública consiste no espaço da sociedade no qual se pode resgatar a sociabilidade e a interação, bem como o debate e a comunicação. A democracia é entendida como o processo de institucionalização das condições de comunicação, com a finalidade de criar espaços públicos para o debate argumentativo de formação da opinião. Dessa maneira, todos os “atores sociais” estariam aptos a argumentar com críticas às autoridades públicas (Avritzer, 2008).

Por outro lado, Habermas não sugere o aprofundamento da lógica mercantil como forma de se contrapor à ingerência estatal na convivência em sociedade. O autor defende que as arenas de influência do capital, do poder e da solidariedade sejam recolocadas em uma nova harmonia na esfera pública, por intermédio da formação uma nova vontade política e democrática. Entretanto, toda a orientação política da esfera pública deve ser compatível com o modo de operação dos demais sistemas e não deve perseguir a superação e ruptura com o Estado e o mercado. Portanto, as condições objetivas para se atingir uma convivência mais solidária e com mais interação social tendem a permanecer no potencial do ato comunicativo, para a formação de consensos na esfera pública e, por consequência, sem mudanças significativas nos poderes econômico e político (Duriguetto, 2011).

Com base na discussão aqui realizada sobre os modelos de democracia liberal, percebe-se uma separação entre a sociedade, o Estado e o mercado nessas correntes de pensamento. Tais modelos entendem a democracia como um conjunto de instituições e práticas relativas aos mecanismos garantidores de eleições periódicas para a escolha de governantes e políticas dos grupos de pressão, pois ela é compreendida como sendo uma ação procedimental esvaziada dos

princípios fundamentais da igualdade e da emancipação humana. Já na democracia participativa, verifica-se que não há uma análise da sociedade civil e da propriedade privada dos meios de produção, com a participação institucional servindo apenas como subterfúgio para o não enfrentamento da superação do capitalismo. Os espaços institucionais participativos podem ser plurais, porém não existe a formação de uma contra hegemonia pelas classes subalternas (Gramsci, 2001).

Na ótica habermasiana, o eixo central da contradição entre capital e trabalho deixa de existir, pois a noção de esfera pública encerra uma visão autônoma e independente que não considera a dominação promovida pelo capital e sua influência nos vários setores da sociedade e da política. Todos os modelos aqui discutidos de democracia não levam em conta o fator econômico e a desigualdade material acarretada por ele; na medida em que a democracia burguesa somente é possível no aspecto da formalidade jurídica, em detrimento da dimensão democrática substantiva. Portanto, cabe aqui uma importante discussão sobre os dois níveis de democracia no marxismo: “a democracia formal-institucional (ou democracia método) e a democracia substantiva (ou democracia condição social)” (Duriguetto, 2011, p. 296).

Dessa maneira, a democracia formal-institucional está vinculada aos mecanismos das instituições que asseguram os direitos - civis, políticos e sociais - e a liberdade. Os processos (ou métodos) da democracia formal-institucional proporcionam a organização social e política dos grupos e classes subalternas com interesse na extinção da estrutura política do capitalismo. A democracia método é um instrumento que viabiliza a organização dos trabalhadores com o propósito de tomada do poder, visando mudanças dos rumos econômicos para formar as condições favoráveis ao advento do que seria uma democracia substantiva. A noção de emancipação política está relacionada à concepção de democracia formal-institucional, pois aquela noção foi desenvolvida na ordem burguesa e garante liberdade e igualdade de todos na forma da lei (Duriguetto, 2011). Logo, a emancipação política possui como aspecto limitador a sua submissão aos ditames do capital, podendo ser atingida sem se alcançar a emancipação plena dos sujeitos sociais.

Por outro lado, a democracia substantiva amplia o fenômeno democrático para permitir uma nova ordem social na qual aconteça a socialização do poder político e da riqueza produzida. A noção de emancipação humana expressa o ápice da democracia substantiva, isto é, a referida emancipação exige o fim de toda forma de desigualdade, dominação e exploração do homem pelo homem e acontece na obrigatória superação da ordem capitalista. Em que pese não existir identificação entre emancipação política e emancipação humana, torna-se importante destacar que a primeira serve de pressuposto para a segunda e também não há oposição entre as duas



concepções aqui mencionadas. Decerto, a luta pela democracia substantiva necessita, num primeiro momento, do embate pela manutenção e ampliação dos espaços democráticos de natureza formal (Montão; Duriguetto, 2010).

Para Wood (2003), a democracia substantiva é uma concepção de democracia que vai além da simples forma institucional e das eleições periódicas. Essa compreensão se contrapõe a uma visão de democracia puramente formal ou liberal, que enfatiza o processo eleitoral, os direitos civis e políticos, mas que não necessariamente assegura uma verdadeira participação popular nas decisões que afetam a vida das pessoas. A referida autora desenvolve sua visão da democracia substantiva a partir de uma crítica ao modelo democrático liberal, que, segundo ela, tende a restringir a democracia à esfera do mercado e da política representativa, onde a verdadeira soberania popular é limitada por fatores como a desigualdade econômica, o poder corporativo e a concentração de poder político. Em vez disso, a democracia substantiva enfatiza a participação ativa e o controle popular sobre as decisões políticas, econômicas e sociais, com o objetivo de promover a igualdade e a justiça social de maneira mais profunda.

A democracia substantiva exige que as estruturas políticas e econômicas sejam moldadas de forma a garantir uma participação genuína das pessoas na tomada de decisões importantes, não apenas por meio de representantes eleitos, mas também mediante mecanismos que permitam o engajamento direto e a responsabilização dos governantes. A ideia é que a democracia deve ser construída em torno de um processo que assegure a autonomia das pessoas e a distribuição equitativa de poder e recursos, combatendo as desigualdades estruturais que limitam a verdadeira liberdade e igualdade dos cidadãos (Wood, 2003).

Além do mais, a democracia substantiva está intimamente ligada a uma visão crítica da economia de mercado, que, em seu entendimento, pode ser um obstáculo à democracia genuína, pois as relações de poder no mercado muitas vezes reproduzem formas de dominação e exclusão. De outro modo, a democracia substantiva não se limita a garantir direitos formais, mas busca transformar as condições materiais e sociais que possibilitam uma verdadeira liberdade política e participação igualitária para todos (Wood, 2003). Portanto, a democracia substantiva é uma democracia que não apenas assegura os direitos políticos e civis, mas também busca transformar as condições sociais e econômicas que permitem a todos os cidadãos ter uma participação real e igual nas decisões que conformam as suas vidas.

Com fundamento nas relações entre democracia e as dimensões econômicas expostas anteriormente, torna-se possível um paralelo entre a concepção marxista e as doutrinas liberais no campo democrático. Desse modo, há uma mudança de perspectiva na qual a centralidade do debate incidia sobre as liberdades individuais e, no campo do marxismo, passa a ter como

aspecto crucial as classes sociais e sua ação coletiva.

Na obra *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, Marx procura introduzir um conceito de democracia ao realizar uma correlação entre democracia e monarquia, vez que a primeira se configura na constituição em gênero e a segunda não passa de uma subespécie empobrecida. Na democracia, a constituição política não forma o Estado em si mesmo no sentido de que esta é resultado do povo (autodeterminação) e somente um momento da sua real existência (Marx, 2010).

A democracia é o *enigma* resolvido de todas as constituições. [...] Hegel parte do Estado e faz do homem o Estado subjetivado; a democracia parte do homem e faz do Estado o homem objetivado. Do mesmo modo que a religião não cria o homem, mas o homem cria a religião, assim também não é a constituição que cria o povo, mas o povo a constituição. A democracia, em um certo sentido, está para as outras formas de Estado como o cristianismo para as outras religiões (Marx, 2010. p. 50).

Partindo-se da divergência entre as ideias de Marx e Hegel, as teses marxianas se destacam ao colocar o ser humano como o principal critério de conceituação de democracia, cujo distanciamento das conceituações políticas mais formais implica na aceitação da existência humana em contraposição aos preceitos que se restringiam a sua existência legal. Em contraste com outras formas de Estado, a democracia se constituiria na unidade verdadeira do universal e particular. Marx entende que na verdadeira democracia haveria o desaparecimento do Estado político, eis que no referido regime existiria a interface dos conteúdos políticos com aqueles da vida privada e também toda a esfera política teria seu conteúdo determinado pelo povo; com a ocorrência da conformação entre Estado político e não político (Marx, 2010).

A diferença entre monarquia e república somente pode ser admitida num Estado em que há cisão entre as esferas política e social, vez que tanto a república quanto a monarquia podem ser democráticas tendo em vista que as suas distinções são de natureza constitucional e política e o conteúdo estatal se firma fora da seara constitucional. Logo, no mesmo sentido hegeliano, o Estado político se delimita à constituição e o Estado material não se caracteriza como político. A filosofia política de Hegel serve de base às concepções de materialismo e de dialética, porém Marx se opõe às ideias hegelianas ao argumentar que as relações sociais relativas ao trabalho são essencialmente determinantes à concepção de Estado, colocando o conceito de modo de produção em lugar de destaque nas suas teses (Marx, 2010).

Para sustentar a ideia hegeliana de conceber o Estado como um ente abstrato dos fatores históricos e sociais que o construíram, tornou-se imperativo colocar o Estado como instituição universal que teria o condão de superar os conflitos de forças sociais oriundos da sociedade

civil. Assim, caso fosse provado que o Estado representa os interesses particulares da classe dominante impostos como de relevância geral e universal, haveria uma negação do argumento hegeliano de separação entre Estado e sociedade (Marx, 2004). Nesse sentido, o regime democrático não atingiria as forças sociais que promovem a exploração do homem pelo homem, isto é, o Estado é compreendido como um organismo posicionado, de modo artificial, às margens das relações sociais e sem qualquer nexo com o plano social ou humanístico.

Nas obras iniciais de Marx é perceptível a dualidade entre as esferas política e privada, com traços advindos da filosofia de Hegel. No tocante à democracia, o autor enfatiza que o seu conceito vai além da esfera política ao considerar também os aspectos sociais. A atitude de Marx de trazer à discussão aspectos materiais da vida privada abre uma frente de debates sobre o capitalismo e as suas formas de produção dos arquétipos políticos. Destarte, na teoria marxiana, há uma linha de distinção entre o político e o social e uma visão muito própria do mundo e das relações entre os sujeitos no decorrer da história da humanidade.

Nos primeiros anos do século XIX ocorreu uma incipiente organização do movimento operário, influenciada pelo avanço do capitalismo industrial inglês da época. Nesse contexto, o cartismo foi o movimento que mais se destacou ao convocar tentativas de greve geral de trabalhadores e vários protestos, sendo considerado como uma das primeiras propostas de construção de um partido de trabalhadores das massas. Ao analisar a situação dos trabalhadores ingleses, Friedrich Engels descreveu um importante panorama da organização operária, bem como os propósitos e estratégias de luta dos movimentos proletários. Em seu livro *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, de 1844, ele afirmava que o cartismo promoveu uma agitação na baixa classe média inglesa que começava a ver como positivos os protestos do operariado, já que “O cartismo é a forma condensada da oposição à burguesia” (Engels, 2010, p. 262).

Cabe destacar uma tênue diferença entre as ideias defendidas por Marx e Engels no que concerne à democracia. O primeiro pensador defende que a democracia se configuraria como um fenômeno político incapaz de promover transformações nas relações de produção; o segundo autor já concebia a existência de uma democracia não burguesa, pelo menos no plano conceitual, mediante as possibilidades de organização da classe trabalhadora e da democracia do cartismo que se apresentava como um movimento essencialmente de classe, isto é, “[...] sua democracia não se restringe apenas ao plano político” (Engels, 2010, p. 263).

Nas suas *Teses sobre Feuerbach*, Marx rechaça tanto o individualismo quanto o organicismo ao trazer à luz as relações transindividuais que conduzem da filosofia à prática, na qual haveria uma predominância da mudança sobre os imperativos teóricos. As referidas teses

evidenciam a contradição entre as concepções marxista e liberal de coletividade. O liberalismo se vincula a uma concepção de coletividade instrumental na medida em que as decisões coletivas que são impostas ao corpo social apenas são permitidas quando voltadas à garantia do exercício da individualidade, entendida como liberdade. Daí que a democracia liberal é produto de uma ação coletiva firmada e originada no indivíduo. Ao passo que para Marx, o mais importante é a coletividade e não o indivíduo, pois este não é a medida de humanidade (Marx, 2004).

Marx e Engels estreitaram os laços com o movimento operário, sobretudo com os ideais do cartismo inglês. No texto *O festival das nações em Londres*, de 1845, Engels escreve sobre a aceção de democracia e advoga pela fraternização das nações sob o manto democrático moderno nos moldes do cartismo e do comunismo observados, respectivamente, na Inglaterra e na França. O autor reforça a tese de que a fraternização das nações deve extrapolar o sentido meramente político e atingir um sentido social, pois a democracia hoje é o comunismo e o princípio das massas não pode ser desconsiderado. Dessa forma, Engels coloca a classe trabalhadora como a única capaz de realizar uma verdadeira fraternização das nações na qual a democracia e o comunismo unificariam as suas lutas e demandas (Pogrebinschi, 2007).

Tanto Engels quanto Marx fazem uma contundente defesa do comunismo, porém Marx aposta na tese de que a superação da democracia burguesa é a superação da democracia em si; ao passo que Engels acredita numa democracia de cunho proletário e inserida naquilo que ele denominou de comunismo. Assim, o assunto comunismo entra no centro do debate com a publicação da obra *Manifesto Comunista* na qual os autores traçam as estratégias em defesa das ideias comunistas. O referido documento relata sobre a tomada de poder pelo operariado, com a constituição do proletariado enquanto classe, o fim da supremacia burguesa e a consequente tomada do poder político pela classe trabalhadora (Marx; Engels, 2005).

No *Manifesto Comunista*, o primeiro passo para a tomada de poder consistiria na elevação do proletariado à condição de classe dominante com o intento de conquistar a democracia. Já o segundo passo consistiria na centralização dos mecanismos de produção no ente estatal e as investidas sobre o direito de propriedade. No momento em que cessar as condições de produção, nos moldes capitalistas e também as lutas de classes ou as próprias classes, haverá a formação de uma associação de produtores livres em que o desenvolvimento de cada indivíduo seja a condição primordial ao desenvolvimento de todos os sujeitos. Logo, o Estado perderia seu cunho político e a democracia se configuraria como uma parte inicial da revolução do proletariado (Marx; Engels, 2005).

Marx e família mudam-se para Londres, onde ele funda uma nova sede da Liga

Comunista, após os levantes ocorridos em vários países europeus no ano de 1848. O Comitê Central da referida liga demonstrava preocupação com os movimentos democráticos representados pela pequena burguesia, pois eram um obstáculo importante ao projeto comunista. Desse modo, a pequena burguesia defendia uma democracia em sentido restrito ou político sem alterações nas relações de opressão, com mudanças somente na posição de dominação de um setor da burguesia em relação aos demais. Além disso, na vida prática, os movimentos democráticos exerciam uma influência crescente nas organizações da classe trabalhadora, por meio da introdução das discussões relativas à social-democracia; o que prejudicava as mobilizações em torno de assuntos cruciais à causa operária (Marx, 2012).

Em sua obra intitulada *Crítica do Programa de Gotha*, datada de 1875, Marx traça um panorama sobre o movimento operário da época e tece críticas às supostas alianças entre alguns membros do movimento e a burguesia representada pela social-democracia. Assim, o documento de Gotha repetia uma proposta já conhecida (sufrágio universal, direitos do povo, dentre outros semelhantes) e desconsiderava o período de transição entre as sociedades capitalista e comunista, no qual o Estado se transformaria na ditadura revolucionária do proletariado (Marx, 2012). Portanto, com a tomada do poder político pelo proletariado, o pressuposto democrático se tornaria um óbice contra o fim da propriedade privada numa ampla perspectiva de realização do comunismo.

Marx assevera que o programa de Gotha somente teria sentido em uma república democrática, sendo que ele não inovou em nada do que já se vislumbrava em países como Suíça e Estados Unidos. Cabe ressaltar que a perseguição de metas democráticas não se configuraria como o maior propósito da classe trabalhadora, porém o projeto democrático seria um período de transformação entre o capitalismo e a consolidação do comunismo. Segundo Marx, as aproximações e alianças entre os militantes da causa comunista e os partidários da democracia não poderiam ser vistas como positivas aos imperativos da revolução proletária. A democracia no Estado alemão também foi objeto de análise da crítica marxiana,

Até mesmo a democracia vulgar, que vê na república democrática o reino milenar e nem sequer suspeita de que é justamente nessa última forma de Estado da sociedade burguesa que a luta de classes será definitivamente travada, mesmo ela está muito acima desse tipo de democratismo, que se move dentro dos limites do que é autorizado pela polícia e desautorizado pela lógica (Marx, 2012, p. 44).

O real sentido da democracia assume lugar de destaque entre os adeptos da teoria do comunismo. O projeto democrático já foi colocado como aliado na estratégia de conquista do poder político e como contrário ao movimento revolucionário da classe trabalhadora. Assim, as

diversas interpretações a respeito do tema democracia revelam uma certa mudança de concepção ao longo do tempo nos escritos marxianos. Há que se destacar também a relativa identificação conceitual tanto nas obras individuais quanto coletivas publicadas por Marx e Engels, nas quais se evidenciam algumas mudanças na maneira de encarar o que seria entendido por projeto democrático na luta revolucionária da classe trabalhadora. Embora não haja propriamente uma contradição em torno da concepção de democracia em Marx, esse assunto presta-se de argumento às disputas entre os estudiosos das teses do referido pensador.

No Brasil contemporâneo, alguns autores debateram a questão da democracia no marxismo. Dentre eles, Carlos Nelson Coutinho, o qual defendia a existência de um vínculo entre democracia e socialismo. O referido autor considera que haveria determinados elementos da democracia política que continuariam valendo no socialismo, vez que alguns elementos da democracia socialista já se fazem presentes na sociedade burguesa. Nesse sentido, o estudioso destaca alguns mecanismos de representação direta do povo nos quais as massas se reconhecem na condição de “sujeitos políticos coletivos”, quais sejam, os sindicatos, os partidos, as associações de moradores, dentre outros similares. Logo, a democracia política na ordem socialista “[...] é condição tanto para a conquista quanto para a consolidação e aprofundamento dessa nova sociedade” (Coutinho, 1984, p. 5).

De acordo com Coutinho (1984), a propriedade privada e todos os mecanismos de direção da sociedade devem ser extintos com o advento do socialismo. Nessa nova ordem societária, haveria uma progressiva articulação entre os organismos da democracia direta e os instrumentos de representação indireta, tradicionalmente conhecidos, com foco na constante socialização da política. Todo esse processo hegemônico da classe trabalhadora aconteceria por meio da democracia de massas populares, com o alcance de consensos e de unidade política de baixo para cima. Ou seja, seria uma democracia socialista considerada como pluralista de massas, já que elevaria a um patamar de superioridade as conquistas alcançadas na democracia de caráter liberal com a qual teria uma relação de superação dialética. Eis a visão do autor em tela sobre a democracia de massas populares,

[...] que deve servir de superestrutura à transição para, e à construção de, uma sociedade socialista tem de surgir dessa articulação entre as formas de representação tradicionais e os organismos de representação direta; essa articulação [...] deve promover a síntese dos vários sujeitos políticos empenhados na transformação social. Uma síntese que - respeitada a autonomia e o pluralismo dos movimentos de base - seja a portadora da hegemonia dos trabalhadores sobre o governo da sociedade como um todo (Coutinho, 1984, p. 7).

Ivo Tonet foi outro pensador que enfrentou a discussão sobre a temática da democracia

no marxismo. Nos seus estudos sobre a democracia em Marx, o referido pensador procurou compreender o trabalho como fundamento ontológico do indivíduo enquanto ser social. Dessa maneira, as formas de trabalho servem de base para as sociabilidades criadas pela humanidade, já que não é factível o entendimento de qualquer atividade desenvolvida em sociedade sem considerar a articulação do corpo social com a totalidade e com o seu fundamento de natureza ontológica. Partindo do trabalho como matriz ontológica da sociedade, ele argumenta que o poder do Estado é baseado na defesa dos interesses da classe dominante que se apropriou de maneira privada dos meios de produção fundamentais à subsistência dos trabalhadores (Tonet, 2009).

A partir da divisão social entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção, foi imposta a exploração do trabalho daqueles desprovidos de propriedades. Com vistas à manutenção dos seus patrimônios e o exercício permanente da dominação de classe, os detentores dos meios de produção criaram o Estado. Portanto, se o ente estatal tem sua origem na propriedade privada e na divisão da sociedade em classes, é inviável uma transformação da ordem societária ancorada no poder estatal e promovida pelas classes dominadas no sentido de que “[...] É do antagonismo existente entre as classes que brota a necessidade do Estado, porém com a clara finalidade de defender os interesses das classes dominantes” (Tonet, 2009, p. 6).

Conforme Tonet (2009), embora haja diferenças entre ditadura e democracia, o Estado possui a tendência de acatar os interesses da classe dominante. Tal autor aposta na impossibilidade da existência democrática fora do contexto de uma sociedade caracterizada pela propriedade privada e pela exploração humana, vez que ela é uma forma de Estado e um instrumento a serviço da dominação burguesa. Nesse diapasão, a ampliação ou aperfeiçoamento da democracia para uma nova ordem societária é algo impensável. Assim sendo, a democracia se mostra incapaz de alcançar o objetivo marxiano de extinção da exploração do trabalho humano, pois o mero aprimoramento democrático não altera os seus pressupostos no Estado e também na sociedade de classes, ou seja,

Não importa quão aperfeiçoada ela (a democracia) seja, não importa o quanto ela possa diminuir a desigualdade social, ela jamais poderá arrancar (e nem sequer identificar) a raiz dessa desigualdade, que é a propriedade privada, uma vez que ela repousa sobre essa própria raiz (Tonet, 2009, p. 9).

Neste contexto, é notória a percepção de que a democracia é subordinada às restrições impostas pela propriedade privada e pela sociedade de classes. Logo, a democracia não é compatível com as proposições relativas à construção de uma nova forma de sociabilidade que

tenha como cerne o livre trabalho associado. Tendo em vista o estabelecimento de um novo paradigma societário, a tese marxiana não pode ser tratada como antidemocrática, uma vez que “[...] Marx não é contra a democracia. Ele, apenas, é a favor da emancipação humana, da plena liberdade dos homens, coisas que a democracia não pode proporcionar” (Tonet, 2009, p. 13).

A pesquisadora brasileira Thamy Pogrebinschi também se ocupou da questão da democracia em Marx. A referida autora considera que como “enigma resolvido” de toda constituição, a democracia marxiana apresenta-se como resposta para os problemas suscitados pelas formas políticas, sendo a contradição entre o Estado e a sociedade civil o principal dentre todos eles. A partir dessa constatação, a autora inicia o estudo da concepção de “verdadeira democracia” com o objetivo de examinar esse conceito marxiano da forma como fora desenvolvido, especialmente, na obra *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Em suas incursões nas ideias marxianas, a pesquisadora ainda indica o modo pelo qual a verdadeira democracia se apresenta como o enigma resolvido das formas modernas de organização política (Pogrebinschi, 2007).

O Estado que desvanece com a verdadeira democracia consiste na forma ilusória daquela que deve ser a comunidade política real (*wirklich Gemeinschaft*), ou seja, ele é um produto da alienação política. As “falsas democracias”, ou as democracias que não são verdadeiras, necessariamente coincidem com uma forma de Estado, seja ela aristocrática, monárquica ou republicana. A verdadeira democracia, por sua vez, não se identifica com nenhuma dessas formas e, ao contrário, se insurge em oposição a elas (Pogrebinschi, 2007, p. 56).

A autora em tela considera que a concepção de democracia em Marx ultrapassa o ente estatal e se opõe a ele, visto que rejeita todas as formas políticas que acompanham a moderna noção de Estado. Daí que o pressuposto central do pensamento político marxiano consiste na superação da contradição entre Estado e sociedade civil para que se possa atingir o verdadeiro significado da democracia. Logo, a política deveria ser pensada para além do Estado no sentido de que seja concebida uma outra forma de organização política que ocupe o lugar da democracia. Ou seja, a “verdadeira democracia” como solução do enigma marxiano, implica na superação daquela contradição por intermédio da criação de um novo lugar para a política, qual seja, “[...] a comunidade real fundada em uma livre associação de homens igualmente livres” (Pogrebinschi, 2007, p. 56).

Neste diapasão, a referida autora argumenta que na comunidade - Estado e sociedade civil, simultaneamente - a democracia atinge a sua verdade, pois nela revela-se como seria a forma de sociabilidade que viria a servir de lugar para a instauração do comunismo por ocasião da revolução que levaria o Estado moderno ao desaparecimento; não se resumindo à mera



tomada de poder por novos sujeitos. Dessa maneira, o enigma marxiano da verdadeira democracia não se ocupa da titularidade do poder ou mesmo à forma do seu exercício. Tal enigma refere-se à contradição existente na base da modernidade política, o que causou a alienação política da sociedade civil em relação ao Estado. A resolução do enigma da “verdadeira democracia” deve ser buscada nas formas comunitárias que realizam a democracia sem quaisquer mediações (Pogrebinschi, 2007).

Ao afirmar que a verdadeira democracia é o enigma resolvido de toda constituição, Marx quer dizer que a democracia se identifica com a realidade material – ou com a “vida do povo” –, não obstante a forma política que a contenha. Em outras palavras, o que define como verdadeira a democracia é a experiência humana que se encontra em sua base, e não as instituições de uma determinada forma de governo ou regime político que porventura a reclamem. Por isso a democracia apresenta-se como a “verdade de todas as constituições”, uma “constituição genérica” que, no entanto, não tem qualquer forma política como a sua própria verdade (Pogrebinschi, 2007, p. 61).

Pelo exposto, pode-se concluir que Marx defende a tese do fim da exploração humana e a liberdade plena de todos os indivíduos. Entretanto, a emancipação humana, como concebida por Marx, só é possível com o fim de todas as formas de dominação e a instauração de uma nova ordem societária. Assim, a democracia burguesa tem seus pressupostos na sociedade de classes e no Estado e é condescendente com as vontades da classe dominante, não se afastando dessa característica essencial nem mesmo nas democracias mais avançadas em termos políticos e sociais. Logo, a democracia elitista ou liberal está intrinsecamente vinculada à forma Estado, tendo por consequência a incompatibilidade entre ela e uma sociedade materialmente livre, justa, igualitária e sem nenhuma forma de exploração social.

Vale destacar a necessidade de uma discussão sobre a influência do patrimonialismo brasileiro no Estado e na sociedade civil, com o objetivo de entender como ocorre essa relação nos dias de hoje.

#### **2.4 Estado patrimonial e sociedade civil no Brasil**

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

(Silva, 1999).

#### 2.4.1 Aspectos conceituais

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

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

Para Campante (2003, p. 156),

[...] o patrimonialismo explica a fundamentação do poder político, ou seja, como este se organiza e se legitima, e caracteriza-se pelo poder político organizado através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição.

Já para Faoro (2001), o patrimonialismo estatal explicaria os motivos pelos quais o Brasil ainda era um país tão “atrasado” em seus aspectos econômicos, políticos e sociais, isto é, se prestaria à compreensão das mazelas que persistiam no Brasil de sua época.

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

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

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

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

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

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

O coronelismo abarca uma série de características da política municipal, além das suas peculiaridades locais e variações no decorrer do tempo. Este fenômeno é acima de tudo uma troca de proveitos entre o poder público e a decadente influência social dos chefes locais representados pelos senhores de terras. Por sua vez, o compromisso firmado dá origem as características do coronelismo, como, dentre outras, o mandonismo, o filhotismo<sup>8</sup>, o

---

<sup>8</sup> O filhotismo e o patronato podem ser entendidos como a distribuição de favores governamentais no Brasil do fim do Império início da República. O meio pelo qual se exercia o patronato era o empenho, ou seja, o pistolão, o pedido, a recomendação, a intermediação, a proteção, o apadrinhamento, a apresentação (Carvalho, 2000).

falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais (Leal, 2012).

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

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

A tese central de Leal (2012) está alicerçada na argumentação de que a estrutura agrária no Brasil explica a origem do coronelismo e, reciprocamente, o coronelismo conserva essa estrutura para tentar equilibrar as relações do poder privado decadente com o poder público, num jogo de forças fortalecido mutuamente. O poder de influência dos coronéis sobre os eleitores, que dependiam das grandes propriedades rurais era assaz forte, tendo em vista que a maior parte do eleitorado se localizava no interior do país.

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

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

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

Em seguida, a dominação política é discutida com fundamento na teoria política de Max Weber, com o objetivo de entender esse fenômeno à luz da sua relação com o corpo social.

#### 2.4.2 *Dominação política em Max Weber*

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

Na sua concepção, a obediência ao líder político está, via de regra, legitimada por um esquema de dominação, cuja categorização vem representada em seus estudos pelos três tipos de dominação legítima, a saber, a dominação carismática, a dominação racional-legal e a dominação tradicional. Para se compreender o fenômeno do patrimonialismo, faz-se necessário esclarecer em que campo conceitual a referida concepção pode ser enquadrada, demonstrando o *locus* válido de sua aplicação no núcleo da teoria de Weber, mais intimamente relacionada a dominação do tipo tradicional.

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

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

Deste modo, a dominação tradicional sucede-se “[...] quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)” (Weber, 1999, p. 148). Nesse caso, verifica-se a crença na legitimidade do poder de quem

exerce a dominação pelo fato de que sua investidura decorre da tradição, do costume, valendo-se de uma autoridade que se perpetua com o passar do tempo. Assim, é o costume de certa coletividade que indica quem exerce o poder e que também garante a legitimidade do exercício da dominação. Logo, o caso típico é o dos governantes convocados ao poder por ordem de progeneritura, pelo fato de serem os mais velhos e por possuírem glebas de terra - patrimonialismo puro.

Os governados são súditos ou pares que se caracterizam por não obedecerem às ordens arbitrárias dos governantes ou normas impostas, mas observam somente as regras estipuladas pelo costume vigente, por uma tradição ou por lealdade ao príncipe decorrente estritamente de um *status* reconhecido e que sempre existiu.

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

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

Neste contexto, o patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade legitimada pela moldura da tradição, cujas características principais estão assentadas no poder individual do governante que, apoiado por seu corpo administrativo selecionado com base em critérios intimamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território, conforme Weber (1999). Portanto, trata-se de uma espécie de dominação tradicional, firmada no costume herdado das gerações anteriores. Seu modelo constitutivo possui raízes na ordem familiar patriarcal, dado que com o crescimento da esfera de poder do governante sobre seus

súditos, alcançando vastas regiões e grandes aglomerados populacionais, o governo pessoal necessitou racionalizar-se, desenvolvendo um corpo administrativo capaz de atuar em grande parte dessa nova dimensão demográfica.

Embora em termos quantitativos houvesse uma mudança na dimensão da abrangência da autoridade, a forma típica de exercício da autoridade continuou firmada em caracteres vinculados ao poder pessoal do chefe político, delegando este senhor as funções administrativas a servos pessoais, dependentes diretos de seu sustento, sendo todo esse complexo mecanismo ancorado na obediência tradicional (Weber, 1999). Assim, o reino do governante era um sofisticado universo habitado de gigantescas proporções.

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

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

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

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

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

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

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

#### *2.4.3 Administração Pública e patrimonialismo brasileiro*

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

Desta forma, o estilo patrimonialista tolera e estimula modos personalistas e clientelistas de Administração Pública. Nesse contexto, percebe-se que os homens públicos mais influentes são àqueles que têm a maior quantidade de pessoas leais e dependentes dentro e fora da arena política. A política se distancia do objetivo maior de promoção do bem comum para se tornar um espaço de recebimento de bens públicos, de manutenção e aumento de regalias e da posição social de alguns privilegiados. As regras republicanas e democráticas de distribuição social são ignoradas e desrespeitadas.

De acordo com Faoro (2001), o distanciamento da população brasileira em relação aos



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

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

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

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

Neste sentido, a ideia da coisa pública como um *locus* de troca de favores entre os partidos e os políticos com o intuito de conseguir recursos, onde os políticos mais poderosos são quase sempre vencedores e condicionam o voto aos ganhos particulares obtidos pelo eleitorado. Tal prática possui o condão de manter sempre atuante o estilo patrimonial na política brasileira. Essa lógica prevalece na política nacional desde o seu surgimento devido a fatores sociais e históricos muito singulares. Logo, o estilo patrimonial de dominação carrega em si mesmo uma lógica de corrupção sustentada na forma como a política é exercida, sendo também apoiada pela tradição (Faoro, 2001; Schwartzman, 2006).

Conforme Schwartzman (2006, p. 3), “[...] os objetivos da ação podem ser muito mais valorizados do que as formalidades e rituais associado à ação política.” Desacreditado da tomada de decisão política e distante do poder, o eleitorado é consciente de que o poder é

exercido de forma desigual, é também sabedor de que terá praticamente nenhuma oportunidade de sobrevivência sem o préstimo público; logo, levado por esses valores práticos, ele se orienta por resultados simples e imediatos.

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

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

O patrimonialismo aqui descrito com base na obra de Faoro (2001), mantém características contrárias aos princípios fundamentais da República e da democracia, com o intuito de conceber uma Administração Pública de caráter corrupto e voltada à pessoalidade e à troca de favores. Para Schwartzman (1988, p. 57), “[...] o termo patrimonialismo - conceito fundamental na sociologia de Max Weber - é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada”.

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

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

Isto posto, a razão da persistência dessa estrutura de dominação de base patrimonialista,

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

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

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

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

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

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

processo. Cabe ressaltar que essas consequências são ainda mais graves quando se coloca a atenção para a realidade dos municípios do interior do Brasil (Leal, 2012).

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

Tendo em vista esta situação, Nogueira (1998) assevera a necessidade dos gestores públicos adotarem uma postura política no sentido de assumirem o compromisso de fomentar uma maior participação dos diversos segmentos da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos. O que pressupõe o incremento da transparência da Administração Pública e um trabalho de mobilização da sociedade. Esse seria um importante caminho para modernização democrática da estrutura governamental.

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

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

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

cultura de participação por parte da sociedade (Santos, 2018a).

Portanto, estariam incluídos nesse primeiro grupo os esforços de cooptação dos segmentos da sociedade que manifestem interesse em participar da fiscalização das políticas públicas. Tal cooptação pode ocorrer mediante a conciliação, com a concessão de favores e privilégios ou por meio da coerção, por intermédio do uso do poder político local para impor uma variedade de sanções àqueles que não se incorporaram ao estilo patrimonialista de Estado (Faoro, 2001).

A seguir, discute-se a participação e o controle social em Conselhos de políticas públicas para contextualizar melhor este debate.

### **3 CONCEPÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

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

Tendo em vista o objetivo da presente pesquisa de tese, e destacando a relação entre Administração Pública Municipal e participação social, adota-se, aqui, como concepção básica de controle social, o conceito cunhado pela autora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, do Observatório de Gestão Escolar Democrática (Observe), da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Cabe ressaltar que, na discussão sobre os segmentos representativos em conselhos gestores de políticas públicas, torna-se imprescindível o debate a respeito do controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, pois se exige uma efetiva participação da sociedade civil na instituição de uma nova relação com o Poder Público. Para Santos (2009), todo esse processo de participação e controle social tem como objetivo primordial o exercício da cidadania, mormente na forma concebida pela Constituição Federal de 1988. O referido conceito será apresentado neste capítulo em tópico adiante.

#### **3.1 Aspectos conceituais**

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

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

Neste sentido, o formato inicial de conselho originou-se das legislações infraconstitucionais das áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. Inicialmente, cada uma das áreas aqui elencadas estabeleceu a participação em formato próprio, porém, somente a partir de 1990 é que todas essas formas de participação foram denominadas de

conselhos. Com base nisso, alguns teóricos de diferentes campos do conhecimento se ocuparam da tarefa de definir o controle social de políticas públicas. Isto posto, em conformidade com Santos (2009, p. 110), o

[...] 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.

Na concepção de Santos (2018b), a democratização da gestão escolar pública deve ser promovida a partir do controle social elaborado com a participação da sociedade e da comunidade escolar, mediante mecanismos e instrumentos indispensáveis à obediência aos princípios constitucionais brasileiros, sobretudo o tripé constituído pela transparência, impessoalidade e moralidade. Ademais, ela considera como fundamental a articulação de diversas ações e projetos de interesse da educação para que se possa desenvolver uma cultura institucionalizada de participação coletiva em todos os processos decisórios, pois a mudança almejada por todos depende de muita discussão, diálogo e reflexão permanentes. A aludida autora também defende o controle social como princípio basilar para manter as estruturas educativas em funcionamento e realizando os seus objetivos primordiais, visto que ele permite a superação dos problemas encontrados no processo educativo, os quais não seriam suplantados de forma unilateral pelo ente estatal, com a devida propriedade e consequências.

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

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

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

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<sup>9</sup>. 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).

---

<sup>9</sup> “O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional” (Salvador, 2010, p. 607).



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).

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

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

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

[...] a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela [...]. Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementadas, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política (Tatagiba, 2002, p. 49).

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

[*Conselhos Gestores*] São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado (Tatagiba, 2002, p. 49).

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

[...] sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de ideias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político e social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda [...] os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas (Tatagiba,

2002, p. 49).

Tendo em vista esta classificação, o Conselho Municipal de Educação é considerado como conselho gestor de políticas públicas ou setorial. Desse modo, os estudiosos da temática do controle social reconhecem como positivos os avanços advindos da criação e funcionamento dos conselhos. Por sua vez, estes órgãos baseados 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 municípios do interior do Brasil (Carvalho, 2006).

A partir da década de 1990, os Conselhos de Educação, assim como outros conselhos criados nessa época (os de Saúde; dos Direitos da Criança e do Adolescente; de Alimentação Escolar etc.), passaram a atuar na arena das políticas públicas com as seguintes funções: de fiscalização e/ou controle social, propositiva e mobilizadora; além das já tradicionais funções: consultiva, normativa e deliberativa. Vale destacar que a função normativa somente será exercida pelo Conselho Municipal de Educação quando órgão normativo do sistema de ensino, isto é, quando o município já tiver instituído em lei o seu próprio Sistema Municipal de Ensino (Brasil, 2009b).

### **3.2 Breve relato histórico dos Conselhos de Educação no Brasil**

A experiência conselhistas não é algo recente no debate sociopolítico nacional. A realidade dos Conselhos pode ser situada no contexto da vida política brasileira, pois esses espaços de participação social seguem as tendências e oscilações dos momentos políticos nos quais foram formatados os seus modelos institucionais, não havendo a ocorrência de uma trajetória histórica única e linear. Dessa maneira, a referida trajetória histórica revela que durante o período compreendido entre os séculos XIX e XX, os Conselhos tiveram suas atribuições e desenvolvimento vinculados às transformações da reponsabilidade estatal perante a sociedade civil e à concepção de democracia vigente nos diversos regimes políticos.

Os Conselhos de Educação se faziam presentes no Brasil imperial como órgãos da administração da educação, no período compreendido entre os anos de 1822 e 1888. A criação do primeiro conselho municipal do Brasil ocorreu em 1854, com a instituição do Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte. Vale enfatizar que desde o início da organização dos sistemas educacionais brasileiros, já se verificava a existência de órgãos colegiados como integrantes da administração da educação. Nesse diapasão, há o

registro histórico dos conselhos centrais, que eram ligados ao governo central da província ou do Império do Brasil; também houve a criação de conselhos paroquiais ou distritais, que eram colegiados mais voltados aos interesses de natureza local (Brasil, 2004a).

Por meio da Lei nº 172, de 25 de maio de 1842, ocorreu na Bahia a primeira iniciativa de criação de um Conselho Estadual de Educação no território brasileiro. No ano de 1846, o Conselho Geral de Instrução Pública teve a sua criação proposta pela Comissão de Instrução Pública da Câmara de Deputados. Já a ideia de criação do Conselho de Superior de Instrução Pública é novamente trazida ao debate político, em 1870, pelo ministro do Império da época. Com a implementação da Reforma Benjamin Constant, foi criado o Conselho de Instrução Superior, por meio Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 1892, com o propósito de disciplinar as disposições comuns às instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Bourdignon, 2005).

Com o advento da Proclamação da República, o país adotou uma nova forma de governo e de Estado. A República Federativa do Brasil passou a vivenciar várias mudanças nas políticas implantadas no país e na área da educação não foi muito diferente dos outros setores. Entretanto, a instituição da República não foi capaz de pôr um fim na eterna dependência econômica brasileira. Nesse contexto, as oligarquias regionais continuavam a mandar no País mediante a política de articulação de variados mecanismos para assegurar os seus eternos privilégios. O fenômeno social do coronelismo consolidou-se nos Estados, mesmo após a vigência da Constituição de 1891. A política do coronelismo servia de base de apoio eleitoral aos governos locais em troca da indicação de vários ocupantes de cargos públicos, a saber, o juiz, o delegado de polícia, o fiscal de impostos e também a professora primária (Carvalho, 2019).

Neste período, a educação nacional apresentava condições muito negativas, a exemplo dos altos índices de analfabetismo que excluía a maioria da população do exercício da cidadania, ainda que de forma incipiente. Numa tentativa de organizar, articular e promover uma instrução nacional foi criado o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos (MIPCT), por meio do Decreto nº 346, de 19 de abril de 1890. Nota-se, porém, que o advento da República não teria iniciado uma nova forma de compartilhamento de poder no que concerne às políticas educacionais de então, baseada no respeito à igualdade de direitos de todos os indivíduos. Cabe ressaltar que o tema da educação escolar foi exposto de forma muito tímida na Assembleia Nacional Constituinte de 1890, com o debate restrito acerca da organização ou atribuição de competências da União e dos Estados; a laicidade do ensino e a obrigatoriedade ou gratuidade da instrução primária (Cury, 2010).

A Constituição de 1891 se encarregará da criação de um sistema federal composto pelo

ensino secundário e superior, com responsabilidade da União. Já os sistemas estaduais eram integrados por escolas de todos os tipos e graus, a cargo dos Estados e com responsabilidade subsidiária dos Municípios. Com a instauração de um federalismo educacional, houve a duplicidade de redes de ensino com a criação de escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores para a classe detentoras do poder político e econômico e escolas primária e profissional para a classe trabalhadora. Ocorreu no início do período republicano um conflito federativo no que diz respeito a uma distribuição minimamente racional e eficaz quanto ao financiamento dos diversos níveis e etapas de ensino, o que causou um resultado insatisfatório na descentralização educacional (Cury, 2010).

Após a aprovação de alguns textos legislativos sobre a educação, foi aprovada a Reforma Benjamin Constant por meio do Decreto nº 981, de 08 de novembro de 1890. Tal reforma tinha a intenção de promover uma transformação nos currículos e organização do ensino das instruções primária, secundária e superior. Há, nessa reforma, a uma indicação de criação de um Conselho de Educação que configuraria como órgão de direção e inspeção de ensino e das instituições a ele vinculadas. Assim, o Decreto nº 981/1890 aprovou o Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal, com a instituição do Conselho Diretor de Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal (Brasil, 1890).

O Conselho Diretor de Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal<sup>10</sup> tinha atribuições de natureza deliberativa, consultiva e fiscalizadora. No entanto, as decisões eram tomadas pelo seu presidente, que era o inspetor geral da Instrução, nomeado para o cargo pelo Presidente do Estado. O referido Conselho era composto por 11 membros e a representação não era paritária, havendo a obrigatoriedade de aprovação de todos os seus membros pelo inspetor geral. Os conselheiros eram remunerados e deveriam aguardar a convocação do presidente do colegiado para as suas reuniões (Brasil, 1890). Eis, aqui, um Conselho com feições governamentais e com participação restrita a servidores do próprio Estado. Logo, o colegiado assumia um caráter político restrito ao assessoramento da respectiva Secretaria de Instrução Pública.

Neste período, fora criado o Conselho de Instrução Superior na Capital Federal, mediante a aprovação do Decreto nº 1.232-G, de 02 de janeiro de 1891<sup>11</sup>. Tal Conselho tinha a incumbência política de assessorar o MIPCT, no monitoramento das escolas de ensino superior, e as Diretorias Gerais de Instrução Pública. As suas atribuições diziam respeito à todas as

---

<sup>10</sup> O Decreto nº 981/1890 elenca todos os detalhes sobre o Conselho Diretor de Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal. O referido documento legal está disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/390417>>.

<sup>11</sup> O Decreto nº 1.232-G/1891 está disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/391703>>.

questões ligadas ao ensino superior: fiscalização de instituições de ensino; trabalho docente; controle de recursos financeiros e materiais; organização do serviço de instrução, bem como o poder de decisão relativo às cadeiras ministradas. Basicamente, o Conselho era composto por servidores públicos que tinham seus nomes indicados e nomeados, como membros natos, pelo presidente da República; o qual também nomeava aqueles eleitos pelos seus pares (Brasil, 1891). O referido coletivo apresentava-se com uma configuração que deixava de fora uma ampla variedade de segmentos sociais, o que influenciava nas suas decisões, demandas e representatividade popular.

Em que pese a configuração eminentemente burocrática num Estado liberal, os Conselhos da República Velha indicavam o início da responsabilidade estatal com relação aos assuntos de natureza educacional. Com efeito, a sociedade civil se tornava parte desse compromisso e poderia buscar um espaço maior de representatividade na arena de decisões inerentes aos interesses educacionais. Portanto, mesmo de forma muito restrita e limitada, os Conselhos tinham o aspecto positivo de assegurar os instrumentos mobilizadores da garantia do direito social e fundamental à educação no Brasil do início da República.

Na Segunda República, entre 1930 e 1936, ocorreu a deposição do presidente Washington Luiz na chamada “Revolução de 1930”. Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, foi inaugurado uma nova fase para a educação nacional. Houve a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), bem como a organização, regulamentação e centralização dos assuntos ligados à educação na esfera federal de governo. Um dos primeiros atos do governo getulista foi a criação do Ministério de Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930 (Vieira, 2007). A referida pasta foi comandada por Francisco Campos na qual ele cria CNE, por meio do Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931 (Brasil, 1931).

Com a criação do CNE, o colegiado passou a assumir a atribuição de órgão consultivo em matéria de ensino para o Ministério de Negócios da Educação e Saúde Pública. Ademais, coube ao CNE o encargo da execução na condução de questões de ensino a cargo da União. O Conselho era composto por 12 membros dentre nomes de notoriedade acadêmica na atividade do magistério para mandatos de quatro anos com possível recondução, cujas nomeações ficavam por conta do presidente da República. O presidente do CNE era o Ministro de Estado, que liderava o colegiado com *status* de membro nato. Segundo determinação do Decreto de criação,

Art. 4º O Conselho Nacional de Educação não terá atribuições de ordem administrativa, mas opinará em última instância sobre assuntos técnicos e didáticos e emitirá parecer sobre as questões administrativas correlatas, atendidos os dispositivos

dos estatutos das universidades e dos regulamentos dos institutos singulares de ensino superior (Brasil, 1931).

O CNE logo se tornaria campo propício para as disputas entre os intelectuais representantes do ensino público e do ensino privado, com interesses antagônicos quanto às questões de centralização da política educacional e autonomia de especialistas e órgãos de atividade técnica. Acrescente-se a isso o fato de o governo da época não favorecer o exercício democrático com a devida participação em decisões governamentais. Nesse período, foi intensa a disputa de interesses no CNE com uma forte influência do movimento escolanovista, contido no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, de 1932, marco referencial do pensamento liberal (Cury, 2018).

As concepções defendidas pelo escolanovismo influenciaram nas ideias e reformas propostas em momentos históricos posteriores. Os pioneiros da educação nova eram a favor de uma educação pública, comum, gratuita, laica e obrigatória para todas as crianças de 7 a 15 anos de idade. O Estado deveria se encarregar do dever de promover a educação do povo, responsabilidade esta que era praticamente exclusiva do ente familiar. Os pioneiros não defendiam o afastamento da contribuição familiar, porém era dever do Estado prover os meios necessários, com a devida criação de fundos constituídos para esta finalidade. O Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova destacava a necessidade de descentralização e de autonomia frente aos interesses que compõem o Estado e argumentavam que a função essencial da escola é a promoção da transformação social, para que ocorra o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade como um todo (Teixeira, 1984).

Para Romanelli (2014), apesar do progresso representado pela criação do CNE, o Conselho desse período apresentou algumas limitações básicas no quesito representatividade. Destarte, houve a exclusão dos representantes do ensino primário e profissional e o colegiado tinha uma maior representatividade oriunda do ensino superior. A falta de um representante do ensino primário e profissional não desobrigou o Conselho da atribuição do art. 5º de “firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário e técnico e superior, atendendo, acima de tudo, aos interesses a civilização e da cultura do país” (Brasil, 1931).

A Carta constitucional de 1934 concebeu o direito à educação como público subjetivo, conforme as determinações constantes no art. 5º, inciso XVI, e arts. 148 a 158. Já o art. 152 disciplinou as atribuições do CNE, ou seja,

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e

econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. [...]

Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (Brasil, 1934).

Com uma atuação muito concentrada no ensino superior, o CNE acabou por contribuir para a ocorrência de desigualdades na educação brasileira, sobretudo naqueles Estados situados fora da região Sudeste. Em que pese a defesa das demandas governamentais da época, o CNE serviu de espaço privilegiado para as disputas de projetos no campo educacional. Assim sendo, enfatiza-se o seu potencial democrático, mesmo em um Estado liberal, no sentido de elevar a educação a um novo patamar do debate político nacional.

No período denominado de Estado Novo, de 1937 a 1945, Getúlio Vargas implementa várias ações que colaboraram com a dinâmica capitalista do País. Entretanto, as ações mais notórias do governo Vargas ficaram por conta da concessão dos direitos sociais, especialmente os direitos da classe trabalhadora. Com efeito, o governo implantou uma nova engenharia institucional com o fortalecimento da Administração Pública, o que refletiu na estrutura do Estado e nas suas relações com a sociedade civil. Houve um estreitamento das relações políticas com setores do empresariado e entidades de trabalhadores urbanos para a formação de uma rede de organizações de interesses, sob o controle e regulação do Estado (Diniz, 1999).

O Ministério da Educação e Saúde do Estado Novo era comandado por Gustavo Capanema, sendo que a ideia central da política educacional da época era voltada para o ensino profissional. O Ministro Capanema tinha o intento de reformar toda a estrutura da educação nacional, mediante a aprovação de leis orgânicas da área educacional e a formulação de Plano Nacional de Educação (PNE). Além disso, havia a disposição para promulgar um Código da Educação Nacional (CEN). As medidas governamentais citadas tinham a intenção de controlar e orientar todas as atividades ligadas à educação no Brasil, o que incluía as ações desenvolvidas pelos entes subnacionais e instituições de caráter privado. Porém, o PNE e o CNE não foram construídos (Horta, 1997).

Em 1942, fora decretada a chamada Reforma Capanema na qual havia um conjunto de leis orgânicas do ensino. Tal reforma tinha um caráter político orientado para a consolidação do capitalismo, pois possibilitou o aumento das condições de preparação de um maior número de pessoas para os espaços abertos pelo mercado de trabalho. A Reforma Capanema promoveu, dentre outras medidas: a) a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP); b) a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional



de Aprendizagem Comercial (SENAC); c) a criação do Conselho Nacional de Serviço Social e do Conselho Nacional de Cultura; e d) a criação do Conselho Consultivo do Ensino Comercial, por meio do Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, que aprovou a Lei Orgânica do Ensino Comercial. Ademais, a reforma realizou a regulação do ensino industrial e secundário (Horta, 1997).

Por sua vez, o denominado Conselho Consultivo do Ensino Comercial tinha a função de assessorar tecnicamente as políticas de ensino comercial no Brasil. A atribuição mais destacada do referido Conselho consistia na elaboração de programas e projetos pedagógicos para o ensino comercial e a orientação de políticas na respectiva área, com a elaboração de diagnósticos das necessidades do mercado produtivo. A representação do Conselho abarcava desde integrantes do SENAI e SENAC, passando por membros oriundos da indústria e do comércio e também abrigava componentes indicados, de forma livre, pelo Ministro de Estado. De acordo com Teixeira (2004), os Conselhos implementados nesse período evidenciam uma concepção educacional preponderantemente tecnicista com relação às funções desempenhadas. Daí que o CNE assumiu um caráter normatizador que o colocou no lugar de responsável pela estrutura e organização do ensino brasileiro, juntamente com o Ministério da Educação e Saúde.

A partir do período da Nova República, de 1946 a 1963, o País vivenciou um movimento de redemocratização marcado pela entrada do capital estrangeiro e pelo crescimento considerável das organizações de trabalhadores da indústria e do campo. Para Toledo (2004), o Brasil atravessava uma crise que se desdobrava na vida política, econômica e social, numa situação em que se refletia desde a crise no sistema partidário até a luta de classes na defesa das suas ideologias. Tal período ficou marcado pelas disputas entre liberais e conservadores durante a constituinte que resultou na promulgação da Constituição de 1946. Por sua vez, o texto constitucional inova em matéria educacional ao atribuir à União a prerrogativa prevista no seu art. 5º, inciso XV, de legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1946).

Com fundamento nas disposições da Constituição de 1946, foi criada uma comissão para redigir um projeto de reforma da educação brasileira. O Ministério da Educação e Saúde, que tinha como titular Clemente Mariani, organizou a referida comissão em três subunidades de forma que contemplasse, respectivamente, os ensinos primário, secundário e superior. O projeto de reforma somente foi analisado no ano de 1952, quando ocorreu uma disputa político-ideológica entre os grupos que eram favoráveis ao fortalecimento das iniciativas privadas na educação e aqueles que argumentavam pela consolidação de uma educação pública. Dentre os defensores da educação pública, estava o educador Anísio Teixeira (Teixeira, 2005).

Por seu turno, Anísio Teixeira advogava pela ampla participação sociedade nos assuntos

ligados à educação. Logo, a educação nacional deveria ser articulada e organizada, com responsabilidades definidas para as três esferas de governo. Eis que na educação existiria um regime especial de distribuição dos poderes entre os entes federativos, inclusive, a com a criação de órgãos colegiados compostos por integrantes leigos, os Conselhos de Educação, com elevado grau de autonomia administrativa. Tal proposta tinha o objetivo de incentivar a descentralização da educação no âmbito municipal, isto é, na unidade administrativa básica do ensino e mais perto da população (Teixeira, 2005).

Após mais de uma década de lutas ideológicas entre os defensores da escola pública e aqueles que defendiam iniciativa privada na educação brasileira, foi promulgada a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1961). A referida lei tratou de criar o Conselho Federal de Educação (CFE) e, ainda, previu a criação de conselhos similares no âmbito estadual, ou seja, a instituição dos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs). As competências do CFE foram disciplinadas no art. 9º<sup>12</sup> da Lei nº 4.024/1961, além de outras atribuições determinadas em outros diplomas legais.

O CFE tinha um caráter técnico e normativo e ainda funções deliberativas, da mesma forma que os CEEs. Cabe ressaltar que o CFE se configurava como órgão de assessoramento técnico do Ministério da Educação e Cultura, tendo como funções mais destacáveis o credenciamento e autorização de escolas de instituições isoladas de ensino superior públicas e privadas; a fiscalização de entidades de ensino; a consultoria técnica governamental e a emissão de pareceres relativos à educação. O Conselho era composto por 24 membros indicados e nomeados pelo Presidente da República, para um mandato de seis anos. O CFE era integrado pelo Ministro da Educação e Cultura, especialistas em educação, professores de todos os níveis de ensino público e privado e diretores de estabelecimentos de ensino superior públicos e privados (Brasil, 1961).

Já os CEEs guardavam notória similaridade com o CFE, no que diz respeito à estrutura e organização dos colegiados estaduais. Os CEEs serviam como órgãos de assessoramento técnico das Secretarias Estaduais de Educação, tendo como funções centrais o credenciamento e autorização de escolas de 1º e 2º graus públicas e privadas; a fiscalização de entidades de ensino; a consultoria técnica governamental e a emissão de pareceres relativos à educação na esfera de competência estadual. A organização dos Conselhos era definida pelas respectivas leis estaduais e os conselheiros eram indicados e nomeados pelo Secretário Estadual de Educação. No âmbito dos Estados, os coletivos em tela eram integrados pelo Secretário

---

<sup>12</sup> Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm)>.

Estadual de Educação, especialistas em educação, professores e diretores de estabelecimentos de 1º e 2º graus públicos e privados (Brasil, 1961).

Entre 1964 e 1985, o regime ditatorial que se instalou no Brasil intensificava cada vez mais o fortalecimento do Poder Executivo diante do enfraquecimento do sistema partidário e, especialmente, do Poder Legislativo. Para Diniz (1999), o Congresso Nacional foi reduzido à condição de legitimador das medidas tomadas pelo Executivo numa subversão ao princípio constitucional da separação dos poderes. Com efeito, o governo ditatorial trouxe novamente o instrumento jurídico do decreto-lei para impor unilateralmente as suas decisões. Houve uma acentuada presença da representação dos interesses por intermédio do corporativismo estatal e a instauração de conselhos parecia ter como maior motivação o isolamento das suas decisões técnicas em contraposição aos meios políticos.

A promulgação da Constituição Federal desse período histórico ocorreu em 1967 e ela não tratou de forma nominal sobre os Conselhos, porém o seu texto manteve a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Brasil, 1967). Mas já havia o entendimento de que para democratizar as decisões oriundas do Estado se faziam necessários os órgãos deliberativos e representativos dos diversos segmentos componentes das organizações, daí a importância da constituição dos colegiados. Embora a Carta Constitucional dispusesse sobre a ampliação da representação para a democratização das decisões estatais, essa participação era restrita às organizações de interesses meramente corporativistas e não se caracterizava como uma representação social.

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixou as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, expandiu a atribuição normativa dos Conselhos de educação brasileiros ao determinar a competência dos coletivos para a regulamentação complementar de preceitos relativos à organização dos currículos do ensino de 1º e 2º graus e adaptação do ensino às especificidades locais ou regionais. Nesse contexto, o CFE assumiu uma postura de legitimador das ações realizadas pelo governo, a exemplo das intervenções diretas em Universidades. Os chefes militares poderiam dispor da estrutura e das construções normativas do órgão em prol manutenção da ditadura vigente à época (Rothen, 2004).

O art. 71, da Lei nº 5.692/1971, determinou que “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (Brasil, 1967). Portanto, houve a criação de Conselhos Municipais de Educação (CMEs) em várias regiões do território nacional. Consoante Romanelli (2014), a expansão dos CMEs no regime ditatorial não ocorreu somente por força da influência do governo; sendo que o seu aspecto decisivo estava relacionado com as lutas pela

democratização da política municipal brasileira, protagonizadas pelos movimentos sociais. Apesar da descentralização de atribuições, os CMEs criados padeciam das mesmas limitações e interferências corporativas dos colegiados já existentes.

No período após a promulgação da Carta Magna de 1988, conhecida no meio jurídico como Constituição Cidadã, o ente estatal foi obrigado a reconhecer e ampliar os direitos relativos ao exercício da cidadania, bem como a participação da sociedade nas demandas de interesse público (Brasil, 1988). Nesse panorama, a formalização e o reconhecimento da participação dos segmentos sociais foram resultado de atos de pressão de vários setores sociais e políticos, especialmente dos movimentos sociais deflagrados em décadas anteriores ao marco jurídico-constitucional em discussão. Ao conceber o Brasil como um Estado Democrático de Direito, a CF/1988 assegura uma nova fase da vida política nacional na qual a vontade geral e os consensos sociais passam a ocupar lugar central na gestão dos interesses públicos.

Os espaços participativos foram ampliados na fase de redemocratização do Brasil, a exemplo do orçamento participativo, plano diretor, conferências sobre temas específicos, conselhos, dentre outros canais ou mecanismos. Não obstante, esses espaços de participação não impactavam a cultura política prevalente nesse período, havendo conselhos com infraestrutura, deliberação e graus de autonomia muito diferentes entre si nas diversas regiões do País. De acordo com Ricci (2004, p. 2), “Não há lugar determinado no organograma e fluxograma das gestões municipais e é comum que a agenda das instâncias de governo subordinem as agendas dos conselhos”.

Com a previsão constitucional de implementação de Conselhos institucionalizados nas três esferas de governo, ocorreu uma ampliação no número de trabalhadores na composição desses órgãos, tendo em vista a questão política da garantia da soberania popular no setor público. Tal primazia popular visa possibilitar as condições necessárias para a emancipação da dependência estatal e a descentralização do poder, bem como efetivar a participação na gestão dos assuntos de interesse público. Por sua vez, ainda permanece a imperiosa necessidade de constituição de Conselhos como órgãos de Estado, para que formulem políticas públicas capazes de ultrapassar os mandatos dos chefes do Poder Executivo (Bourdignon, 2005).

Em relação à instituição dos CMEs, torna-se fundamental salientar todo o processo de reforma do Estado desencadeado no Brasil, nos anos 1990 do século XX, na esteira da intensificação do projeto neoliberal. Assim, houve uma expansão dos espaços de participação visando a descentralização das ações, a autonomia e participação da sociedade nas decisões de caráter público. Entretanto, o neoliberalismo nacional tinha como propósitos a desmobilização e a despolarização da sociedade; ao passo que as experiências de gestão participativa já eram

muito frequentes e foram ampliadas nos governos progressistas, especialmente nos Municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e partidos aliados (Neves, 2007).

Com fundamento na crítica ao Estado burocrático e centralizador, foi proposto um novo desenho institucional na relação entre o poder público e a sociedade ancorado na reforma do Estado brasileiro<sup>13</sup>. A referida reforma tomou lugar de destaque na pauta política e sofreu a influência da agenda internacional. A necessidade de reformar o ente estatal teve origem na crise financeira vivenciada pelos países do centro do capitalismo, por ocasião do pós-guerra, e que entrou em declínio no final dos anos 1970. Todo esse processo de crise poderia ser equacionado com a reconstrução estatal em novos marcos, porém a situação foi conduzida no sentido de apontar a redução do Estado e a prevalência do capital como soluções para os desequilíbrios fiscal e de pagamento dos países em dificuldades (Neves, 2007).

Em conformidade com Neves (2007), o desenho administrativo brasileiro iniciado nos anos 1990 tem como características centrais a elaboração de mecanismos de transparência das ações de modo a permitir o controle social da atividade pública, bem como a descentralização da execução dos serviços públicos; além da profissionalização da alta burocracia. O Estado teve que reforçar o seu papel como formulador e, sobretudo, financiador de políticas públicas na seara social. Para tanto, concorreu a capacidade de articulação dos governos no sentido de conclamar a população em geral para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos, com destaque para a educação e saúde.

Neste sentido, os CMEs se configuram como instâncias de compartilhamento de poder de decisão na esfera municipal, uma vez que o atual sistema federativo brasileiro concebeu o Município como sendo um ente federativo autônomo. Portanto, nas relações de cooperação e interdependência, a municipalidade rege-se pelos princípios da descentralização, autonomia e participação em suas ações de governo. Cabe enfatizar que a descentralização administrativa tem fulcro constitucional, sendo materializada na implantação de ordens descentralizadas em todas as esferas de decisão. É daí que decorre a relação de independência funcional dos Conselhos perante o poder político local.

Assim sendo, ocorreu a expansão dos CMEs em todo o território nacional e os

---

<sup>13</sup> As reformas conduzidas por Luiz Carlos Bresser-Pereira no âmbito da Administração Pública brasileira durante a década de 1990 representam uma transformação profunda e abrangente no modelo de gestão do Estado, movendo-se de um modelo patrimonialista para um modelo gerencial. Essa mudança faz parte de um conjunto de reformas conhecido como a Reforma Gerencial do Estado, que foi implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período em que Bresser-Pereira ocupou o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, entre 1995 e 1998. As principais características e medidas da reforma gerencial foram: a) Foco em resultados; b) Descentralização e flexibilidade; c) Contratos de gestão e agências executivas; d) Controle social e transparência; e) Profissionalização da gestão; e f) Parcerias Público-Privadas (PPP) (Bresser Pereira, 1998).

colegiados foram incorporados como órgãos pertencentes à gestão pública municipal. Os colegiados de educação no âmbito local são integrados por membros do poder público municipal e por membros de segmentos específicos da sociedade para deliberar, normatizar, fiscalizar e controlar as demandas de interesse educacional. A representatividade nos CMEs torna-se um tema fundamental, eis que em muitos colegiados os representantes dos diversos segmentos sociais são indicados pelos gestores públicos, sem a realização de eleições para provimento da função pública de conselheiro. Para Lüchmann (2007, p. 140), “[...] pensar a representação no interior destes espaços significa avaliar em que medida estão contribuindo para a democratização via inclusão política e social”.

### *3.2.1 O marco constitucional de 1988 e os Conselhos de Educação*

A educação brasileira vivenciou um importante movimento de trabalhadores, iniciado antes dos anos 1980. Tal movimento conseguiu influenciar o processo de elaboração da nova Constituição Federal na qual a educação foi elevada a direito público subjetivo e houve a inclusão do princípio da gestão democrática do ensino público, além de outras garantias e princípios. Após o marco político instituído pela CF/1988, houve uma expansão na criação dos CMEs baseada nos princípios da descentralização e autonomia na gestão pública municipal da educação, os quais tinham um formato institucional diverso dos Conselhos implementados até então.

Ademais, o texto constitucional de 1988 disciplinou a matéria da educação nos arts. 205 a 214, sendo o mais extenso e detalhado nesse assunto quando comparado aos ordenamentos constitucionais anteriores. A CF/1988 ratifica a educação como um direito e elenca os princípios regentes do ensino no território nacional:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar

pública, nos termos de lei federal;  
IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Brasil, 1988).

No entanto, a CF/1988 não faz menção expressa aos Conselhos de Educação, sendo que a estrutura dos colegiados no campo educacional se fundamenta no princípio da gestão democrática do ensino público e na descentralização administrativa do ensino; bem como no direito público subjetivo à educação e na garantia de padrão de qualidade. Segundo o entendimento de Gohn (2011), a ideia de um novo paradigma na gestão dos bens públicos foi fortalecida com a CF/1988 e a participação passa a ser vista como uma intervenção social planejada e periódica que abrange o ciclo completo da política pública, ou seja, um processo participativo construído na atuação estratégica da gestão dos sistemas e não somente de um sujeito social específico.

A partir do ordenamento constitucional inaugurado em 1988, houve uma reconfiguração dos colegiados da educação com destaque para as suas funções políticas, atribuições, formas de representação e composição. Todas essas redefinições foram disciplinadas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN) (Brasil, 1996a). Tal documento legal reconheceu a autonomia do Município ao conceder-lhe a prerrogativa de organizar o seu Sistema Municipal de Ensino (SME), caso a municipalidade decida pela criação do próprio sistema (art. 11, parágrafo único). Logo, a LDBEN não se ocupou em tratar especificamente do CME já que a criação do SME é considerada opcional. O CNE teve a sua existência assegurada pela Lei em discussão, porém o mesmo tratamento não foi concedido ao CEE.

A Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995, instituiu o atual CNE para exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. Segundo o art. 7º da referida Lei, o CNE é composto pelas Câmara de Educação Básica (CEB) e Câmara de Educação Superior (CES), ambos compostos por 12 membros. A competência para escolher e nomear os membros do CNE é do Presidente da República, com a devida representatividade das diversas regiões do País e diferentes modalidades de ensino. A forma de indicação dos componentes do colegiado em tela deverá ser feita conforme previsão do art. 8º da Lei nº 9.131/1995, que concedeu ao governo o direito de indicar os seus membros (Brasil, 1995). Ou seja, o CNE parece assumir um caráter mais político do que normativo e de coordenação do Sistema Nacional de Educação (SNE), com prevalência do seu quadro jurisprudencial (Cury, 2000).

Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. [...] Art. 8º A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República. § 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados (Brasil, 1995).

A LDBEN previu no seu art. 10, inciso I, que os Estados se incumbirão de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino” (Brasil, 1996a). Ocorre que a instituição dos Sistemas Estaduais de Educação (SEEs) foi contemplada na referida Lei, mas ela não tratou de forma específica dos CEEs. Com base na prerrogativa inscrita no art. 10 da LDBEN, os CEEs devem ser organizados por leis de iniciativa dos Estados. Os CEEs devem ser compostos por representantes dos diversos graus de ensino e da docência pública e privada, com experiência e notório saber na área da educação. No tocante às atribuições no seu respectivo sistema, o CEE tem a prerrogativa de fixar normas, autorizar o funcionamento de escolas, realizar inspeções, complementar currículos, elaborar levantamentos com dados estatísticos e estabelecer planos para a aplicação de recursos.

Com a promulgação da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), foi determinado em seu art. 4º que o acompanhamento e o controle social relativos à repartição, transferência e aplicação de recursos na educação seriam realizados por Conselhos instituídos no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios (Brasil, 1996b). Assim, a referida Lei estabeleceu a criação dos CACS nas três esferas de governo para o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEF. Vale lembrar que o art. 5º da Lei em debate disciplinou a composição dos CACS, porém a forma de representação dos integrantes do colegiado ainda ficou sob a responsabilidade dos três níveis de governo, em seus respectivos sistemas de ensino (Brasil, 1996b). Para Souza (2012), os CACS municipais apresentavam prevalência dos interesses dos grupos ligados ao governo e havia vulnerabilidade interna às influências do Executivo local.

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Tal diploma legal manteve a obrigatoriedade dos Conselhos, com atribuições nos



molde do antigo FUNDEF, nas três esferas de governo (Brasil, 2007). Com relação à composição dos CACS do FUNDEB, houve uma ampliação para a inclusão de mais segmentos representativos em conformidade com o art. 24<sup>14</sup> da Lei em discussão; além da especificação da forma de representação dos respectivos membros.

Já as atribuições dos CACS estabeleciam o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo público; supervisão do censo escolar; elaboração da proposta orçamentária; acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Brasil, 2007). Nesse contexto, torna-se essencial destacar a promulgação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. O novo diploma legal revogou dispositivos da Lei nº 11.494/2007, para disciplinar o FUNDEB em novas bases jurídicas a partir da sua vigência (Brasil, 2020).

Vale destacar a existência do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e do Conselho Escolar, ambos com atuação no campo educacional. A Lei nº 11.947, de 09 de setembro de 2009, disciplinou a criação dos CAEs no panorama do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), na esfera dos Estados e Municípios. Tais Conselhos foram concebidos como órgãos de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, os quais deverão ser compostos por um representante do Poder Executivo, dois profissionais da educação, dois pais de alunos e dois representantes de entidades civis organizadas. Dentre as suas atribuições, previstas no art. 19, inciso II, está a ação de “acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar” (Brasil, 2009a).

No âmbito dos estabelecimentos de ensino, foram fortalecidos os Conselhos Escolares a partir da implementação da LDBEN de 1996. Desse modo, os colegiados em tela foram instituídos no contexto da participação da comunidade escolar e dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico do estabelecimento de ensino. As escolas possuem autonomia para disciplinar os seus colegiados, pois não existem normas orientadoras sobre a organização destes espaços de participação escolar. Em geral, os Conselhos Escolares são compostos por trabalhadores da escola, direção, pais de alunos, alunos e membros da comunidade local. E, via de regra, tem prevalecido a escolha dos integrantes pelos seus pares, no interior desses espaços (Brasil, 2004a).

De acordo com o art. 11, inciso I, da LDBEN, os Municípios possuem a atribuição para “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino,

---

<sup>14</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>.

integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (Brasil, 1996a). Ademais, o art. 18, estabelece que “Os sistemas municipais de ensino compreendem: [...] III - os órgãos municipais de educação” (Brasil, 1996a). Em conformidade com as prerrogativas legais aqui elencadas, mormente em legislação federal, os Municípios podem criar os seus CMEs em sede de legislação municipal para esta finalidade. Tais órgãos devem ser integrados à estrutura de Administração Pública da municipalidade, com a devida participação no processo de gestão educacional democrática e descentralização das decisões estatais.

A Lei instituidora do CME estabelecerá a abrangência da sua atuação na educação municipal, já que ele compartilha com a Secretaria Municipal de Educação a responsabilidade pela organização e funcionamento da educação na esfera local. A legislação criadora do CME regulamentará as suas funções, as quais podem ser de natureza consultiva, normativa, deliberativa, propositiva, mobilizadora e fiscalização e/ou controle social (Brasil, 2009b). No exercício das suas funções, pode ser que o CME seja organizado em câmaras ou comitês a depender do tamanho do Município. Para Azevedo (2005, p. 125), em Municípios de grande porte, “Os subgrupos poderiam ser um ponto de equilíbrio entre a participação e a representação”.

No interior dos CMEs destaca-se a questão da capacitação dos conselheiros para o exercício pleno das suas atribuições. A partir dessa necessidade, a Secretaria de Educação Básica (SEB), do Ministério da Educação (MEC), criou o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho). Assim sendo, o Pró-Conselho foi instituído no ano de 2003 para promover a gestão democrática dos sistemas e redes municipais de ensino, mediante o fortalecimento dos CMEs, na condição de fóruns e espaços de gestão democrática, por meio da qualificação de seus conselheiros. Tal programa procurou articular três eixos considerados por ele como fundamentais para a gestão democrática da educação municipal, a saber, a formação de conselheiros municipais de educação; a criação e o fortalecimento dos CMEs e a autonomia dos SME (Brasil, 2004b).

Embora a expansão dos CMEs esteja inserida no contexto de democratização das ações estatais consagrado pelo ordenamento constitucional, a precariedade na participação social e a submissão aos poderes dominantes ainda são constatadas nesses espaços. Segundo Cury (2002, p. 176), o Conselho “[...] que deveria ser transparente e de domínio público acaba se tornando mais um espaço a ser coberto pelo mandonismo e pela troca de favores. Ou seja, um instrumental público que se vê privatizado pelos interesses avessos à transparência do poder”. Portanto, a compreensão da participação e do controle social nos CMEs ainda se fazem fundamentais para o pleno exercício da cidadania na democracia do Brasil atual.

### 3.3 Democracia participativa

A ideia de democracia teve origem na Grécia Antiga e era entendida como uma das formas de governo, sendo concebida como governo do povo<sup>15</sup> em contraste com o governo de poucos.

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

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

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

Na contemporaneidade, diversos teóricos se dedicaram ao estudo da democracia participativa, dentre eles: Nicos Poulantzas, Crawford Brough Macpherson, Carole Pateman, os quais não concordavam com a teoria política vigente (Held, 1987). A partir da década de 1970, estes autores e outros estudiosos do tema da democracia passaram a defender de maneira

---

<sup>15</sup> A palavra povo não se referia a toda a população, isto é, nem todo indivíduo era tido como cidadão. Assim, a democracia direta somente era exercida por aqueles indivíduos considerados como cidadãos gregos (indivíduos do sexo masculino, maiores de 18 anos e filho de pai e mãe ateniense). Portanto, estavam excluídos da cidadania: os estrangeiros, as mulheres e os escravos (Funari, 2002).

fundamental a participação dos cidadãos em assuntos que dizem respeito à coletividade, uma vez que o regime democrático não se restringe à mera escolha de lideranças políticas.

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

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

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

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

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

Com efeito, os intelectuais que se dedicam ao estudo da temática ora em discussão asseveram que a democracia representativa não pode ser afastada do contexto político, pois o instituto da democracia direta não pode ser estendido a todos os aspectos sociais, econômicos e políticos da vida pública. No entanto, mesmo que a sociedade participativa se constitua como

um ideal, ainda se poderá ter, “uma teoria da democracia moderna, viável que conserve como ponto central à noção de participação” (Pateman, 1992, p. 147).

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

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

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

De acordo com Held (1987), os limites à democracia participativa estão firmados na falta de um arranjo institucional capaz de fazer a compatibilização entre democracia direta e representativa e, dentre outros aspectos, na ausência de vontade ou apatia política da população. Este autor considera o conceito de autonomia como elemento comum a todas as tendências que estudam o tema democracia. Com base nesse conceito ele sugere um novo modelo de democracia. Logo, a autonomia conota a capacidade dos seres humanos de razão autoconsciente, de serem autorreflexivos e autodeterminados. Ela envolve também:

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

(Held, 1987, p. 244).

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

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

O século XX testemunhou a ocorrência de vários debates sobre democracia. Dessa forma, ao final das duas grandes guerras mundiais e ao longo da chamada guerra fria foram travadas intensas lutas em torno da questão democrática. As referidas discussões continuaram durante a primeira metade daquele século e foram sobre a aceitação da democracia como forma de governo. Por conseguinte, o ideal democrático como forma de governo acabou prevalecendo (Santos, 2002).

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

Já no final do século XX, a discussão política sobre democracia mudou para além das questões dos impedimentos estruturais. Logo, muitos países que implantaram a democracia liberal elitista apresentavam grandes variações em torno do papel do campesinato e nos seus respectivos processos de urbanização. Aqui a questão não se limitava mais em saber se um país

estava preparado para o exercício democrático, mas sim saber que um país se prepara por intermédio da democracia (Santos, 2002).

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

### 3.4 Participação na contemporaneidade

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

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

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

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

---

<sup>16</sup> No sentido supracitado: controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade (Gohn, 2011).

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

A concepção liberal baseia-se nos pressupostos do liberalismo, que busca a constituição de uma ordem social que seja capaz de assegurar a liberdade individual. A participação teria como objetivo o fortalecimento da sociedade civil evitando, desta forma, o controle, a tirania e a interferência do Estado na vida das pessoas. A participação liberal fundamenta-se em um princípio da democracia no qual todos os indivíduos são iguais, sendo a participação um instrumento para satisfação de suas necessidades. Este paradigma apregoa que as principais ações devem se dirigir à prevenção de obstáculos burocráticos à participação, bem como desestimular a intervenção estatal e ampliar os meios de informações aos cidadãos (Gohn, 2011).

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

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

Já a concepção autoritária visa a integração e o controle social da sociedade (pelo Estado) e da política. Esta forma de participação ocorre em regimes políticos autoritários de massa de ideologias de direita e de esquerda, respectivamente, fascismo e socialismo. Tal forma também poderá se fazer presente em regimes democráticos representativos, sendo entendida



como participação de natureza cooptativa. Assim sendo, “a arena participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais” (Gohn, 2011, p. 19).

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

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

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

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

Para Nogueira (2005), a participação desdobra-se nas seguintes modalidades: assistencialista e corporativa e, também, eleitoral e política. Na participação assistencialista e corporativa os grupos compreendem a necessidade de se unirem para negociar uma inserção nos espaços sociais e públicos condizentes com os regramentos da sociedade moderna. Por seu turno, a participação eleitoral visa atender ao interesse coletivo por meio da interferência na governabilidade. Já a participação política visa atender ao bem-estar geral da sociedade e tem

relação direta com um certo consenso entre os seus participantes. Além disso, este autor atesta que as referidas modalidades exprimem diferentes graus de consciência política, maturidade e organicidade dos grupos sociais, combinando-se conforme o contexto histórico-social.

Nesta seara das tipologias de participação, Teixeira (2002) traz para discussão dois novos tipos, a saber: a) a participação voltada para a decisão (deliberativa); e b) a participação voltada para a expressão (consultiva). A participação voltada para a decisão possui como eixo central os sujeitos da sociedade civil que intervêm de forma organizada e não episódica nos processos decisórios. Já a participação voltada para a expressão possui natureza simbólica e consiste na simples presença do indivíduo na cena política, podendo provocar influência no processo de tomada de decisão.

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

Avritzer (2009) entende a participação social como um processo no qual os cidadãos comuns têm a oportunidade de influenciar e participar ativamente na tomada de decisões públicas, especialmente por meio de mecanismos institucionais inovadores, como os orçamentos participativos e os conselhos gestores de políticas públicas. Ele enfatiza que esses espaços participativos são fundamentais para a construção de uma democracia mais inclusiva e para a promoção da justiça social. Um dos conceitos centrais em sua obra é o de inovação democrática, que se refere à criação de novas formas e espaços de participação popular que buscam superar as limitações dos modelos tradicionais de democracia representativa. Essas inovações são vistas como essenciais para incluir setores da sociedade historicamente marginalizados no processo decisório.

A pesquisadora Pateman (1992) dedicou-se à análise do fenômeno da participação sob o enfoque da relação entre subordinados e chefes na indústria. Como resultado de suas

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

### **3.5 Participação e controle social por meio de Conselhos**

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

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

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

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

Nas últimas décadas, a sociedade brasileira vem rompendo o paradigma da não participação, dando lugar a outro padrão de participação que passou a ser interpretado como uma forma de controle do Estado pelo corpo social, com real possibilidade de decidir e implementar políticas que atendam às necessidades da população. Logo, a participação se configuraria como a possibilidade de os 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).

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

Por sua vez, os conselhos e fóruns constituem uma das maiores conquistas democráticas para o desenvolvimento de políticas públicas necessárias ao Brasil atual. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988<sup>17</sup> 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

---

<sup>17</sup> CF/1988, 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).

para os problemas de interesse comum em suas respectivas áreas.<sup>18</sup>

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

---

<sup>18</sup> O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A Política Nacional de Participação Social visa fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre o governo federal e sociedade civil. A política estabelece objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos criados para possibilitar o compartilhamento de decisões sobre programas e políticas públicas, tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social (Brasil, 2019).

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

No entendimento de Teixeira (1996, p.15),

[...] a autonomia das decisões vai depender da correlação de forças não apenas no âmbito do conselho, mas na estrutura de poder, de acordo com a organização e a mobilização da sociedade para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações.

Para Pontual (2008), apesar da importância dos canais de participação, enquanto espaços democráticos de controle social, os conselhos não vêm sequer discutindo sobre a política econômica brasileira que atende aos interesses econômicos em detrimento dos gastos sociais. Em outras palavras, os conselhos estão divorciados da agenda de políticas públicas e ainda possuem pouca incidência sobre a arena central das políticas sociais.

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

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

Por outro lado, a criação de conselhos em todas as regiões do Brasil indica que esses espaços de discussão estão ao menos formalmente instituídos. No entanto, o efetivo funcionamento desses espaços relaciona-se a uma lógica de lutas em que os vários projetos e interesses em cena apresentam suas reais intenções quanto ao tipo de participação e controle que almejam para esses locais. Então, se o conselho objetiva ser um instrumento significativo da democracia participativa, a sua postura será contrária a forma autoritária, clientelista e patrimonialista do Estado dos dias atuais. Logo, ir além do mero cumprimento da lei e dos regulamentos (forma cartorial) é um ideal de funcionamento para todos que pretendem que os

conselhos se tornem locais privilegiados de controle da atividade estatal pela sociedade.

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

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 um caminho importante 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, a dialética marxista destaca-se como teoria sociológica capaz de fundamentar uma análise aprofundada dos antagonismos existentes entre Estado e sociedade civil (Marx; Engels, 2011). É nessa realidade 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 (Santos, 2018a).

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.

Não obstante todas as oportunidades de participação social por meio de Conselhos, algumas experiências relatadas na literatura especializada sobre o tema (Gohn, 2011; Teixeira,

2002; Tatagiba, 2002), verificaram que em muitos casos os referidos espaços constituíam tão somente uma estrutura a mais na administração do município, para legitimar todas as decisões tomadas unilateralmente pelo chefe do Poder Executivo. Esse quadro anterior aponta para os riscos da participação institucionalizada tornar sem qualquer impacto positivo a atuação dos conselhos.

Entretanto, considera-se como válida a experiência do controle social promovida pelos conselhos no Brasil, embora haja argumentos apontando para a fragilização da participação dos atores sociais nos espaços institucionalizados. Destaca-se a necessidade imperiosa de se efetivar o controle social sobre as políticas públicas, porém, também é fundamental a necessidade de se elaborar novas relações não alinhadas às práticas de tutela governamental, no sentido da criação de um espaço de legitimação junto à sociedade.

Segundo Oliveira (1996), a participação institucionalizada é apenas uma das várias formas de participação política. O que se busca é a ampliação do conceito e da própria intensidade da participação social, que nem de longe se limita aos canais institucionais tradicionais. Assim sendo, o controle social sobre a atividade estatal é uma ação complexa que exige algumas mudanças na concepção de cultura política dos sujeitos envolvidos.

Tendo em vista que a proposta capitalista na sua vertente neoliberal tem esvaziado e contribuído para o descrédito social dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como é o caso dos CMEs, nota-se uma ampla necessidade de discussão política em torno da garantia do direito social à educação e da consolidação da democracia prevista no ordenamento jurídico-constitucional pátrio. Sendo assim, o próximo capítulo tem como propósito debater o CME de Imperatriz-MA como um espaço de interlocução entre o governo local e a sociedade civil organizada no que concerne à participação popular e ao controle social das políticas públicas ligadas à educação municipal.



## **4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IMPERATRIZ-MA**

O presente capítulo apresenta os dados da pesquisa de campo e analisa a estrutura, a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME) de Imperatriz-MA para o controle dos sujeitos sobre o Estado, na perspectiva da participação cidadã. Inicialmente, é feita uma caracterização do Município em seus aspectos sociais, políticos, históricos, culturais, econômicos e educacionais com fundamento nas informações pesquisadas em instituições de pesquisa como o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC, 2021) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023).

Em seguida, é realizada a discussão das entrevistas com os conselheiros do CME local, com base nas categorias analisadas do objeto de pesquisa para compreender como ocorre a participação e o possível controle social sobre a gestão das políticas públicas da área da educação em Imperatriz-MA.

### **4.1 Caracterização do Município de Imperatriz-MA**

Considerada como a segunda maior cidade do Estado do Maranhão, Imperatriz está situada à margem direita do rio Tocantins e faz divisa com o Estado de mesmo nome do mencionado rio, sendo também cortada pela Rodovia Belém-Brasília (BR-010). Além disso, é a sede da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM)<sup>19</sup>, conforme as disposições da Lei Complementar Estadual nº 089, de 17 de novembro de 2005 (Maranhão, 2005).

Imperatriz-MA caracteriza-se como uma cidade urbana e de médio porte, limitando-se ao Norte com os Municípios de Cidelândia e São Francisco do Brejão; ao Oeste com o Estado do Tocantins; ao Sul com Governador Edison Lobão; ao Leste com Davinópolis, Senador La Rocque, João Lisboa e São Francisco do Brejão. Já os pontos extremos correspondem às seguintes coordenadas: Norte -05° 07' 42" de latitude e -47°30'52" de longitude; Oeste -47°52'04" de longitude e -05°19'37" de latitude; Sul -05°38'43" de latitude e -47°23'45" de longitude e Leste -47°21'49" de longitude e -05°15'30" de latitude. No tocante ao território, a área do município era de 1.369,039 km<sup>2</sup>, em 2022 (IBGE, 2023).

Cabe ressaltar que as informações centrais sobre o Município de Imperatriz-MA foram

---

<sup>19</sup> A Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) é composta por 22 (vinte e dois) municípios: Imperatriz, Açailândia, Amarante do Maranhão, Buritirana, Campestre do Maranhão, Carolina, Cidelândia, Davinópolis, Estreito, Governador Edison Lobão, Itinga do Maranhão, João Lisboa, Lajeado Novo, Montes Altos, Porto Franco, Ribamar Fiquene, São Francisco do Brejão, São João do Paraíso, São Pedro da Água Branca, Senador La Rocque, Sítio Novo e Vila Nova dos Martírios.

pesquisadas no documento institucional denominado de “Enciclopédia dos Municípios Maranhenses”, de autoria do IMESC, uma autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (SEPLAN).

Figura 1 – Mapa do Município de Imperatriz-MA



Fonte: Santos *et al.* (2020, p. 17).

Quanto aos aspectos históricos, houve uma disputa entre as províncias do Pará e Maranhão, a respeito dos limites territoriais que eram até então totalmente incertos na década de 1850. Assim sendo, o religioso Frei Manoel Procópio do Coração de Maria, natural do Estado da Bahia, foi incumbido da missão de construir uma vila em território paraense nas proximidades do limite com a vizinha Província do Maranhão pelo Presidente do Pará, conselheiro Francisco Coelho, no ano de 1851. No desempenho do acordado em Belém, o Frei Manoel Procópio subiu o rio Tocantins até a disjunção do rio Araguaia, onde continuou pelo braço oriental até que se deparou com um campinho de forma oval numa elevação de areia de formação aluvial, alteado entre o rio e a vegetação arbustiva e herbácea, o qual ficou fascinado com a descoberta do campo (Franklin, 2005).

Em 16 de julho de 1852, Frei Manoel fundou a Colônia de Santa Teresa na margem direita do rio Tocantins, cuja área era considerada como sendo de domínio da Província do Pará. Ocorre que entre os anos de 1854 e 1855 foi comprovado que a povoação fundada por Frei Manoel pertencia ao Maranhão, cujo governo da época também pretendia fundar uma vila nas imediações da fronteira com o vizinho Pará. Nesse sentido, a Assembleia do Maranhão aprovou

a criação da “Vila Nova da Imperatriz”, por meio da Lei Provincial nº 398, de 27 de agosto de 1856 (IMESC, 2021).

Após a mudança de jurisdição para a Província do Maranhão, a localidade de Santa Teresa consolidou-se como sede da vila, passando a ser denominada apenas Imperatriz ou Vila da Imperatriz (homenagem à imperatriz Teresa Cristina, esposa do imperador Dom Pedro II). No final do século XIX, a povoação se estabelece como território divisor entre o Maranhão, o Pará e o Goiás, com destaque para o porto fluvial estratégico aos navegantes do rio Tocantins e polo de criação de gado.

Já no século XX, foi verificado um dinamismo na movimentação do porto de Imperatriz-MA e ao comércio da vila, ocasionados pela descoberta de caucho nas matas do Sul do Pará. Embora tivesse apresentado alguns sinais de prosperidade, Imperatriz-MA ainda se encontrava isolada e sem ligação por estradas com outras regiões do Maranhão e do Brasil. No governo de Godofredo Mendes Viana, Imperatriz-MA foi elevada à categoria de cidade por meio da Lei nº 1.179, de 22 de abril de 1924 (IMESC, 2021).

Com a construção da BR-010 (Belém-Brasília), houve uma profunda transformação na cidade de Imperatriz-MA. No início de 1958, chegavam homens, alguns com suas famílias, de diversas partes do Brasil, especialmente do Nordeste. Tal acontecimento histórico demarcou a primeira grande explosão demográfica do município, expansão e crescimento econômico da cidade.

Após passar pelo ciclo da extração da madeira nos anos de 1970 e pela corrida pelo ouro da Serra Pelada, no Sul do Pará, na década seguinte, Imperatriz assume a posição de segundo Município mais populoso do Estado do Maranhão, devido a sua posição geográfica privilegiada entre as principais capitais do Norte e Meio-Norte do Brasil. Cabe destacar que a cidade maranhense ocupa uma posição equidistante de Belém/PA, Palmas/TO, Teresina/PI e São Luís/MA.

Na atualidade, Imperatriz também é o segundo maior centro econômico, político, educacional e cultural do Estado do Maranhão. No aspecto social, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da cidade foi de 0,731 (alto), ocupando a 2ª posição no Estado do Maranhão e a 1ª colocação na Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense. Apesar de Imperatriz-MA apresentar um desempenho considerado alto no IDHM de 2010, é perceptível um desordenado aumento das suas áreas periféricas nas três últimas décadas, ou seja, um notório crescimento na quantidade de ocupações irregulares (favelas e invasões de áreas públicas e/ou privadas), sem o devido disciplinamento pelas autoridades públicas competentes e resultando numa descontrolada especulação imobiliária.

Conforme os dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE, a população total do Município de Imperatriz-MA era de 273.110 habitantes, com uma população masculina de 131.439 (48,13%) e uma população feminina de 141.671 (51,87%). Em relação ao Censo de 2010, a cidade passou de 247.505 habitantes para a população atual, o que representou um crescimento de aproximadamente 10% entre as duas edições do Censo Demográfico aqui mencionadas. Já as faixas etárias municipais podem ser representadas da seguinte forma: a) 22,02% de 0 a 14 anos; b) 70,21% de 15 a 64 anos; e c) 7,77% para pessoas com mais de 65 anos. Em 2022, a densidade demográfica de Imperatriz-MA era de 199,49 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2023).

O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de Imperatriz-MA era de R\$ 29.592,7, em 2021. Por seu turno, o total de receitas realizadas foi de R\$ 1.105.937.009,48 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R\$ 1.154.928.621 (x1000), consoante dados de 2023. Tal configuração financeira coloca o Município nas posições 2ª e 2ª, respectivamente, dentre os 217 municípios do Estado do Maranhão. Em valores absolutos, no ano de 2020, o PIB de Imperatriz-MA era de R\$ 7.230.564,31 mil (IBGE, 2023).

De acordo com o IMESC (2021), a maioria da classe trabalhadora de Imperatriz-MA é empregada em postos de trabalho abertos no setor terciário, representado pela prestação de serviços e comércio de mercadorias (atacado e varejo). Por sua vez, a cidade vem experimentando um significativo aumento da participação do setor da construção civil na sua economia nas duas últimas décadas. O setor industrial também vem crescendo, a exemplo das indústrias de confecção e de celulose e papel (representada pela fábrica da empresa Suzano Papel e Celulose S/A). Além disso, há o Distrito Industrial de Imperatriz-MA, situado às margens da BR 010 (Belém - Brasília), o qual sedia plantas de diferentes ramos industriais.

Na questão do turismo, Imperatriz-MA se destaca nos aspectos naturais, culturais e de eventos e negócios. O mais expressivo atrativo turístico natural encontrado no Município é o rio Tocantins, com suas praias e uma ponte estaiada. Nas margens do rio Tocantins, foi construída a avenida Beira-Rio que é um ponto de encontro para os munícipes e turistas. Com relação ao turismo de eventos, a cidade possui um centro de convenções dotado de infraestrutura para uma multiplicidade de acontecimentos ou solenidades sociais.

Nesta direção, os principais eventos que acontecem no Município são: Exposição Agropecuária de Imperatriz (EXPOIMP), Feira do Comércio e Indústria de Imperatriz (FECOIMP), Salão do Livro de Imperatriz (SALIMP), Feira da Beleza de Imperatriz e Feira de Ciência e Tecnologia do Sul do Maranhão (FECITEC). As principais manifestações folclóricas consistem em quadrilhas juninas, dança do Lindô e bumba meu boi. Há, ainda, espaço para a

comemoração do aniversário de Imperatriz-MA - celebrado em 16 de julho - e para o Festejo de Santa Teresa d'Ávila, padroeira da cidade, comemorado em 15 de outubro (IMESC, 2021).

Na seara do ensino superior, Imperatriz-MA conta atualmente com várias Instituições de Ensino públicas e privadas, dentre elas destacam-se a Universidade Federal do Maranhão - UFMA, a Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IFMA<sup>20</sup>. Dentre as Instituições privadas, apontam-se: a Universidade CEUMA - UNICEUMA, a Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão - UNISULMA, a Faculdade de Educação Santa Teresinha - FEST, a Faculdade Pitágoras, a Faculdade de Imperatriz - Facimp (DeVry) e a Faculdade de Negócios Excellence - FAENE. A educação a distância também está representada no Município, que possui Polos de diversas Instituições de Ensino como a Universidade Metodista de São Paulo - UMESP e a Fundação Getúlio Vargas - FGV.

No que diz respeito à educação básica, a cidade de Imperatriz-MA é considerada como referência, sediando vários estabelecimentos de ensino fundamental e médio, das redes municipal, estadual, federal e particular. A rede municipal de ensino oferece educação infantil em creches e pré-escolas, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e educação especial. A educação profissional técnica de nível médio tem como destaque o *Campus* do IFMA na cidade, que oferta à comunidade local nove cursos técnicos nas formas integrada, subsequente e concomitante ao ensino médio. A tabela 1 demonstra o quantitativo de matrículas na educação básica oficial no ano letivo de 2023:

---

<sup>20</sup> Na UFMA, o *Campus* é chamado de Centro de Ciências de Imperatriz (CCIM) e possui nove cursos de graduação: Ciências Contábeis, Ciências Humanas - Sociologia, Ciências Naturais - Biologia, Jornalismo, Direito, Enfermagem, Engenharia de Alimentos, Medicina e Pedagogia. Oferece também os seguintes cursos de Pós-graduação *Stricto Sensu*: Mestrado em Ciência dos Materiais, Mestrado em Comunicação, Mestrado em Saúde e Tecnologia, Mestrado em Sociologia, Mestrado em Formação Docente em Práticas Educativas e Doutorado em Ciência dos Materiais. Disponível em: <<https://portalpadrao.ufma.br/profissoes/nossos-centros-academicos/campus-de-imperatriz-1>>. Acesso em: 21 jul. 2023.

A UEMASUL possui quatorze cursos de graduação em Imperatriz, distribuídos em quatro centros: I) Centro de Ciências Agrárias (CCA): Medicina Veterinária, Engenharia Florestal e Engenharia Agrônoma; II) Centro de Ciências Exatas, Naturais e Tecnológicas (CCENT): Física, Matemática, Química e Ciências Biológicas; III) Centro de Ciências Humanas, Sociais e Letras (CCHSL): Administração, Geografia, História, Letras (Língua Portuguesa, Língua Inglesa e Literaturas), Letras (Língua Portuguesa e Literaturas de Língua Portuguesa) e Pedagogia; e IV) Centro de Ciências da Saúde (CCS): Medicina. A referida Instituição de Ensino oferece o curso de Mestrado Profissional em Letras. Disponível em: <<http://www.uemasul.edu.br/centros-e-cursos/>>. Acesso em: 21 jul. 2023.

O IFMA oferece quatro cursos superiores no *Campus* Imperatriz, são eles: Física, Ciência da Computação, Engenharia Elétrica e Engenharia Civil. Disponível em: <<https://imperatriz.ifma.edu.br/cursosofertados/>>. Acesso em: 21 jul. 2023.

Tabela 1 – Quantitativo de alunos matriculados nas redes oficiais em Imperatriz-MA (ano-base 2023)

<b>REDES</b>	<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino Fundamental</b>	<b>Ensino Médio</b>	<b>EJA (Fundamental e Médio)</b>
Estadual Urbana	0	617	8.320	1.217
Estadual Rural	0	0	50	59
Municipal Urbana	10.253	25.957	0	1.009
Municipal Rural	820	2.090	0	62
<b>TOTAL</b>	<b>11.073</b>	<b>28.664</b>	<b>8.370</b>	<b>2.347</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do MEC/INEP (2023).

A tabela 1 evidencia que a maioria das matrículas na rede oficial de educação básica em Imperatriz-MA foram no ensino fundamental, totalizando um percentual de aproximadamente 57% (cinquenta e sete por cento), no ano letivo de 2023. Considerando-se a competência recorrente dos entes federativos quanto à responsabilidade pelo oferecimento obrigatório da educação básica, a rede estadual e a rede municipal de ensino concentraram seus esforços dentro das determinações legais. Ou seja, a rede municipal de ensino não oferta ensino médio e a rede estadual de ensino não oferece educação infantil e nem ensino fundamental, à exceção do Colégio Militar Tiradentes II (escola em parceria com a Polícia Militar do Maranhão e sediada na zona urbana de Imperatriz-MA).

Em 2021, a rede municipal de ensino de Imperatriz-MA era composta por 146 estabelecimentos de ensino, com 115 escolas localizadas na zona urbana e 31 na zona rural, 1.892 docentes atuavam em 1.826 turmas. Na rede estadual de ensino, existiam 10.460 alunos matriculados no ensino médio, 23 escolas, 535 docentes e 370 turmas regulares. Na rede privada de ensino, havia um quantitativo de 14.802 alunos matriculados (3.968 na educação infantil, 9.515 no ensino fundamental e 1.319 no ensino médio), 56 escolas, 867 turmas e 926 docentes (INEP, 2023).

Tabela 2 – IDEB do ensino fundamental da rede municipal de Imperatriz-MA

<b>REDE</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>	<b>2023</b>
Municipal - Anos Iniciais	5,3	5,0	5,5
Municipal - Anos Finais	4,2	4,3	4,5

Fonte: Elaboração própria com dados do MEC/INEP (2023).

Quanto à temática da avaliação educacional, a tabela 2 traz um panorama comparativo do desempenho do Município em discussão no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos de 2019, 2021 e 2023. Observa-se que, em 2019, o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental foi de 5,3 enquanto a média nacional foi de 5,7 e o IDEB dos anos finais do ensino fundamental foi de 4,2 contra 4,5 da média nacional. Em 2021, o IDEB dos anos

iniciais do ensino fundamental foi de 5,0 em contraste com a média nacional de 5,5; ao passo que nesse mesmo ano a defasagem em relação ao índice nacional também se manteve nos anos finais do ensino fundamental (4,3 contra 4,8). No ano de 2023, o resultado do IDEB apontou 5,5 para os anos iniciais do ensino fundamental e 4,5 para os anos finais do ensino fundamental, respectivamente, abaixo da média nacional que foi de 5,8 e 4,6. Logo, os dados em análise do IDEB revelam a necessidade de investimentos municipais para garantir a melhoria contínua da educação, especialmente no ensino fundamental. Em que pesem as limitações do índice oficial em debate, os dados do IDEB reforçam a exigência por uma participação social qualificada no sentido de monitorar e fiscalizar as políticas públicas municipais do campo educacional.

No aspecto eleitoral, o Município de Imperatriz-MA possui 201.099 eleitores aptos a votar. Com relação ao sexo do eleitorado, 94.835 (47%) eleitores se declararam do sexo masculino e 106.264 (53%) informaram ser do sexo feminino. A maioria dos eleitores possui ensino médio completo (33,69%) e idades de 35 a 59 anos (44%). Outro dado importante nessa questão diz respeito ao expressivo número de pessoas que não informaram cor/raça à Justiça Eleitoral, cujo quantitativo foi de 161.445 (80,32%) eleitores. Cabe ressaltar, ainda, o quantitativo considerável de 119.184 (59%) eleitores que informaram o estado civil de solteiro ao Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão - TRE-MA<sup>21</sup> (Brasil, 2023). Desta maneira, os dados da Justiça Eleitoral demonstram a importância do Município no contexto político estadual, pois atualmente é o segundo maior colégio eleitoral do Estado do Maranhão.

Um dado relevante sobre o panorama político de Imperatriz-MA, diz respeito ao atual governo municipal que já ocupa o seu segundo mandato consecutivo à frente do Executivo local (2017 a 2020 e 2021 a 2024). Dessa forma, o gestor do Município conseguiu firmar alianças políticas com a maioria dos 21 (vinte e um) vereadores da Câmara Municipal da cidade, cujas funções típicas de natureza constitucional deveriam ser de legislar e fiscalizar o Executivo. Entretanto, os pactos firmados na esfera político-partidária podem se constituir num empecilho à participação e ao controle social, eis que esses acordos têm o poder de restringir as bases democráticas por meio do afastamento dos grupos de oposição e perpetuação do clientelismo, sem que haja o necessário monitoramento e fiscalização da sociedade civil interessada nas políticas públicas. Portanto, evidencia-se aqui uma relação dialética entre o contexto ampliado do Município de Imperatriz-MA e o CME local.

---

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?clear=17&session=116086714412875>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

## 4.2 O processo de institucionalização do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz-MA

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi possível a criação dos Sistemas Municipais de Ensino (SMEs) em todo o Brasil. Os referidos diplomas legais concediam aos municípios a prerrogativa de criação do seu próprio sistema de ensino ou a composição com o respectivo Estado num sistema único ou, ainda, a integração ao Sistema Estadual de Ensino. Nessa direção, torna-se necessário entender como ocorreu o processo de organização institucional do SME de Imperatriz-MA, com a finalidade de compreender se a autonomia na organização de órgãos normativos e executivos conferida à municipalidade refletiu numa maior participação e controle social sobre as decisões tomadas na política educacional local (construção da autonomia e dos espaços de cidadania).

Com fundamento no mencionado princípio da autonomia, o Município de Imperatriz-MA instituiu o seu SME por meio de lei de iniciativa do Executivo Municipal, que contou com a adesão do Legislativo ao texto proposto. Dessa maneira, a lei criadora do SME foi aprovada sem um amplo debate com a sociedade civil, pela maioria dos vereadores da época, sendo que a LDBEN foi observada nos princípios orientadores do sistema e sua organização. Trata-se da Lei Municipal nº 901, de 10 de novembro de 1999 (Imperatriz, 1999).

Por sua vez, a mencionada Lei Municipal nº 901/1999 foi aprovada na gestão do Prefeito Luiz Carlos Barbosa Noletto, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Vale ressaltar que a criação do SME possibilitou ao Município de Imperatriz-MA dispor da autonomia garantida pelo texto constitucional para o encaminhamento das questões relativas a suas áreas de atuação prioritária, isto é, a educação infantil e o ensino fundamental (LDBEN, art. 11).

Além disso, a organização dos sistemas municipais de ensino, em regime de colaboração com os sistemas estadual e federal, abrange questões relacionadas ao poder político local e seu relacionamento com a população envolvida, cuja participação cidadã é necessária ao processo de controle social que deveria ser promovido pela sociedade civil sobre o Estado em todas as suas esferas de governo.

Quadro 2 – Comparativo entre a legislação nacional e local sobre a composição do SME

<b>LDBEN (Brasil, 1996)</b>	<b>Lei Municipal nº 901 (Imperatriz, 1999)</b>
Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil	Art. 7º - O Sistema municipal de ensino compreende: I - as instituições do ensino fundamental e de educação infantil criadas e mantidas pelo município; II - as instituições do ensino fundamental e de educação infantil municipalizadas; III - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela



<p>criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos municipais de educação.</p>	<p>iniciativa privada; IV - a Secretaria de Educação - SEDUC, órgão da administração direta, responsável pelo planejamento, execução, supervisão e controle da ação do Governo Municipal relativamente à educação [...]; V - O Conselho Municipal de Educação - CME, criado pelo artigo nº 31 da Lei nº 757/95, órgão atípico, sem personalidade jurídica própria, da administração direta, vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Educação - SEDUC, é órgão de natureza consultiva, normativa, fiscalizadora e deliberativa, co-responsável pela orientação das políticas superiores de educação do município, é composto por doze membros efetivos escolhidos pelo poder público, entidades de classe e instituições públicas de ensino superior para mandatos de dois anos e um ano, dentre cidadãos de reconhecido interesse pelos assuntos inerentes à educação e ilibada conduta moral; a) Os conselheiros serão nomeados para mandatos de 2 (dois) anos e 1 (um) ano, sendo permitida a recondução por mais uma vez; b) o conselho será renovado, alternadamente, a cada ano em 4 (quatro) e 8 (oito) membros; c) A remuneração pela função de conselheiro será definida em Lei que regulamente o Conselho.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa documental (2023).

Como pode ser averiguado no quadro 2, a Lei Municipal nº 901/1999 segue as diretrizes gerais da LDBEN ao definir a competência ou jurisdição do SME de Imperatriz-MA. Não obstante, a referida legislação determina que a Secretaria de Educação é órgão da administração responsável pela ação do governo municipal nos assuntos ligados à educação - planejamento, execução, supervisão e controle - e faz menção à da Lei Municipal nº 757/95 para colocar o CME local como órgão administrativamente vinculado à Secretaria Municipal de Educação. Ou seja, a lei instituidora do SME coloca em evidência a centralidade político-administrativa exercida pela Secretaria Municipal de Educação e não faz nenhuma menção à autonomia que deveria ser assegurada ao Colegiado da arena educacional.

Outro ponto importante que pode ser destacado na lei instituidora do SME de Imperatriz-MA diz respeito a ausência de instituições de ensino médio na sua composição. Logo, o Município se responsabilizou apenas por instituições de educação infantil e ensino fundamental, aplicando uma interpretação restrita dos dispositivos da LDBEN. Por conseguinte, a mencionada lei nacional prevê em seu art. 18 a existência de instituições de ensino médio mantidas pelo Poder Público municipal; ao passo que o seu art. 11 determina a atuação do Município na educação infantil e prioridade no atendimento do ensino fundamental, cujo termo prioridade não pode ser confundido com exclusividade na atuação do ente municipal. Além do mais, essa exclusão das instituições de ensino médio da composição do SME local aponta para a tendência da legislação nacional de descentralização aos municípios,

no sentido de responsabilizá-los pelo atendimento obrigatório das políticas de educação infantil e ensino fundamental.

Vale destacar que a lei instituidora do SME de Imperatriz-MA estabeleceu a composição do CME local com a quantidade de integrantes diferente da lei anterior que criou o aludido Colegiado e sem especificar as instituições nele representadas. Ou seja, o SME foi criado em 1999 e não foi observada a lei instituidora do CME local que fora aprovada e promulgada em 1995. Esse fato poderia ser impeditivo ao controle social, pois teria o potencial de causar uma certa confusão quanto ao exercício da participação, eis que ficaria uma dúvida sobre o documento legal que deveria ser obedecido na composição do Órgão. Apesar da controvérsia legal, a dúvida foi esclarecida com a entrada em vigor da Lei Ordinária nº 1.268/2008 que restabeleceu a composição do Colegiado de acordo com o disciplinado pela sua lei instituidora de 1995.

De acordo com o quadro 2, a Lei Municipal nº 901/1999 fez previsão expressa à remuneração pela função de conselheiro, a qual seria definida em Lei específica de regulamentação do Conselho. Tal regulamentação da remuneração para conselheiros ocorreu com a aprovação da Lei Municipal nº 926/2000, mas somente para o cargo de presidente do Conselho, com valor equivalente à de Orientador Educacional, acrescido de 100% (cem por cento) de representação (art. 9º). Os demais conselheiros fizeram jus ao recebimento de jeton de 15% (quinze por cento) do salário mínimo por sessão (art. 6º, § 2º). Ocorre que essa questão da compensação financeira não foi posta em discussão por nenhum dos conselheiros entrevistados, sendo que quando indagados pelo pesquisador sobre as condições materiais e financeiras do Conselho, apenas duas conselheiras e um conselheiro falaram sobre a concessão de diárias pagas pela municipalidade para a visitação em escolas que estavam em processo de regularização perante o CME, porém não fizeram referência a essa possibilidade de remuneração (ou jeton) pelo encargo de conselheiro municipal.

Por outro lado, a lei criadora do SME local dispôs sobre a aplicação de recursos públicos na educação pública do Município. O referido dispositivo segue o previsto na LDBEN para colocar como obrigatória a aplicação, anual, de nunca menos de 25% de receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 28). No ano-base de 2023, o Município de Imperatriz-MA recebeu pouco mais de R\$ 156 milhões em transferências de receitas estaduais oriundas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). O monitoramento, a fiscalização e o controle dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público também cabem ao CME local e não se restringem à atuação dos CACS, como foi respondido em entrevista por dois conselheiros quando questionados sobre

a aplicação do fundo público.

O regime de colaboração entre os sistemas de ensino foi previsto na lei instituidora do SME de Imperatriz-MA (art. 29), em conformidade com o art. 8º da LDBEN e art. 211 da Constituição Federal. Tal regime de colaboração pode ser entendido como um mecanismo de apoio entre os entes da Federação com a finalidade de definir e implementar políticas educacionais voltadas a qualidade da educação. Em que pese a previsão de colaboração entre a União, Estados e Municípios, esse mecanismo colaborativo necessita de aperfeiçoamento para que não ocorra concorrência e falta de coordenação entre os vários sistemas de ensino, criados desde 1988 até os dias atuais. A propósito, o CME local tem a legitimidade para viabilizar a colaboração entre os Conselhos correlatos nas esferas estadual e federal, porém essa colaboração com o CEE e o CNE não foi destacada por nenhum dos conselheiros entrevistados no Município de Imperatriz-MA, podendo indicar que a colaboração técnica entre os Conselhos não é um dos temas mais recorrentes na agenda de debates do Colegiado.

Em consonância com diretrizes da LDBEN, a Lei Municipal nº 901/1999 não se ocupou apenas das instituições e órgãos de composição do SME local (art. 7º). A referida lei também tratou de outros temas interesse da educação municipal com o intento de caracterizar o SME: dos princípios e fins da educação (arts. 2º e 3º); do direito à educação e do dever de educar (arts. 4º a 6º); da educação infantil (arts. 13 a 15); do ensino fundamental (art. 16); da educação de Jovens e adultos (art. 17); da educação especial (art. 18); dos estabelecimentos de ensino (arts. 19 a 24); dos profissionais da educação (arts. 25 a 27); dentre outras temáticas já debatidas anteriormente. Logo, é notório a amplitude de assuntos que exigem a participação cidadã para controlar as ações do governo municipal com o objetivo de que seja alcançada a almejada educação de qualidade socialmente referenciada. Embora, o que se observa nos dias de hoje é o controle do capital sobre o corpo social, eis que há uma incompatibilidade radical entre capitalismo e racionalidade do planejamento social abrangente (Mészáros, 1987).

Ademais, na arena da educação, os sistemas de ensino podem ser entendidos como uma organização legal dos elementos que se articulam para a efetiva concretização da autonomia municipal. Daí, a descentralização política figurar como um princípio fundamental de todo esse processo de responsabilização da esfera municipal. No entanto, a busca incessante pela descentralização e pela autonomia na perspectiva de ampliar os espaços democráticos pode camuflar os interesses neoliberais de transferir as responsabilidades às autoridades locais em parceria com a sociedade civil e descompromissar o Estado das suas obrigações sociais. Isto posto, os princípios da autonomia e da descentralização só possuem sustentação se fundamentados em valores e condições objetivas, a exemplo de um arcabouço jurídico capaz

de garantir o pleno exercício das atividades dos conselheiros na municipalidade. Nesse prisma, torna-se fundamental entender os mecanismos de participação e controle social da atualidade, como é o caso do CME de Imperatriz-MA.

#### **4.3 Constituição e estruturação do CME de Imperatriz-MA**

O CME de Imperatriz-MA foi criado pela Lei nº 757, de 31 de março de 1995, na gestão do Interventor Estadual Ildon Marques de Souza. No parágrafo único do art. 31 da referida lei, estava previsto que os Conselhos ali criados seriam regidos por legislação específica e teriam regulamento próprio, sendo esse o caso do CME local. A regulamentação do CME foi feita por meio da aprovação da Lei Municipal nº 926/2000, cuja alteração ocorreu com a entrada em vigor da Lei Ordinária nº 1.268/2008. É notório que o CME de Imperatriz-MA foi criado antes da vigência da atual LDBEN, isto é, o Colegiado teve a sua criação realizada sob a égide da Lei nº 5.692/1971, que fixava as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. O Regimento Interno do Conselho, obtido no *site* da Prefeitura Municipal de Imperatriz-MA<sup>22</sup>, possui data de 13 de julho de 2010, sem qualquer menção a alterações ou a um documento anterior ao atual.

Nesta situação, há que se levar em conta o que estabelecia as disposições transitórias da Lei nº 5.692/1971: “Art. 71. Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (Brasil, 1971). Assim, ressalta-se que não havia uma determinação da lei em tela para a criação dos CMEs, o que ficava a critério dos Conselhos Estaduais. Isto posto, fica evidente a incipiência da referida lei ao não apontar quais seriam as condições específicas para os Municípios organizarem os seus Conselhos, limitando a criação dos CMEs à vontade dos respectivos Conselhos Estaduais. Em Imperatriz-MA, a criação do CME local não foi muito diferente e exigiu uma negociação da gestão da municipal da época e o Conselho Estadual de Educação do Maranhão, conforme o relato de uma das conselheiras entrevistadas na pesquisa de campo. Cabe mencionar que o texto constitucional de 1988 no seu art. 206, inciso VI, já previa a gestão democrática do ensino público como princípio capaz de fundamentar juridicamente a criação dos Conselhos em âmbito municipal.

---

<sup>22</sup> Disponível em: < <https://imperatriz.ma.gov.br/pmi/cme/>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

Quadro 3 – Comparativo entre os dispositivos legais de criação e regulamentação do CME de Imperatriz-MA

Lei de criação	Leis de regulamentação
<p><b>- Lei nº 757/1995</b></p> <p>Art. 31 - O Poder Executivo regulamentará, por Decreto, o funcionamento dos Conselhos Municipais e dos órgãos atípicos sem personalidade jurídica própria, diretamente subordinados ao Prefeito ou a Secretários Municipais, suas finalidades, competências e atribuições, composição, organização, funcionamento e formas de atuação.</p> <p>Parágrafo Único - Os Conselhos são regidos por legislação específica e possuem regulamento próprio.</p> <p>Art. 32 - São órgãos Colegiados:</p> <p>I – Conselho Municipal de Saúde;</p> <p>II – Conselho Municipal da Criança e do Adolescente;</p> <p>III – Conselho Municipal de Entorpecentes;</p> <p>IV – Conselho Municipal de Educação.</p>	<p><b>- Lei Municipal nº 926/2000</b> (alterada pela Lei Ordinária nº 1.268/2008)</p> <p>Art. 1º - O Conselho Municipal de Educação - CME, criado pelo artigo nº 31, da Lei nº 757/95, órgão atípico, sem personalidade jurídica própria, da administração direta, vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer, é órgão de natureza consultiva, normativa, fiscalizadora, deliberativa e mobilizadora, co-responsável pela orientação das políticas superiores de educação do município.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa documental (2023).

Como pode ser observado no quadro 3, a Lei nº 757/1995, que dispôs sobre a Reorganização Administrativa Municipal de Imperatriz-MA (sancionada após intervenção estadual decretada pela Governadora Roseana Sarney Murad), instituiu o CME e mais três órgãos colegiados na estrutura administrativa municipal. Nessa direção, o CME local foi criado como um órgão atípico, sem personalidade jurídica e diretamente subordinado ao Prefeito ou ao Secretário Municipal de Educação. A Lei nº 757/1995 ainda previu que a regulamentação de funcionamento do CME deveria ser feita por meio de Decreto do Executivo Municipal. No entanto, a regulamentação do Colegiado da educação foi realizada por meio de lei municipal de iniciativa do Poder Executivo.

Por seu turno, a Lei Municipal nº 926/2000 regulamentou o CME de Imperatriz-MA e foi alterada pela Lei Ordinária nº 1.268/2008. A partir da sua regulamentação, o CME local passou a ter a atribuição compartilhada com a Secretaria Municipal de Educação pela orientação das políticas superiores de educação do município; bem como passou a possuir as funções consultiva, normativa, fiscalizadora, deliberativa e mobilizadora. Além das funções e atribuições, a referida lei regulamentadora disciplinou os seguintes assuntos: composição, qualificação dos membros, duração dos mandatos e remuneração dos integrantes do Colegiado.

De acordo com a Lei Municipal nº 926/2000 e o seu Regimento Interno, o CME de Imperatriz-MA possui uma estrutura organizativa dividida em três câmaras técnicas para realizar as suas atribuições regimentais: a) Câmara de Educação Infantil; b) Câmara de Ensino Fundamental; e c) Câmara de Educação de Jovens e Adultos. Há também o Plenário, a

Secretaria Executiva e a Assessoria Técnica, todos com competências regimentais delineadas. Ainda, o CME local poderá ter comissões dos seguintes tipos: a) Inquérito ou sindicância; e b) Especiais.

Conforme o Regimento Interno, em seu art. 7º, o Plenário é o Órgão máximo de deliberação do Conselho, o qual deverá obedecer às legislações federal, estadual e municipal e as suas atribuições regimentais. Os arts. 52 e 53, respectivamente, tratam da Secretaria Executiva do Conselho e da Assessoria Técnica, às quais competem assistir diretamente ao Presidente e aos outros órgãos do Conselho. Vale destacar que o art. 32 do documento em discussão determina que os membros do CME local devem ser distribuídos entre as três câmaras que o integram, cada uma composta por 3 (três) membros.

Vale salientar que antes da análise mais aprofundada do CME de Imperatriz-MA, torna-se necessário um debate sobre o perfil dos conselheiros entrevistados na pesquisa de campo da presente tese.

#### *4.3.1 Perfil dos conselheiros entrevistados*

O perfil dos conselheiros entrevistados compreende um conjunto de informações fundamentais para a análise da participação da sociedade civil no CME de Imperatriz-MA, bem como pode auxiliar no entendimento da atuação do Colegiado e sua relação com o poder político local. Dessa forma, consideram-se aqui algumas características de natureza pessoal e profissional dos sujeitos participantes, que podem indicar ou não a presença do efetivo exercício do controle social sobre as ações estatais. De outro prisma, os entrevistados ocupam um espaço que deveria ser central na democratização do poder de decisão na educação municipal, uma vez que esse é um princípio essencial para a participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público.

A partir dos objetivos desta pesquisa, e ressaltando a relação entre participação e controle social no CME de Imperatriz-MA, foram entrevistados 8 (oito) conselheiros do aludido Colegiado, sendo 6 (seis) conselheiros em exercício e 2 (dois) ex-conselheiros, porém todos eles exerceram a função de conselheiro no CME local no período aqui investigado, que compreende os anos de 2017 a 2023. O critério para a participação na entrevista foi o da livre disponibilidade, ou seja, o conselheiro decidia se queria ou não contribuir com o trabalho do pesquisador. Portanto, todos os representantes de segmentos da sociedade civil organizada e do poder público com assento no CME de Imperatriz-MA poderiam participar das entrevistas.

Por sua vez, 2 (dois) integrantes da composição do CME em 2023 alegaram que estavam

no Conselho há pouco tempo e que não tinham muito a contribuir com o debate e indicaram para a entrevista os seus antecessores nos respectivos segmentos representativos. Logo, de posse dos dados dos indicados, o pesquisador entrou em contato com os ex-membros e realizou a entrevista proposta. Considerando que o CME local possui 11 (onze) membros na sua composição em 2023, eis o panorama final de participação nas entrevistas: 6 (seis) responderam a entrevista; 2 (dois) indicaram os seus antecessores no segmento representado; 2 (dois) não responderam ao pedido de participação feito pelo pesquisador; e 1 (um) respondeu que não queria contribuir com a pesquisa.

Inicialmente, este trabalho pretendia realizar uma entrevista com o Secretário Municipal de Educação de Imperatriz-MA, o qual esteve em exercício no cargo durante a maior parte do período aqui pesquisado. Nessa direção, o pesquisador entrou em contato com a assessoria institucional do Secretário e solicitou a realização de entrevista. No entanto, após três tentativas, não foram atendidos os pedidos de entrevista com o titular da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Cabe destacar que a entrevista com o Secretário tinha a finalidade de estabelecer o contraponto entre as falas referido gestor público e os discursos dos conselheiros entrevistados. Além disso, o Regimento Interno do CME em tela prevê em seu art. 9º, § 2º, que o Secretário Municipal de Educação será o Presidente honorário do Conselho, sempre que estiver presente.

Quadro 4 – Dados gerais dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados (I)

<b>Entrevistados</b>	<b>Idade</b>	<b>Sexo</b>	<b>Nível de escolaridade</b>
CE1	40 anos	Masculino	Graduação
CE2	56 anos	Feminino	Doutorado
CE3	70 anos	Feminino	Especialização
CE4	66 anos	Feminino	Especialização
CE5	59 anos	Masculino	Mestrado
CE6	61 anos	Feminino	Graduação
CE7	67 anos	Feminino	Especialização
CE8	48 anos	Feminino	Graduação

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2023).

Conforme pode ser observado na quadro 4, dos 8 (oito) conselheiros entrevistados, 6 (seis) são mulheres e 2 (dois) são homens. Nessa situação, é perceptível a preponderância feminina na participação desta pesquisa de campo. As faixas etárias dos entrevistados variaram de 40 (quarenta) a 70 (setenta) anos, cuja média de idade equivale a aproximadamente 58 (cinquenta e oito) anos. Observa-se, ainda, que 3 (três) entrevistados possuem somente curso de graduação completo, outros 3 (três) entrevistados têm curso de Especialização, 1 (um) participante possui curso de Mestrado e apenas 1 (uma) participante possui titulação de

Doutorado.

Considera-se que a proporção de gênero observada neste estudo está em consonância com a população brasileira e imperatrizense. Como já fora mencionado anteriormente, no Censo Demográfico 2022, as mulheres representavam 51,87% da população de Imperatriz-MA e 51,5% da população do Brasil (IBGE, 2023). Dessa maneira, ressalta-se a relevância das mulheres tomarem a frente nos espaços que deveriam ser de decisão e debate de políticas públicas garantidoras dos direitos da sociedade em geral, como forma legítima do exercício da participação política emancipatória (Grossi; Miguel, 2001).

Outro ponto importante a ser destacado é a ausência de adultos jovens no CME investigado. Entretanto, esse era um fato esperado pelo pesquisador já que a ausência de políticas públicas municipais voltadas exclusivamente para o público jovem acaba se refletindo em “[...] isolamento e fragmentação social, apatia e desencantamento com a política como espaço de representação coletiva, característica da sociedade atual, onde os jovens estão inseridos” (Pinto, 2010, p. 14). Ademais, a maioria dos segmentos sociais representados no CME local exige certo saber da experiência para o debate na arena das políticas públicas educacionais que, via de regra, as pessoas com idades mais altas já possuem em suas trajetórias.

A questão da ampla escolaridade declarada pelos entrevistados pode demonstrar uma maior possibilidade de efetivação da participação social qualificada no Conselho, eis que todos os entrevistados responderam que possuem formação em nível superior. Torna-se necessário que os conselheiros tenham uma formação acadêmica e técnica, mas sobretudo política, para que as suas ações se desenvolvam em prol da garantia dos direitos inerentes à cidadania, especialmente para romper o perverso nexo de dependência e atrelamento frente ao poder político (Souza; Barros; Oliveira, 2007). Daí a importância da escolarização em nível superior para a plena atuação democrática dos conselheiros nas políticas públicas municipais de educação, mesmo com a ressalva feita pela maioria dos entrevistados quanto à necessidade de qualificação específica para o exercício da função de conselheiro de educação.

Quadro 5 – Dados gerais dos Conselheiros Municipais de Educação entrevistados (II)

Entrevistados	Atividade profissional	Tempo de exercício no CME	Servidor público municipal	Filiação partidária
CE1	Professor	7 anos	Sim	[ <i>Não respondeu</i> ]
CE2	Professora	3 anos	Não	Não
CE3	Professora	2 anos	Sim	Não
CE4	Professora	3 anos	Não	Sim
CE5	Professor	4 anos	Sim	Sim
CE6	Professora	3 anos	Não	Não



CE7	Professora	10 anos	Sim	Não
CE8	Servidora pública	2 anos	Não	Não

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2023).

De acordo com o quadro 5, apenas um dos entrevistados na pesquisa de campo não exerce a atividade docente, sendo que uma das participantes afirmou que além de professora também era diretora de escola da rede privada de ensino de Imperatriz-MA. Percebe-se aí um Conselho formado por professores, os quais marcam presença nas mais variadas formas. No CME de Imperatriz-MA, os docentes entrevistados se identificaram como: sindicalistas, proprietários de escolas privadas (classe patronal), docentes da educação superior pública, professores da rede pública estadual e professores da rede pública municipal. Em que pese a maioria de profissionais do ensino no CME local possa indicar o envolvimento da categoria do magistério com a gestão participativa dos trabalhos do Conselho, em contrapartida, pode assumir os moldes de representação corporativa da classe dos docentes “[...] em detrimento dos interesses mais gerais da população em matéria de ensino” (Teixeira, 2004, p. 705).

O tempo de exercício dos entrevistados como conselheiro de educação do CME de Imperatriz-MA variou de 2 (dois) a 10 (dez) anos de atividade. Segundo o Regimento Interno do CME local, em seu art. 4º, os conselheiros serão nomeados para um mandato de 2 (dois) anos e é permitida a recondução. No entanto, o documento oficial em discussão não define quantos mandatos seguidos ou não cada conselheiro pode acumular no Colegiado de educação. Tal fato pode ter como consequência a permanência indefinida das mesmas pessoas físicas na representação dos segmentos sociais. Nesse sentido, torna-se necessária a alternância na representação do membro indicado já que o mandato pertence à organização social ou ao poder público e não ao conselheiro em si (pessoa física). E no caso do CME pesquisado, a representação da Secretaria Municipal de Educação (Coordenação da Inspeção Escolar Municipal) parece seguir a lógica aqui descrita, pois a sua representante possui em torno de 10 anos de mandato (ou cinco mandatos consecutivos).

No quadro 5, nota-se que 4 (quatro) dos 8 (oito) entrevistados possuem vínculo de servidor público efetivo com o Município de Imperatriz-MA, sobretudo na carreira do magistério da rede pública municipal. Acrescenta-se que dos 4 (quatro) que não são servidores públicos municipais, 3 (três) deles responderam que já estiveram nessa condição anteriormente. Logo, os participantes da pesquisa são professores e têm em comum o fato de terem trabalhado, no presente ou em anos anteriores, na educação pública municipal de Imperatriz-MA. Sendo assim, trata-se de um Colegiado formado por servidores públicos ligados ao Executivo Municipal o que, por outro lado, pode acarretar atrelamento e dependência em relação ao poder

político local, prejudicando a participação social e controle social incumbidos aos integrantes do Conselho.

Com relação à questão da filiação partidária, 5 (cinco) dos entrevistados responderam que não possuem filiação partidária, 2 (dois) responderam que possuem filiação a partido político e apenas 1 (um) deles não quis responder a indagação sobre filiação partidária. Nesse quesito, chama a atenção o fato de um dos conselheiros não revelar se é ou não filiado a uma agremiação partidária, visto que a filiação partidária é uma prerrogativa que qualquer eleitor possui de se ligar a um partido político de sua preferência ideológica (ou mesmo programática).

Em tese, o exercício do direito à filiação partidária não deveria ser obstáculo à participação de nenhum cidadão nos mecanismos de controle social, a exemplo do CME ora em discussão. Ademais, a questão da filiação partidária não ocupa lugar central no debate político de Imperatriz-MA e do Brasil atual, eis que na escolha dos seus candidatos o eleitorado “[...] não acompanha a declaração de preferência partidária. Os partidos brasileiros não estruturam o voto” (Paiva; Tarouco, 2011, p. 446). Por sua vez, os 2 (dois) conselheiros que possuem filiação a partidos políticos são integrantes das seguintes siglas partidárias: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).

Quadro 6 – Conselheiros Municipais de Educação entrevistados segundo a função e o segmento representado no CME de Imperatriz-MA

Entrevistados	Função no CME	Segmento de representação no CME
CE1	Presidente	Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Município
CE2	Conselheira	Instituição Pública de Ensino Superior oficial em Imperatriz
CE3	Conselheira	Secretaria Municipal de Educação
CE4	Conselheira	Sindicato das Escolas Particulares de Imperatriz
CE5	Conselheiro	Poder Executivo Municipal
CE6	Conselheira	Órgão Estadual da Educação na Região
CE7	Conselheira	Secretaria Municipal de Educação (Coordenação da Inspeção Escolar Municipal)
CE8	Conselheira	Entidades que representam os pais de alunos

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2023).

Observa-se no quadro 6, que dentre os 8 (oito) conselheiros entrevistados, 3 (três) não são oriundos de segmentos sociais diretamente ligados ao poder público seja municipal ou estadual. Desse modo, ficou evidenciado que os entrevistados são representantes de três categorias: Poder Executivo Municipal, profissionais da educação e sociedade civil organizada. Tendo em vista uma representação democrática e popular nesses espaços de tomada de decisão sobre as políticas públicas municipais de educação, faz-se necessário destacar que quanto maior

a representatividade dos diferentes segmentos sociais, maior será a possibilidade de democratização das ações do Colegiado. Porém, dos 8 (oito) entrevistados no CME local, 3 (três) deles representam diretamente o Poder Executivo Municipal, o que pode indicar um comprometimento na gestão participativa dos trabalhos do Conselho e desacreditar ou afastar politicamente outras categorias interessadas no controle social sobre as ações da educação municipal (Teixeira, 2004).

#### *4.3.2 Composição sociopolítica do CME de Imperatriz-MA*

Com fundamento na importância da composição sociopolítica do CME de Imperatriz-MA para a efetividade de participação e do controle social, neste tópico é realizado uma análise para compreender os sentidos das especificidades apresentadas no Colegiado da Educação, as quais foram constatadas nas entrevistas e em documentos institucionais. Sendo assim, aspectos como a paridade, a preponderância na representação, a existência de Presidente honorário e o modo de escolha dos membros foram contemplados no debate. Ainda, foi realizado uma análise do conjunto de especificidades dos segmentos representados no CME investigado.

O estudo da composição sociopolítica do CME pesquisado possibilitou uma compreensão sobre questões como a sua natureza e autonomia em relação ao poder político local. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 foi o grande marco na superação do paradigma da existência de conselhos de educação meramente criados como órgão de assessoramento dos governos. Logo, tal concepção jurídica foi suplantada pelo entendimento de que os conselhos gestores de políticas públicas deveriam se ocupar da mediação entre as ações estatais e a sociedade civil, como é o caso dos CMEs.

Todas as transformações jurídicas mencionadas impõem aos CMEs muitos desafios a serem enfrentados e, talvez, o maior de todos seja a questão de constituir-se como um órgão de Estado que representa a sociedade no sentido de reivindicar e exigir o cumprimento das políticas públicas garantidoras do direito social à educação; ao lado disso, há o problema da responsabilidade do Conselho pela gestão do SME (não ficando a cargo exclusivo das Secretarias Municipais de Educação). Com base nessa problematização, fica evidente que a representação dos segmentos sociais no Conselho torna-se essencial para a realização de todos os objetivos previstos na legislação e regulamentos internos desses órgãos. Nesse sentido, a representatividade dos conselheiros assume um caráter amplo perante a sociedade, não se restringindo apenas aos segmentos ali representados no Conselho.

Conforme já foi enfatizado, o CME pesquisado é composto de 11 (onze) membros

titulares. Nota-se que a Lei Municipal nº 926/2000 não mencionou a existência de membros suplentes, apenas integrantes titulares na composição do CME de Imperatriz-MA. Como forma de ampliar a representatividade dos segmentos sociais e não prejudicar a continuidade dos trabalhos desenvolvidos, torna-se importante que para cada um dos conselheiros de educação titulares também existam conselheiros suplementes (correspondentes à cada segmento), os quais estariam aptos a assumir a vaga de conselheiro nos impedimentos legais e regimentais dos respectivos titulares.

Quadro 7 – Composição social do CME de Imperatriz-MA

<b>Lei Municipal nº 926/2000</b>
<p><b>Art. 3º</b> - O Conselho Municipal de Educação será composto por 11 (onze) membros titulares, de reconhecida conduta moral e que tenha, conhecimento técnico sobre educação, indicados pelas entidades representantes e nomeadas pelo Prefeito Municipal da seguinte forma:</p> <p>I - Um representante do Poder Executivo Municipal;</p> <p>II - Um representante do Poder Legislativo, exceto Vereador;</p> <p>III - Um representante da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer;</p> <p>IV - Um representante da Coordenação Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer, com prioridade para membro da Coordenação da Inspeção Escolar Municipal;</p> <p>V - Um representante dos Gestores de estabelecimentos municipais de ensino;</p> <p>VI - Um representante do Órgão Sindical dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Município;</p> <p>VII - Um representante do Sindicato das Escolas Particulares de Imperatriz;</p> <p>VIII - Um representante das entidades que representam os pais de alunos;</p> <p>IX - Um representante da entidade que representa os alunos;</p> <p>X - Um representante do Órgão Estadual da Educação na Região;</p> <p>XI - Um representante da Instituição Pública de Ensino Superior oficial em Imperatriz.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa documental (2023).

De acordo com o quadro 7, o CME de Imperatriz-MA é formado em sua maioria por entidades representativas vinculadas a instituições governamentais, compreendidas da seguinte forma: Poder Executivo Municipal, Poder Legislativo Municipal, Órgão Estadual da Educação na Região e Instituição Pública de Ensino Superior oficial. Na atualidade, destaca-se que a Câmara Municipal de vereadores, a Unidade Regional de Educação de Imperatriz (URE/SEDUC) e a Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL) possuem 01 (um) representante para cada uma delas no Conselho. A grande diferença na quantidade de representantes fica por conta do próprio Poder Executivo Municipal, que conta com 3 (três) assentos no Colegiado: 01 (um) representante indicado diretamente pelo chefe do Poder Executivo Municipal, 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação e 01 (um) representante da Coordenação Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação (Inspeção Escolar Municipal).

É notório que o CME de Imperatriz-MA foi instituído com uma deliberada preponderância na representação do poder público (seis cadeiras contra cinco da sociedade

civil), como pode ser verificado no quadro 7. Dessa forma, a hegemonia representativa (ou maioria dos votos dos conselheiros) é atingida com os 3 (três) representantes do Executivo Municipal somados aos 3 (três) representantes de instituições governamentais. Nessa situação específica, evidencia-se um consistente protagonismo do dirigente político local, pois há o predomínio do segmento governamental em detrimento dos demais setores sociais com assento no Colegiado. Logo, a atividade dos conselheiros de controle social das políticas voltadas para a educação resta prejudicada, eis que não há observância à necessária paridade entre os representantes do poder público e da sociedade civil na composição do CME (Souza; Vasconcelos, 2007). Cabe esclarecer que o princípio da paridade assegura que para cada representante do poder público haverá um representante correspondente da sociedade civil.

Embora o CME local não obedeça ao princípio da paridade entre a representatividade do Estado e da sociedade civil, há, no referido Colegiado representantes de instituições sindicais (sindicatos e associações profissionais), instituições patronais (entidades de classe) e instituições da sociedade civil organizada (usuários dos serviços). Isto é, existe no Conselho pesquisado: 01 (um) representante do Órgão Sindical dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Município; 01 (um) representante dos Gestores de estabelecimentos municipais de ensino; 01 (um) representante do Sindicato das Escolas Particulares de Imperatriz; 01 (um) representante das entidades que representam os pais de alunos; e 01 (um) representante da entidade que representa os alunos.

No ano de 2023, os representantes da sociedade civil eram oriundos das seguintes entidades: Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de Imperatriz (STEEI), Associação de Gestores das Escolas Municipais de Imperatriz (AGESMI) e Sindicato das Escolas Privadas de Imperatriz. Vale ressaltar que não foram especificadas nas Portarias de nomeação as entidades de origem do representante de alunos e do representante de pais de alunos no Conselho em tela.

Ainda, com relação à indicação dos seus respectivos representantes, reza o art. 5º do Regimento Interno do CME local que as entidades terão o prazo de 10 (dez) dias da data da publicação de Edital para indicar o seu representante e, caso não o façam, ao final deste período o chefe do Executivo Municipal preencherá a vaga com um representante indicado por ele. Tal expediente regimental reforça o caráter personalístico de nomeação de representantes no Conselho com base na livre escolha do governante. Esse pareceu ser o critério utilizado para nomear os representantes dos segmentos de alunos e de pais de alunos no CME pesquisado, já que não há nas Portarias e demais documentos oficiais a menção aos nomes das entidades de origem deles. Além disso, no Município de Imperatriz-MA, os alunos e os pais de alunos das

redes pública e privada de ensino não possuem uma base social suficientemente organizada para legitimar a escolha dos seus representantes no CME local.

Observa-se no quadro 7 que o CME de Imperatriz-MA possui 1 (um) representante da Câmara Municipal de vereadores. Com base na Constituição Federal de 1988, no art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Em conformidade com a harmonia emanada do ordenamento constitucional, o poder Legislativo não poderia ser titular em conselhos gestores de políticas públicas, uma vez que esse poder já possui a garantia constitucional fundamentada no princípio da democracia representativa. Ademais, ao Poder Legislativo compete a função típica de fiscalização e controle do Poder Executivo, juntamente com a função legislativa.

Portanto, os Colegiados de educação, e os demais conselhos, são as arenas sociopolíticas mais destinadas ao exercício da denominada democracia participativa. De outra maneira, a representação do Legislativo no CME local pode desencadear um aumento significativo da interferência do Executivo nesse coletivo, pois as indicações para essa instância são, via de regra, da iniciativa de parlamentares da base de apoio do governo municipal. Daí que as presenças de representantes de outros poderes podem até ser contempladas “[...] desde que sirvam para a expressão do olhar sobre as questões jurídicas e legais, não para o exercício da influência de um poder sobre o outro” (Bordignon, 2009, p. 70).

Além de contar com 3 (três) representantes no CME local, o Executivo, por meio do Secretário Municipal de Educação, pode aumentar ainda mais o seu poder de influência sobre o Colegiado. Trata-se da prerrogativa de concedida ao Secretário da pasta da educação de ser o Presidente honorário do CME local, quando estiver presente, conforme reza o Regimento Interno do Conselho (situação *sui generis* com a presença de dois presidentes para o mesmo Órgão). Ou seja, o Executivo se faz presente seja pela existência de um ou mais funcionários designados por ele “[...] seja mediante o dirigente do órgão municipal encarregado das questões do ensino, que em alguns casos assume a presidência do conselho” (Teixeira, 2004, p. 704).

No que diz respeito ao modo de escolha dos seus membros, um conselho gestor de políticas públicas pode ser constituído pelas formas de indicação e/ou eleição (Gohn, 2011). Em conformidade com o art. 3º da Lei Municipal nº 926/2000, o CME de Imperatriz-MA será composto por 11 (onze) integrantes titulares, todos indicados pelas entidades representativas e nomeados pelo Prefeito Municipal. Ou seja, o aludido diploma legal não coloca a obrigatoriedade de processo eleitoral para a escolha interna dos representantes das diversas entidades, antes do envio dos nomes e qualificações para o Executivo proceder às nomeações dos conselheiros.

Quando questionados sobre como ocorreram as suas indicações para o CME local, os conselheiros entrevistados assim se manifestaram:

[...] E aí nessa, nessa descoberta de leitura de pesquisa dentro de sindicato, nós descobrimos que o sindicato teria uma vaga para ser indicado aqui no Conselho Municipal de Educação. E eu me dispus, já tinha um breve conhecimento de conselho e eu tinha muita vontade de trabalhar em Conselho de Educação. E aí eu vim para cá, indicado pelo sindicato e disputei a eleição [*para Presidente do CME*] e já fui eleito no mesmo ano. E de lá para cá, já fui reeleito três vezes (CE1, 2023).

Primeiramente, o presidente do Conselho me falou do edital que seria aberto, né? Perguntou se eu não queria me candidatar e depois o próprio coordenador do nosso Centro foi avisado que precisaria ter alguém representando a universidade no conselho. E eu fui indicada pelo próprio Centro, o Centro de Ciências Humanas, Sociais e Letras, do qual o meu curso está ligado (CE2, 2023).

Eu sempre gostei de participar, porque eu acho que participando você pode contribuir para melhorar [...]. Mas gosto de participar. E como lhe disse, desde o primeiro conselho eu participo. E essa indicação, como eu participo do Sindicato das Escolas Particulares, então eles pedem uma representação do sindicato. E aí, num primeiro momento foi uma outra pessoa que foi indicada e depois foi perguntado se eu queria. Eu quero participar. Aí continuei, estou no segundo mandato, passa e depois renova, não é? Eu estou no segundo mandato já nessa gestão (CE4, 2023).

Olha, eu fui pela Unidade Regional de Educação, a gestora regional que me convidou, né? E aí eu aceitei, logo eu aceitei. Ela disse: Olha, você vai lá pra estar representando a Unidade Regional, né? O Estado, participar das reuniões, lá o Presidente vai dizer os dias das reuniões e você vai participar de tudo o que for acontecendo lá e eu logo aceitei (CE6, 2023).

A indicação é assim, eles pegam um membro da escola, de qualquer escola do Município. Na verdade, é escolhido diretamente pela Secretaria [*Municipal de Educação*], não é? Eles pedem que indiquem as pessoas que fazem parte da escola e o pessoal da direção já conhece, como eu tenho filhos na escola, não é? Aí, eu fui indicada e foi sem nenhuma eleição (CE8, 2023).

Dada a importância dos CMEs como mecanismo de participação social potencialmente capaz de contribuir com a melhoria da educação municipal e a gestão democrática dos espaços públicos, torna-se fundamental a forma como esses espaços são apropriados pela da sociedade civil. Nesse contexto, as ações desses Colegiados devem ser alicerçadas nos princípios da cidadania, descentralização do poder e, especialmente, na autonomia das suas decisões. Logo, o modo de escolha dos conselheiros reflete a concepção e a natureza do Colegiado, visto que a representação se legitima quando é proveniente da vontade direta dos representados, o que pode ser alcançado pelo processo de eleição direta dos seus membros pelas respectivas bases sociais. Assim sendo, pelo que constam nos depoimentos dos entrevistados e nos documentos oficiais, esse procedimento não é o observado no CME de Imperatriz-MA, no qual todos os seus membros são indicados tanto pelo poder público quanto por dirigentes de entidades da sociedade civil e sem realização de prévio processo eleitoral (fóruns específicos) dentre os seus

pares.

Para além da mera vontade de trabalhar com o Conselho, gostar de participar com contribuições para melhoria ou mesmo ser indicado por gestor público ou chefe de repartição pública, como foi aqui afirmado pelos entrevistados, a participação social no CME implica a proposição de políticas públicas e no compulsório controle social sobre as ações estatais. Todas as falas anteriormente citadas são de conselheiros representantes da sociedade civil no CME de Imperatriz-MA e nenhuma delas colocou a necessidade de processo eletivo ou assembleias das entidades de base para que seja evitado o atrelamento e subordinação em relação ao poder público, já que a mera indicação pode conduzir ao afastamento entre os representantes e os seus representados e isso contribuirá para que as decisões coletivas sejam monopolizadas pelo Poder Executivo, afastando o Colegiado da proposição de políticas educacionais para colocá-lo na condição de instância homologatória das decisões da SEMED. Ou seja, a dependência política do indicado fica evidente “[...] até porque assim se a Secretaria [*Municipal de Educação*] indicou alguém pro Conselho, essa pessoa vai ficar na mão deles. É desse jeito aí, vai acabar vencendo a opinião dos gestores” (CE8, 2023).

#### **4.4 A organização e a dinâmica de funcionamento do CME de Imperatriz-MA**

Em se tratando da organização e dinâmica de funcionamento do CME pesquisado, o art. 1º da Lei Municipal nº 926/2000 determina que o Colegiado de educação deve se configurar como órgão atípico, sem personalidade jurídica própria, vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Educação (administração direta) e co-responsável pela orientação das políticas superiores de educação do município. Ademais, o mesmo artigo da lei em discussão afirma que o Conselho possui as funções: consultiva, normativa, fiscalizadora, deliberativa e mobilizadora.

Por seu turno, o art. 8º traz as competências da Presidência do CME local, como orientar, coordenar, supervisionar e controlar todas as atividades do Conselho; além de destacar a existência da Vice-Presidência. Com relação às sessões, o CME de Imperatriz-MA se reunirá em sessão plenária, de forma ordinária, 4 (quatro) vezes por mês e, extraordinariamente, quando for convocado pelo Presidente ou por 2/3 dos conselheiros.

As câmaras devem se reunir uma vez a cada quinzena, por convocação dos respectivos presidentes, pelo Presidente do Conselho ou pela maioria de seus membros. Quanto às reuniões das Comissões e os Grupos de Trabalho, elas ocorrem em conformidade com as necessidades e são restritas a quatro sessões por mês (Imperatriz, 2010). Apesar da previsão regimental de 4



(quatro) sessões por mês, o Presidente do Colegiado afirmou que “[...] Nós temos três sessões mensais, todas as quintas-feiras, aqui no Conselho Municipal de Educação” (CE1, 2023).

O Regimento Interno do CME em discussão ainda prevê o pagamento de gratificação aos membros do Conselho. Destarte, os §§ 4º e 5º estabelecem que a gratificação de cada membro do Conselho será correspondente a 15% do salário mínimo por sessão e que o membro não poderá receber mais de 8 (oito) gratificação mensais. Em seu § 6º, foi determinado que as despesas com viagens de conselheiros e técnicos para participação em seminários, fóruns e treinamentos, serão custeadas pelo Município de Imperatriz-MA, segundo a tabela municipal de diárias vigente para os serviços públicos. Não obstante, uma conselheira entrevistada relatou: “Este ano não recebemos nada, deveria ser da Prefeitura, repassado ao Conselho, aos conselheiros, não foi passado nada disso. É um valor mínimo mesmo, mas nem isso está sendo repassado” (CE2, 2023).

Em se tratando de tomada de decisão, há a previsão regimental, em seu art. 6º, de que a deliberação e a decisão do Conselho serão tomadas pela maioria de votos dos membros presentes às sessões. Contudo, as atas analisadas, em geral, apresentavam breve menção aos conselheiros presentes e também citam a pauta do dia a ser apreciada na sessão sem descrever se houve durante as discussões alguma contestação, contraproposta ou qualquer outro pedido sobre as demandas examinadas nas reuniões. Isto é, não ficou evidenciado pelo estudo das atas que o CME local seja um espaço no qual haja prevalência de discussões que conduzam a uma tomada de decisão com o objetivo de efetivar o controle social das políticas educacionais no Município de Imperatriz-MA. Em contrapartida, o art. 16 do Regimento Interno reza que os conselheiros poderão, antes do término da votação ou discussão, solicitar a vistoria do processo por um determinado tempo e solicitar adiamento da votação para estudo de matéria, na hipótese de assunto de alta relevância.

#### *4.4.1 Infraestrutura de funcionamento do CME*

No que concerne à questão dos recursos necessários ao funcionamento do CME de Imperatriz-MA, o art. 7º da Lei Municipal nº 926/2000 estabeleceu que a manutenção geral do Colegiado é responsabilidade do Poder Executivo Municipal, seja diretamente ou por meio da Secretaria Municipal de Educação. De outra forma, o CME em tela não possui dotação orçamentária própria e a manutenção geral dos seus gastos e despesas devem ficar por conta da SEMED. Sendo assim, constata-se a centralização da gestão de recursos financeiros e a subordinação do Colegiado quanto ao recebimento de recursos financeiros repassados pela

Secretaria de Educação. O quadro 8 resume o panorama do CME investigado no quesito infraestrutura mínima disponível:

Quadro 8 – Infraestrutura mínima do CME de Imperatriz-MA

<b>Proposta orçamentária</b>	Poder Executivo
<b>Dotação orçamentária própria</b>	NÃO
<b>Recursos materiais</b>	SIM
<b>Recursos humanos</b>	SIM
<b>Sede própria</b>	SIM

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2023).

Desta forma, os recursos financeiros seriam aqueles necessários à plena manutenção do CME, isto é, para fazer face a sua manutenção e preservar a sua autonomia de decisões, o Conselho deverá ter dotação orçamentária específica (rubrica própria), mesmo que seja vinculada à conta da Secretaria Municipal de Educação. Por seu turno, os recursos materiais abarcariam toda a estrutura física própria necessária ao trabalho dos conselheiros (mobiliário, computador, acesso à internet, página de internet exclusiva, veículo, telefone, dentre outros equipamentos). Nessa perspectiva, os recursos humanos compreenderiam o quadro de pessoal específico colocado à disposição pelo Poder Executivo Municipal para o serviço técnico do Conselho, como é o caso da assessoria educacional especializada e/ou apoio administrativo (Brasil, 2004b). Cabe esclarecer que os recursos gastos com o funcionamento do CME podem ser contabilizados como despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino, incluídas nos 25% mínimos vinculados pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 212.

Quando questionados sobre a infraestrutura mínima do CME de Imperatriz-MA, os conselheiros responderam o seguinte:

Olha, cem por cento a gente não consegue assim é um pouco inviável. [...] E assim a gente ouviu muitos depoimentos assim dos conselhos que não tem sequer muitas vezes um local próprio para fazer o seu trabalho, as suas atividades, suas sessões. Mas o Conselho de Imperatriz, ele serve como espelho para os demais conselhos da nossa regional. Por quê? Nós temos uma estrutura, nós temos prédio próprio, nós temos funcionários (CE1, 2023).

Eu só posso falar pelo que eu vejo, mas assim, não há uma prestação de contas, mas há informações, o Presidente não deixa a gente sem saber [...]. Então, assim, na medida do possível, porque internet, por exemplo, eu vejo com frequência ele reclamando. A gente precisaria ter uma internet de qualidade e isso não acontece. Também já vi reclamando, o banheiro já está com não sei quanto tempo que não está funcionando. Então, de certa forma, ele é ativo, ele vai atrás, ele cobra, mas nem sempre tem um retorno pelo que eu percebo, tá? (CE2, 2023).

Que eu saiba, ele [o Conselho] não tem recursos. Não tem recursos e os funcionários que nós temos lá que dão suporte, são funcionários da Prefeitura. E então, não sei se está errado, está? [É um espaço próprio?] É da Prefeitura também (CE4, 2023).

Então, a gente tinha o transporte para a gente fazer a visitação. E aí, o material que a gente usava era só mesmo o nosso, o caderno, a folha de papel e o nosso registro que a gente ia fazendo, se tivesse alguma coisa. Assessoria pedagógica? Não. O que ele [o Conselho] tinha? Tinha a secretária só para fazer o registro da ata (CE4, 2023).

O Conselho até possui uma certa estrutura pra funcionar, mas falta muita coisa para funcionar da forma como deveria ser mesmo. Por exemplo, essa questão de recursos financeiros eu não lembro de nenhum debate a respeito disso. E tinha uma funcionária da Prefeitura que fazia serviço interno e a ata das reuniões (CE8, 2023).

No que diz respeito ao local de funcionamento, o CME de Imperatriz-MA estava instalado em um prédio de propriedade do Município, junto com outro órgão da Administração Pública Municipal, quando das visitas deste pesquisador para a realização de pesquisa empírica no Colegiado (ano de 2023). Em que pese o Conselho funcionar em espaço separado da Secretaria Municipal de Educação, o que poderia contribuir para um certo grau de independência, essa situação não foi observada nas falas de alguns dos conselheiros entrevistados que relataram a presença constante da pasta da educação no Colegiado. Ou seja, “[...] volta e meia, ou a Secretaria Municipal de Educação está aqui no Conselho, solicitando alguma documentação, solicitando parecer, solicitando a deliberação e o Conselho sempre atende” (CE1, 2023). Entretanto, o princípio da autonomia garante a interdependência das ações e veda qualquer tipo de tutela ou atrelamento às Secretarias de Educação. Em Imperatriz-MA, a autonomia do CME pareceu mitigada pela dependência administrativa e financeira em relação Poder Executivo (ausência de dotação de recursos específicos no orçamento da educação municipal, os quais seriam administrados diretamente pelo Colegiado, com a devida observância às normas de Direito Público).

Embora o Conselho em tela apresente alguma infraestrutura para o seu funcionamento, foram apontadas pelos conselheiros situações pontuais que refletem uma estrutura que não condiz com as funções e atribuições determinadas na legislação municipal. Assim sendo, o próprio Presidente (CE1) do CME local ponderou que é inviável uma estrutura que contemple cem por cento das necessidades do Órgão, o que se coaduna com alegação costumeira de alguns gestores públicos de inexistência de recursos financeiros suficientes para manter os inúmeros conselhos de controle das ações do Executivo Municipal (Brasil, 2004b).

Outros depoimentos deixaram claro que não há recursos financeiros próprios e nem prestação de contas daqueles destinados pela municipalidade ao funcionamento do Colegiado, cuja discussão ficava adstrita às informações repassadas pelo Presidente aos demais integrantes. E ainda houve entrevistado relatando que os recursos materiais disponíveis são insuficientes e que não havia assessoria pedagógica própria do Conselho pesquisado e sim uma servidora administrativa do Município que se ocupava em redigir as atas das reuniões.

A pesquisa intitulada Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007, do Ministério da Educação, explicita que “[...] ficar dependendo da secretaria em questões de pessoal, de despesas, de uso de equipamentos e outros, implica em subordinação que, inevitavelmente, afeta o grau de autonomia de funcionamento do conselho” (Brasil, 2008, p. 90). Portanto, mesmo que esta não seja total e direta, a dependência conduz à precariedade nas condições de funcionamento dos conselhos de educação afeta a qualidade do exercício das funções de interesse público geral de responsabilidade dos CMEs (Brasil, 2008). De outra maneira, essa situação parece fazer parte da maioria dos conselhos que ainda estão pouco aparelhados para o monitoramento das políticas públicas (Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro, 2004), cuja realidade não é muito distante do CME de Imperatriz-MA.

Segundo as entrevistas concedidas, o CME local ainda não possui condições plenas para o desempenho das suas funções e atribuições regimentais. Levando-se em conta a complexidade das atribuições da função de conselheiro, o CME pode ficar na dependência das orientações oriundas da Secretaria Municipal de Educação. Tal fato tem como consequência a preponderância dos interesses emanados do governo municipal, já que o Colegiado assume um papel meramente cartorial das ações tomadas pela pasta da educação, afastando-o cada vez mais do exercício do controle social sobre as ações praticadas pelo poder público. O que reafirma as indagações sobre o controle social no Estado capitalista: “É possível numa formação social capitalista, a sociedade civil controlar as ações públicas ou do próprio capital?” (Santos, 2018a, p. 1).

#### 4.4.2 Temas centrais discutidos no CME

A discussão em torno dos temas centrais das reuniões pode revelar como se processa a participação dos sujeitos e se o controle social ocupa lugar de destaque nos debates do Conselho investigado. Com fundamento nas entrevistas concedidas pelos conselheiros e nas 82 (oitenta e duas) atas das reuniões plenárias do CME de Imperatriz-MA, no período de 2017 a 2021, foi possível a elaboração de um quadro que evidencia os principais assuntos discutidos pelo Colegiado de Educação em suas reuniões.

Quadro 9 – Temas centrais discutidos no CME de Imperatriz-MA

ANOS	TEMAS CENTRAIS
2017 (21 ATAS)	1. Calendário de sessões do CME; 2. Regimento interno de escolas da rede municipal de ensino; 3. Regularização da vida escolar de estudantes; 4. Apresentação do Plano Municipal de Educação (PME);

	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Denúncias contra direção de escolas da rede municipal de ensino;</li> <li>6. Distribuição de conselheiros nas câmaras de educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos;</li> <li>7. Definição dos cargos de presidente, vice e secretário das câmaras;</li> <li>8. Apresentação do Secretário de Educação e Secretária Adjunta;</li> <li>9. Visitas a escolas;</li> <li>10. Horário de início das aulas;</li> <li>11. Eleições para gestores de escolas municipalizadas;</li> <li>12. Regularização de escolas da rede municipal de ensino;</li> <li>13. Recredenciamento de escolas;</li> <li>14. Mudanças no desfile de 7 de setembro.</li> </ol>
<b>2018 (19 ATAS)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Calendário de sessões do CME;</li> <li>2. Fiscalização de creches privadas;</li> <li>3. Escolas fechadas pela SEMED;</li> <li>4. Atualização de documentação de escolas da rede municipal e da rede privada;</li> <li>5. Eleições para gestores de escolas municipalizadas;</li> <li>6. Visitas a escolas;</li> <li>7. Denúncias sobre o funcionamento de escolas da rede municipal de ensino;</li> <li>8. Pedidos de alunos para realização de proficiência;</li> <li>9. Realização de Encontro Regional de CMEs;</li> <li>10. Devolução de prédios escolares pelo governo estadual;</li> <li>11. Análise de documentação de escolas comunitárias;</li> <li>12. Edital para novos conselheiros;</li> <li>13. Regularização da vida escolar de estudantes;</li> <li>14. Apresentação de atividades realizadas pelo CME (2017 - 2018);</li> <li>15. Eleição para os cargos de presidente e vice do CME.</li> </ol>
<b>2019 (26 ATAS)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eleição para os cargos de presidente e vice do CME;</li> <li>2. Situação de escolas conveniadas com o Município;</li> <li>3. Posse de conselheiros (entrega de Portarias);</li> <li>4. Divisões das câmaras do CME;</li> <li>5. Reunião com o Secretário de Educação para resolver pendências de documentação de escola visitada;</li> <li>6. Visitas a escolas;</li> <li>7. Solicitação de orientações sobre alunos hospitalizados no setor de oncologia;</li> <li>8. Análise de documentação de escolas da rede municipal de ensino;</li> <li>9. Requisição do Ministério Público sobre escolas em situação irregular;</li> <li>10. Regularização da vida escolar de estudantes oriundos do exterior;</li> <li>11. Análise de Resoluções que tratam da vida de estudantes estrangeiros;</li> <li>12. Análise de documentação de escolas da rede privada.</li> </ol>
<b>2020 (9 ATAS)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autorização de escolas das redes pública e privada;</li> <li>2. Regularização da vida escolar de estudantes;</li> <li>3. Visitas a escolas;</li> <li>4. Censo escolar;</li> <li>5. Calendário de aulas não presenciais da rede pública municipal de ensino;</li> <li>6. Análise de documentação de creche e escolas da rede municipal de ensino;</li> <li>7. Requisição do Ministério Público sobre dados de proprietários de escolas privadas;</li> <li>8. Eleições para gestores de escolas municipais.</li> </ol>
<b>2021 (7 ATAS)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eleições para gestores de escolas municipais;</li> <li>2. Denúncias sobre a eleição de gestores;</li> <li>3. Projeto de EJA profissionalizante enviado pela SEMED.</li> </ol>
<b>2022</b>	[Atas não disponíveis no site da Prefeitura de Imperatriz-MA]
<b>2023</b>	[Atas não disponíveis no site da Prefeitura de Imperatriz-MA]
<b>TOTAL DE ATAS ANALISADAS (2017 – 2021): 82 (oitenta e duas)</b>	

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa de campo (2023).

Conforme pode ser observado no quadro 9, a maioria dos temas que nortearam os trabalhos do CME de Imperatriz-MA são de natureza técnico-pedagógica, no período

compreendido entre os anos de 2017 a 2021. Logo, os assuntos a seguir dominaram a pauta de reuniões do CME em tela e aparecem na maioria das atas dos anos estudados: a) regularização da vida escolar de estudantes; b) autorização e regularização de escolas públicas e privadas; c) eleições para gestores escolares (tema de natureza política, voltado para a participação social); d) visitas a escolas públicas e privadas para orientação e fiscalização; e) análise da documentação de escolas (emissão de pareceres e/ou resoluções); e f) Denúncias sobre o funcionamento irregular de escolas. Além disso, há os assuntos de natureza interna do Conselho: calendário de sessões; eleição de presidente e vice; distribuição dos conselheiros entre as suas câmaras; e posse de conselheiros.

Quando questionados sobre os principais temas tratados no Colegiado e as suas deliberações, os entrevistados responderam:

Projetos da Prefeitura de autorização, funcionamento de escolas, elaboração de resoluções para autorização de funcionamento. É mais voltado para o âmbito escolar mesmo (CE2, 2023).

Eu acho até que poderia ter mais [*assuntos de interesse*] da própria SEMED. [...] É normativa, exatamente o que faz o Conselho Municipal de Educação, né? (CE3, 2023).

Geralmente não há muita discussão. Como a pauta é uma pauta, digamos assim, é para autorizar uma escola, geralmente todo mundo concorda que vai ser autorizado. O que é que a gente faz ali? Analisar se o documento é aquilo que é exigido, se está dentro da proposta, não é? (CE4, 2023).

O Conselho ele autoriza ou reconhece educação infantil, ensino fundamental anos iniciais, anos finais e educação de jovens e adultos. Então, a mesma unidade ou outra pode requerer até quatro resoluções (CE5, 2023).

Não tinha outra coisa, era só deliberação sobre análise de documentação e renovação de credenciamento de escolas (CE6, 2023).

Por exemplo, a questão da fiscalização. Quando nós visitamos uma escola, né? [...] Quando a gente faz isso, a gente não vai só olhar a escola. A gente quer saber da questão do pedagógico, quer ver a questão da merenda, a questão da formação dos professores, a gente sempre está atento para todas as questões (CE7, 2023).

A gente passava quase todo o tempo ocupado com as demandas de autorização ou reconhecimento de escolas públicas e particulares (CE8, 2023).

Todas as falas dos conselheiros entrevistados asseguram que o CME local se ocupava mais intensamente das questões de autorização e reconhecimento de escolas públicas e privadas, no período de 2017 a 2021. A fiscalização de escolas também foi citada por três conselheiras e dois conselheiros entrevistados, porém é uma atividade de natureza técnico-pedagógica mais diretamente ligada ao controle sobre atividades da sociedade civil. Apesar de 7 (sete) dos 8 (oito) entrevistados em campo serem professores de carreira com conhecimentos

e experiências na área educacional, este fato não pode restringir a atividade dos conselheiros a meros executores de demandas burocráticas e administrativas oriundas da Secretaria Municipal de Educação, pois a responsabilidade dos membros do Colegiado é com toda a sociedade e não somente com a pasta da educação.

Em que pese a importância social dos atos de autorização e reconhecimento de estabelecimentos de ensino, os conselheiros devem desempenhar as suas funções de forma independente e não submetidos a uma agenda protagonizada pelo governo municipal. Segundo os depoimentos dos participantes da pesquisa, a maioria das deliberações para os temas centrais discutidos se resumiu ao encaminhamento de solicitações à SEMED e demais sujeitos externos, numa espécie fraca de deliberação que pouco reflete na melhoria da gestão das políticas públicas educacionais e, muito menos, no controle social sobre a atividade pública.

Constata-se que a participação dos conselheiros não está contemplando o controle de recursos destinados à educação municipal e nem a avaliação da política educacional implementada pela Secretaria de Educação. Ou seja, percebe-se no quadro 9 a ausência de temas mais diretamente vinculados ao controle social do Estado pela sociedade civil, como o acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação no Município e o desempenho do Sistema Municipal de Ensino nas avaliações internas e externas. Um exemplo importante sobre o controle na aplicação do fundo público que não foi debatido pelo Conselho investigado diz respeito à liberação e posterior rateio dos precatórios do antigo FUNDEF, entre os professores da rede municipal de ensino de Imperatriz-MA.

Ademais, há a questão da aplicação dos recursos do FUNDEB e da alimentação escolar, os quais não foram mencionados nas entrevistas dos conselheiros nem nas atas do CME pesquisado. Logo, cabe ressaltar que a prerrogativa de fiscalização da aplicação dos recursos do FUNDEB e da alimentação escolar não é exclusiva dos respectivos Conselho do FUNDEB e Conselho Municipal de Alimentação Escolar, como foi mencionado nas entrevistas por três conselheiros.

Tem também a necessidade de haver representantes do Conselho dentro do FUNDEB. Fui indicada para fazer essa representação, mas participei de uma reunião apenas e me desliguei, porque na reunião que eu participei, justamente a ideia é que como membro do Conselho eu posso ver o que está acontecendo com o FUNDEB. Era essa a minha visão. [...] Mas, se for do modelo que eu vi não tem nem como, porque no FUNDEB a pessoa só leva o relatório já pronto para você assinar (CE2, 2023).

O CME local possui um representante no Conselho do FUNDEB, conforme os relatos dos entrevistados. O objetivo da participação do conselheiro do CME no Conselho do FUNDEB

seria justamente conjugar esforços para que os dois conselhos da arena educacional fizessem o acompanhamento e controle da repartição, transferência e aplicação dos recursos desse fundo público. No entanto, a conselheira CE2 relatou que foi indicada para a referida missão e que desistiu após a primeira reunião, pois ela não concordou com a assinatura de relatórios técnicos previamente elaborados e entregues aos membros do Colegiado encarregado pelo acompanhamento e controle social do FUNDEB.

Dessa maneira, a situação narrada pela entrevistada CE2 ilustra um contexto social no qual há concentração de poder nas mãos do chefe político e dos seus representantes, eis que a efetividade da participação social pressupõe o devido compartilhamento do poder de decisão entre governantes e governados. A referida situação corrobora a ideia de que os dois Colegiados citados anteriormente não exercem o controle social das ações estatais na questão do fundo público e atuam como órgãos burocráticos de ordem homologatória (natureza cartorial) das políticas públicas municipais. Pelo exposto, foi possível perceber que há limitação na participação e o controle social não ocupa lugar central nos debates do Conselho pesquisado.

#### *4.4.3 Transparência das ações do CME*

A transparência das ações executadas é um dos indicadores da denominada gestão democrática. Nesse sentido, os CMEs assumem um papel primordial na garantia da transparência e do controle social das políticas educacionais pela sociedade civil. Com foco no monitoramento e na fiscalização da aplicação do fundo público reservado à educação, buscando a garantia de que as decisões tomadas no âmbito administrativo atendam ao interesse público. De outro prisma, a publicização das ações e a divulgação eficiente e efetiva em que todos possam compreender o seu significado real são consideradas como variáveis de transparência.

Por sua vez, a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas em todo o País. A referida Lei entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e determinou a adoção de mecanismos que permitam a qualquer pessoa solicitar e obter informações dos órgãos e entidades públicas sem necessidade de apresentar uma motivação para tanto, o que inclui a temática do controle social da atividade governamental.

Desta forma, quando indagados sobre o meio de comunicação que o CME local utilizava para dar publicidade aos atos praticados, os entrevistados afirmaram:

Nós temos o *e-mail* do Conselho Municipal de Educação. Nós temos o contato do



presidente e do vice-presidente. [...] Nós temos a nossa página dentro da Prefeitura Municipal de Imperatriz, que consta lá que as secretarias e aí têm conselhos. Aí, dentre os conselhos, tem o conselho municipal lá que nós postamos as nossas demandas, deliberações (CE1, 2023).

Canal não, porque há uma cobrança do Presidente. É justamente pra isso, pra questão da página, que se eu não me engano foi um dos assuntos que a gente conversou há quase um ano atrás, que estava desatualizada. Informações desatualizadas (CE2, 2023).

Que eu me lembro, sim, de uma audiência pública. Não sei nem se foi solicitado, não me lembro também se foi solicitada por órgão superior (CE3, 2023).

Pouco, eu às vezes até incentivada assim ele [*o Presidente do Conselho*]: Olha, vamos nos comunicar com a sociedade, vamos divulgar o que a gente está fazendo. [...] Mas eu acho assim ainda pouco. Acho que o Conselho até faz um trabalho, mas divulga pouco isso (CE4, 2023).

Ah, então como te falei, tem publicação no Diário Oficial das resoluções, editais. Também tem no portal da Prefeitura um espaço só para o Conselho (CE5, 2023).

Não, que eu saiba não. Assim, a não ser que era só mesmo [...]. Mas pra divulgar para a sociedade civil? [*O CME tinha um site próprio?*] Acho que não tem não. Se tem, eu não conheço (CE6, 2023).

Tem a página do Conselho, né? Que está lá, que o Presidente sempre tem a pessoa que divulga, né? Tudo direitinho, inclusive todas as atas das sessões, né? (CE7, 2023).

Pelo menos no tempo que eu estava lá no Conselho, eu não via essa publicização do que estava sendo feito. Mas algumas coisas eram colocadas na página da própria Prefeitura Municipal (CE8, 2023).

Nas falas dos entrevistados foi possível constatar que o CME de Imperatriz-MA realizava a divulgação dos seus atos em uma página de internet. Quando do acesso deste pesquisador à aludida página, em 2023, foi verificado que tratava-se da própria página de internet da Prefeitura Municipal de Imperatriz-MA, na qual existe uma aba com algumas informações relativas ao CME local. Os dados disponibilizados ali estão limitados a poucos documentos: a) Portarias de nomeação de alguns conselheiros; b) Legislação pertinente ao Conselho; c) Calendário de reuniões (2018, 2019 e 2020); d) Resolução nº 27/2018 (Eleição de gestores); e) Arquivos (dois Editais relativos a eleições de gestores e interna do CME); f) *Link* de página de rede social (não disponível); e g) Atas das reuniões plenárias, de 2017 a 2021.

Entretanto, para evitar dependência e atrelamento, o CME poderia ter sua página própria de internet sem vinculação direta à página institucional da Prefeitura Municipal de Imperatriz-MA, mesmo sendo um Órgão componente do Poder Executivo. Ainda, as informações contidas na página de internet deveriam ser atualizadas continuamente e colocadas de forma completa, com todos os documentos necessários ao pleno acompanhamento das ações do Conselho pela sociedade civil. Além disso, o próprio CME local deveria proceder a ampla divulgação de suas

ações nos meios digitais e fora dele, já que na entrevista houve conselheiro que respondeu desconhecer qualquer página de internet do Colegiado da Educação.

Outros entrevistados responderam que o CME local coloca à disposição os *e-mails* do seu Presidente e vice para comunicação com a sociedade. Não obstante, para evitar confusão e personalismo entre a pessoa física dos seus dirigentes e as funções que ocupam no CME, seria mais apropriado o Colegiado possuir um *e-mail* institucional exclusivo para o seu relacionamento com o poder público e os sujeitos da sociedade civil.

Quando convocadas pelo CME, as audiências públicas podem caracterizar iniciativas de transparência das ações desenvolvidas e o controle social sobre as políticas públicas da área da educação. Para uma das entrevistadas, no período em que esteve como conselheira, o CME de Imperatriz-MA participou de uma audiência pública na Câmara Municipal, mas na condição de convocado e não como mobilizador das instituições responsáveis pelo monitoramento e fiscalização da atividade governamental; a exemplo do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Um dos representantes do Executivo Municipal no Conselho, colocou que os atos praticados pelos conselheiros estão disponíveis no Diário Oficial do Município de Imperatriz-MA. Cabe ressaltar que a divulgação dos atos praticados no exercício de função pública somente por Diário Oficial do Município restringe, excessivamente, o alcance popular às ações desenvolvidas nesses espaços públicos de discussão, pois àquela publicação oficial fica mais comumente limitada a servidores públicos e dirigentes municipais.

Infere-se que a publicização das ações e a divulgação eficiente e efetiva para que todos possam compreender o seu significado real são variáveis de transparência ainda incipientes no Colegiado investigado. Ou seja, a publicização dos atos do CME local não deve ficar restrita somente à comunidade escolar (dirigentes da pasta da educação, gestores escolares, professores, servidores administrativos, pais e alunos), sendo imprescindível a necessidade de plena divulgação das ações desse coletivo a todos os setores da sociedade civil local.

#### **4.5 A atuação do CME de Imperatriz-MA**

Inicialmente, para uma análise da atuação do CME de Imperatriz-MA, deve-se examinar as atribuições e funções que lhe compete, de acordo com as definições legais. Assim sendo, cabe uma discussão a respeito das funções elencadas na Lei Municipal nº 926/2000 e as suas atribuições constantes no Regimento Interno deste Órgão. Convém observar que o pleno exercício das funções atribuídas aos CMEs, pelos documentos oficiais, está diretamente

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

Quadro 10 – Funções e atribuições do CME de Imperatriz-MA

<b>REGIMENTO INTERNO</b>
<p><b>Art. 2º</b> - O Conselho Municipal de Educação terá as seguintes funções e atribuições:</p> <p>I. Elaborar, alterar e aprovar o seu próprio Regimento Interno;</p> <p>II. Coordenação do processo de definição de políticas e diretrizes municipais de educação, promovendo a colaboração entre o sistema municipal de ensino e os sistemas estadual e federal de ensino;</p> <p>III. Participação na discussão dos planos anual e plurianual de educação no âmbito do município;</p> <p>IV. Acompanhamento, controle e avaliação de planos, programas e projetos em nível municipal;</p> <p>V. Elaboração de normas complementares para o sistema municipal de ensino,</p> <p>VI. Participação na elaboração do orçamento municipal relativo à educação;</p> <p>VII. Acompanhamento do controle da aplicação dos recursos públicos destinados à educação;</p> <p>VIII. Deliberação sobre a criação, autorização e credenciamento de escolas, séries e cursos a serem mantidos pelo município;</p> <p>IX. Autorização, credenciamento e inspeção de instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;</p> <p>X. Pronunciamento quanto à criação e funcionamento de estabelecimentos de ensino público de qualquer nível a serem instalados no município;</p> <p>XI. Manifestação prévia sobre acordos, convênios e similares a serem celebrados pelo Poder Público Municipal com as demais instâncias governamentais ou do setor privado;</p> <p>XII. Avaliação da realidade educacional do município e proposição de medidas aos poderes públicos para a melhoria do fluxo e do rendimento escolar;</p> <p>XIII. Proposição de medidas e programas para titular, capacitar, atualizar e aperfeiçoar o pessoal docente;</p> <p>XIV. Fiscalização do desempenho do sistema municipal de ensino ou do conjunto de escolas municipais;</p> <p>XV. Aprovação de relatório anual da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer, que incluirá os dados sobre a execução financeira;</p> <p>XVI. Emissão de pareceres sobre assuntos educacionais e questões de natureza pedagógica que lhe forem submetidas pelo Executivo ou Legislativo municipal e por entidades de âmbito municipal;</p> <p>XVII. Zelo pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação, representando junto a autoridades competentes, quando for o caso;</p> <p>XVIII. Aprovação dos planos anual e plurianual de educação do município.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa documental (2023).

Como já mencionado, o art. 1º da Lei Municipal nº 926/2000 que regulamentou o CME de Imperatriz-MA, estabeleceu as seguintes funções para o Colegiado: consultiva, normativa, fiscalizadora, deliberativa e mobilizadora. Destarte, as competências e as responsabilidades do CME e da Secretaria de Educação “[...] permitem identificar como se dá a divisão do poder de decisão entre ambos nas diferentes áreas de atuação em relação às funções que desempenham de acordo com a Lei” (Brasil, 2009, p. 50).

No documento denominado de Concepção, Estrutura e Funcionamento, de iniciativa do Ministério da Educação, as funções de controle social e fiscalizadora referem-se ao acompanhamento da execução das políticas públicas e à verificação do cumprimento da Legislação. Dessa maneira, as atividades principais relacionadas a essas duas funções incluem: a) acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação no Município; b) cumprimento do Plano Municipal de Educação; c) experiência pedagógica

inovadora; e d) desempenho do Sistema Municipal de Ensino, entre outras correlatas (Brasil, 2009). Com base nas diretrizes apontadas nesse documento do Ministério da Educação e no quadro 10, as atribuições regimentais do CME de Imperatriz-MA que mais estão vinculadas ao controle social das políticas públicas educacionais podem ser resumidas da seguinte maneira:

- III) Participação na discussão dos planos anual e plurianual de educação no âmbito do município;
- IV) Acompanhamento, controle e avaliação de planos, programas e projetos em nível municipal;
- VI) Participação na elaboração do orçamento municipal relativo à educação;
- VII) Acompanhamento do controle da aplicação dos recursos públicos destinados à educação;
- XII) Avaliação da realidade educacional do município e proposição de medidas aos poderes públicos para a melhoria do fluxo e do rendimento escolar;
- XIII) Proposição de medidas e programas para titular, capacitar, atualizar e aperfeiçoar o pessoal docente;
- XIV) Fiscalização do desempenho do sistema municipal de ensino ou do conjunto de escolas municipais (Imperatriz, 2010).

Nesta direção, quando inquiridos sobre as principais atividades desempenhadas no CME de Imperatriz-MA, os entrevistados falaram o seguinte:

O Conselho ele tem que conhecer a rede pública toda e a rede privada. O Conselho ele atua fiscalizando a rede pública diante das suas 129 escolas e na rede privada, que são 70, o Conselho atua em 65 delas, somente com a educação infantil que está dentro da nossa competência (CE1, 2023).

Os assuntos relacionados mesmo a documentação de aluno, a propostas, a resoluções, projetos que a gente às vezes está cobrando e visitando as escolas. As escolas que estão registradas ou não, o funcionamento das escolas, tanto as privadas quanto municipais. E dentro desse nosso calendário de visitas, é feita essa relação das escolas que são visitadas e estamos sempre visitando, vendo se estão de acordo com a legislação (CE2, 2023).

Nós fazemos também o controle das escolas. O controle institucional de funcionamento das escolas, não só municipais, mas também as particulares que estão dentro do nosso âmbito do Município, para saber da legalidade, da funcionalidade dessas escolas (CE3, 2023).

O Conselho, na minha visão, assim, do que eu participo hoje, ele visita as escolas, né? Verifica se a escola está regularizada do ponto de vista da lei, se ela não estiver ele orienta, né? [...] E o nosso Conselho aqui ele tem autonomia só com o ensino fundamental do Município e a educação infantil das escolas particulares (CE4, 2023).

É o reconhecimento de credenciamento de escolas, tanto da rede municipal, ou renovação de portarias de autorização, quanto da rede particular. Visitas técnicas de acompanhamento, vistorias nas escolas. A gente faz uma sessão diária por mês (CE5, 2023).

A gente fazia visita nas escolas e olhava toda a documentação, tanto da própria escola, quando é pra regulamentação, né? E também dos alunos pra ver se estava tudo em dia. A documentação de professores, coordenadores, de todos os alunos, a gente olhava para saber se estava tudo certo (CE6, 2023).

Eu tenho atuado nas câmaras, na câmara de educação infantil e de ensino fundamental. E a gente está trabalhando no todo, na questão de análise de documentação, de elaboração de resoluções (CE7, 2023).

A principal atividade que o Conselho fazia era visitar e fiscalizar escolas, por causa da documentação e funcionamento delas, e analisar documentação para regularizar a situação de escolas públicas e privadas (CE8, 2023).

Nota-se, nos depoimentos de todos os entrevistados, que o CME de Imperatriz-MA concentrava seus esforços na fiscalização da documentação e funcionamento de escolas e na questão do credenciamento de estabelecimentos de ensino das redes pública e privada. O referido Conselho desempenha atribuições de natureza técnico-pedagógica, isto é, atua com maior ênfase nas suas funções normativas e fiscalizadora (limitada ao cumprimento da legislação e das normas do sistema pelas escolas públicas e privadas). Logo, não ficou evidenciada a atuação efetiva do CME local nas seguintes situações que poderiam caracterizar o controle social sobre o Estado: a) fiscalização da aplicação de recursos oriundos do fundo público; b) fiscalização do desempenho do sistema municipal de ensino; c) discussão, acompanhamento, controle e avaliação de planos relativos à educação; e d) proposição de programas e medidas para qualificação docente.

Ressalta-se que as funções de ordem propositiva, mobilizadora e fiscalizadora estão diretamente vinculadas ao controle social da atividade pública pela sociedade civil. No exercício do controle social, o CME possui a prerrogativa de solicitar esclarecimentos às instâncias fiscalizatórias - Câmara Municipal, Tribunal de Contas ou Ministério Público - no caso de irregularidades detectadas ou descumprimento da legislação pelo poder público municipal (Brasil, 2009). O acionamento de tal prerrogativa não foi verificado nos documentos internos do CME em tela e nem foi mencionado nas entrevistas dos conselheiros, tanto daqueles oriundos da sociedade civil quanto do poder público.

Neste contexto, o relacionamento institucional construído entre o poder público e a sociedade civil pode ter influenciado o CME local a assumir uma natureza cartorial ou burocrática, já que a gestão democrática da educação envolve o necessário compartilhamento do poder de decisão entre o governo e a sociedade civil. Tal situação de compartilhamento de poder parece não orientar a gestão local da coisa pública, o que reflete no desempenho do CME pesquisado.

#### *4.5.1 O papel desempenhado pelo CME*

Considera-se que a criação do Sistema Municipal de Ensino trouxe para o CME o papel

de indutor da participação social dos sujeitos, no sentido de afirmar a autonomia dos Municípios na questão da definição de suas próprias diretrizes para a educação. Com relação ao CME pesquisado, a Lei Municipal nº 926/2000 delineou as suas funções e estabeleceu a incumbência de “[...] co-responsável pela orientação das políticas superiores de educação do município” (Imperatriz, 2000). Para tanto, enfatiza-se que o modelo de sistema de ensino local pressupõe o compartilhamento do poder de decisão sobre o processo de proposição, acompanhamento, execução e avaliação das políticas municipais da educação.

Entretanto, foi possível perceber nesta pesquisa que a Secretaria Municipal de Educação ocupa lugar central no Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz-MA, em face de um papel secundário ocupado pelo CME local como instância de participação da sociedade civil responsável pelo controle social da atividade governamental. Ou seja, a corresponsabilidade prevista em lei municipal não foi constatada e a atividade prevalente no CME de Imperatriz-MA, com base nos dados pesquisados em campo, foi a de autorização, credenciamento, regularização e fiscalização de estabelecimentos de ensino da rede pública e privada. Daí a afirmação de que o Colegiado local assumiu as feições de Órgão meramente burocrático, o que conduz a um afastamento da sua responsabilidade sobre o controle social das políticas públicas de educação no Município.

A respeito do papel desempenhado pelo CME local, os conselheiros entrevistados afirmaram o que segue:

Olha, o Conselho Municipal de Educação, à medida que a gente delibera as leis aqui do Conselho para que possa ser investidas na educação, a gente já tem como base, a partir desse momento, que essa lei está sendo cumprida. Então, a gente entende que o Conselho está cumprindo o seu papel enquanto controlador social, junto com todas as demais instituições que fazem parte disso (CE1, 2023).

[...] É esse zelo pelo que está acontecendo nas escolas, se a nossa legislação referente à educação está sendo cumprida. Por exemplo, às vezes, parece que a escola acha que a gente vai só olhar a estrutura. Não é só a infraestrutura da escola. Mas nos preocupamos também quando chegamos em uma escola, se a LDB está sendo cumprida de fato ali dentro (CE2, 2023).

Olha, eu acho que o papel dele realmente é um papel de fiscalizador e ao mesmo tempo de orientação. Ele faz, pelo menos assim, até onde eu vejo ele faz bem esse papel. [*E com relação ao monitoramento e controle das políticas públicas, ele também tem essa atuação?*] Não, aí eu já acho fraco. Eu não consigo perceber. [...] Pode ser que exista, mas eu não consigo perceber o Conselho monitorando, por exemplo (CE4, 2023).

Olha, como a gente só fazia isso, né? Todo dia a gente chegava e era o dar boas-vindas e já tinha logo um documento da escola pra gente ter que olhar, verificar se estava tudo certo. Mas só era isso. Não falavam sobre as outras coisas mais, só era sobre a questão da gestão escolar (CE6, 2023).

Nós temos que pesquisar mais para sabermos mais do que nós podemos fazer e atuar melhor. Então, eu acredito que a gente não tem exercido exatamente aquilo que é destinado ao Conselho para esse papel de controle social (CE8, 2023).

Um dos entrevistados (CE1), representante de entidade sindical, coloca a questão da criação e aplicação de leis como o principal papel exercido pelo CME local e ainda acrescenta que isso caracteriza o controle social da atividade pública na arena educacional. Entretanto, a prerrogativa de elaborar normas complementares e interpretar a legislação e as normas educacionais caracteriza a função normativa do Conselho e não o controle social da atividade estatal. Cabe aqui uma reflexão sobre o conhecimento das funções e atribuições específicas do Conselho e as ações atinentes a cada uma delas para a participação social de qualidade. Logo, a aludida participação social qualificada impõe o conhecimento dos documentos legais e discernimento das funções de responsabilidade do Colegiado da Educação.

O papel exercido pelo CME local de fiscalizador do cumprimento de normas por parte das escolas das redes pública e privada foi citado por duas entrevistadas. Isso demonstra que o Conselho possui um caráter voltado ao cumprimento de questões administrativas ou burocráticas exigidas dos gestores escolares a ele jurisdicionados. Apesar da importância da obediência às normas regimentais e à lei vigente no País, a função normativa não poderia se sobrepor às demais de responsabilidade Colegiado, como parece ser o caso do CME de Imperatriz-MA. Portanto, a consolidação do referido Colegiado como um espaço de discussão, deliberação e democratização da gestão da educação exige dele um papel de propositor e mobilizador (além das funções normativa, consultiva e deliberativa), para que haja efetividade no acompanhamento e controle social sobre a política educacional do Município.

A conselheira CE4, representante de sindicato patronal, afirmou que não conseguiu perceber a atuação do CME local no monitoramento e controle das políticas educacionais do Município de Imperatriz-MA. Desse modo, resta confirmado que o exercício qualificado do controle social não é uma missão simplória, uma vez que tal atividade exige o acesso a várias informações dos governos e estas nem sempre estão à disposição e/ou são de entendimento mais complexo. Para tanto, o cumprimento do papel de acompanhamento e controle social por parte dos conselheiros demanda o acesso às informações relativas às receitas disponíveis, aos gastos e investimentos e à execução das políticas implementadas pelo Município. Essa situação de amplo acesso às informações não foi mencionada pelos conselheiros do CME de Imperatriz-MA representantes de entidades da sociedade civil. Em contrapartida, uma conselheira representante do Executivo Municipal asseverou que possui acesso a informações importantes, pois “[...] a gente está trabalhando sempre em parceria, a Secretaria e o Conselho, né?” (CE7,

2023).

O depoimento da entrevistada CE8, advinda da sociedade civil, colocou uma situação crucial para o exercício qualificado da função de conselheiro, que é a questão de formação dos membros Conselho. Tendo em vista que todos os conselheiros entrevistados possuem curso de graduação completo, porém com formações acadêmicas e experiências profissionais diferentes, torna-se necessária a promoção de qualificação contínua para o fortalecimento da participação social e representatividade e o aprimoramento dos conhecimentos das suas funções e atribuições previstas no ordenamento jurídico. Assim sendo, o exercício do papel do Conselho requer o domínio de conhecimentos técnicos específicos, a saber, avaliação de política pública educacional, custeio e financiamento da educação, acompanhamento da elaboração de peças orçamentárias da municipalidade e o monitoramento da aplicação dos percentuais mínimos legais relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

De acordo com o Ministério da Educação, “[...] o papel fundamental dos CMEs é dividir com os Municípios a preocupação com a educação na busca de alternativas para os problemas existentes nessa esfera política” (Brasil, 2009, p. 42). Portanto, a referida orientação exige do CME investigado um papel que transcende à mera atividade burocrática de homologação das demandas da Secretaria de Educação e reclama uma concepção mais democrática na gestão da política educacional local, eis que “[...] o controle social efetivo das políticas públicas poderá abrir espaços concretos para as mudanças da realidade, há muito requeridas pelos trabalhadores brasileiros” (Santos, 2018a, p. 8).

#### **4.6 As relações com o poder público**

Para que ocorra a efetiva mediação entre o poder público e a sociedade civil, os CMEs deveriam se constituir com fundamento no princípio da autonomia, como Órgãos que compõem as estruturas de poder na municipalidade, para exercitar a participação e o controle social das políticas públicas educacionais, com a atribuição de contribuir com a democratização da gestão da educação local e na defesa da garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada para todos.

Contudo, a sociedade civil ainda não conseguiu compreender a importância política dos Colegiados, já que ela não é ativa nesses espaços de construção coletiva do interesse público, salvo raras exceções (Santos, 2018a). Embora haja divergências nesse assunto, a apatia participativa nesses espaços pode até ser considerada dentro da normalidade, visto que os Conselhos ainda se configuram como inovações recentes na história política brasileira.



Neste sentido, defende-se aqui a concepção de Conselho como espaços públicos nos quais se exercitam a participação social e a democratização da gestão pública e que realizam a mediação de poder e a definição de políticas públicas. Como espaços independentes e de natureza plural, englobam agentes governamentais e da sociedade civil para discussão e deliberação sobre demandas de interesse geral da população. Com base na análise dos documentos institucionais e na presente pesquisa de campo, a aludida concepção de Conselho não foi percebida no CME de Imperatriz-MA, na medida em que o Colegiado se assemelha mais a uma instituição cartorial da burocracia municipal ou de formalidade democrática.

A propósito do tema em discussão, os conselheiros entrevistados foram inquiridos sobre a questão da relação entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação:

A relação é harmoniosa, né? Assim, volta e meia, ou a Secretaria Municipal de Educação está aqui no Conselho solicitando alguma documentação, solicitando parecer, solicitando a deliberação e o Conselho sempre atende. Assim como também quando o Conselho está na Secretaria Municipal de Educação, solicitando algum documento, a gente é respondido (CE1, 2023).

O entrevistado CE1 considerou que a relação entre o CME de Imperatriz-MA e a Secretaria Municipal de Educação é harmoniosa. O referido conselheiro é o representante do Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino de Imperatriz (STEEI) e Presidente do CME local. Entretanto, há um certo alinhamento político entre a entidade representada no Conselho e a atual gestão municipal, tendo em vista que “[...] o sindicato dos professores é totalmente entregue ao governo municipal aqui, infelizmente” (CE4, 2023). Nota-se a influência do chefe político local atuando para cooptar lideranças da sociedade civil com o intuito de consolidar a sua hegemonia política no Colegiado da educação, o que é perverso no sentido de desacreditar a participação social das classes subalternizadas em mecanismos de controle da gestão pública municipal. Ademais, a cooptação política anula o princípio da autonomia e conduz à dependência e ao atrelamento em relação ao Poder Executivo, posto que o Conselho em discussão passa a ser considerado como uma espécie de anexo da gestão local e cada vez mais distante do controle social das ações do Estado.

O depoimento que segue é de uma conselheira pertencente à sociedade civil, em manifestação sobre a relação entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação:

Porque a Secretaria de Educação quer saber que está fazendo o papel dela de Secretaria na hora que manda um documento, na hora que solicita um documento, que tem que aprovar isso, aprovar aquilo; e enquanto eu estou aprovando está tudo bem. Só que quando vem da sociedade, aí vem cobrança, não é? [...] Os conselheiros são funcionários públicos, alguns com cargos de confiança na gestão. Então, nenhum

deles vai exercer seu papel como deve ser (CE8, 2023).

A fala da conselheira CE8 demonstra que o Conselho em debate está subordinado ao centralismo formal do governo municipal na gestão das políticas públicas da educação local. Esse dirigismo é capaz de restringir a participação social, pois as relações verticais de poder resultam na centralização das atividades do Conselho investigado e na resistência ao compartilhamento do poder de decisão. O controle social da gestão das políticas de educação resta prejudicado e o CME local assume um papel de legitimador das decisões tomadas pela Secretaria Municipal de Educação. Esse protagonismo governamental é corroborado pelo próprio Regimento Interno do CME de Imperatriz-MA ao determinar que o Secretário de Educação é o Presidente honorário do Colegiado, sempre que estiver presente.

Outro ponto importante apontado pela entrevistada CE8 diz respeito à relação de dependência funcional entre alguns integrantes do CME de Imperatriz-MA e o governo municipal, o qual possui 3 (três) representantes formais e todos em cargos de confiança na atual gestão do Município. Dessa maneira, a existência de uma relação personalista entre alguns conselheiros e a gestão municipal limita a participação e afasta a possibilidade da efetivação do controle social de responsabilidade do Colegiado em discussão. Essa situação foi averiguada por uma conselheira da sociedade civil que afirmou: “Porque ali [*no CME*] o que é predominante são as pessoas da própria Secretaria de Educação” (CE4, 2023).

Sobre a relação entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação é o relato de uma conselheira da sociedade civil:

Não assim, interferir diretamente eu acho que não, porque ali eu acredito que quando ele [*Secretário de Educação*] quer uma coisa, ele já primeiro fala com o Presidente. Já passa pelo Presidente, né? Mas essas questões mais espinhosas mesmo, eles nunca mandaram para lá. Por exemplo, a questão do dinheiro dos professores. Aí digamos, a formação dos professores. Isso não passa pelo Conselho. Então assim, ele interfere, mas é de uma forma bem discreta, né? (CE4, 2023).

O depoimento da conselheira CE4 retrata o contexto no qual o chefe político lança mão de estratégias sutis e de seus prepostos no Colegiado pesquisado para legitimar ações já tomadas em gabinete. Cabe ressaltar que os trabalhos do CME local são conduzidos pelo Presidente e que foi percebido alguns consensos entre ele e a atual gestão do Executivo Municipal, como fora comentado anteriormente. Logo, o Colegiado prioriza a discussão de uma agenda com predominância de pautas de interesse da Secretaria Municipal de Educação, ou seja, assuntos de natureza burocrática para que seja feita a homologação de suas decisões pelo CME local.

Desta forma, questões que envolvem a fiscalização sobre a aplicação de recursos

públicas não são submetidas à avaliação dos conselheiros da educação no Município de Imperatriz-MA. Em conformidade com a fala da entrevistada CE4, o assunto espinhoso de maior repercussão na atualidade é a questão do direito dos docentes à liberação e rateio dos precatórios do antigo FUNDEF, o que poderia provocar uma situação conflituosa entre o Executivo e o CME local, já que “[...] o problema maior seria com o Prefeito. Acho que a situação era com o Prefeito que poderia complicar e aí sim” (CE6, 2023).

Quando questionada sobre uma possível interferência do governo local no funcionamento do CME, uma entrevistada respondeu o seguinte:

São questões muito subjetivas, não é? Porque dizer assim não existe, é bem difícil. [...] Eu penso que é uma coisa que esses conselheiros ainda não conseguiram é se liberar, se libertar desses jugos. Sabe, coisa de você me conhecer, de eu ter um cargo nisso aqui, de um favorecimento ali (CE3, 2023).

A entrevista CE3 afirmou perceber a interferência da gestão municipal no funcionamento do CME em discussão. Apesar do chefe do Executivo Municipal poder indicar os seus representantes no Colegiado, essa prerrogativa não poderá ser usada como moeda de barganha política para pressionar os seus integrantes em troca de decisões ou omissões na função de conselheiro de educação. Os princípios republicanos da Administração Pública vedam qualquer confusão entre as esferas pública e privada, especialmente a evidente desobediência às leis municipais e nacionais que garantem a democratização da gestão pública (o que não impede a defesa dos planos de governo dos dirigentes municipais eleitos).

Portanto, a referida fala confirma o que foi verificado nesta pesquisa de campo, que é a prevalência do governo local em detrimento da participação popular e do controle social do ente público pela sociedade civil, nos assuntos de interesse da educação municipal. Além disso, para que a participação social de qualidade ocorra não é necessário somente uma mudança de mentalidade na sociedade civil, requer a existência de vontade política e a disposição em compartilhar o poder de decisão; o que não ficou evidenciado em todas as análises realizadas neste trabalho de investigação do CME de Imperatriz-MA.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese discutiu a temática da participação e controle social no Conselho Municipal de Educação. Para tanto, analisou a estrutura, a organização e o funcionamento do CME de Imperatriz-MA para o exercício do controle social dos sujeitos sobre o Estado, na perspectiva da participação cidadã, no período de 2017 a 2023. Nessa direção, buscou respostas aos objetivos específicos dispostos da seguinte maneira: a) identificar como se constitui e se estrutura o CME de Imperatriz-MA; b) investigar a composição sociopolítica do CME; c) analisar a organização e a dinâmica de funcionamento do CME; e d) discutir a atuação do CME e suas relações com o poder público no que concerne ao controle social sobre as ações da gestão pública.

Em relação ao objetivo geral deste trabalho, foi constatado que a estrutura, a organização e o funcionamento do CME pesquisado são influenciados pelo centralismo burocrático e dirigismo político emanados da gestão pública municipal, o que resulta em limitação e incipiência na participação cidadã e não efetivação do controle social dos sujeitos sobre o Estado. Logo, os traços da cultura política tradicional foram evidenciados de várias maneiras nas análises dos documentos oficiais e entrevistas, como na composição desigual do Colegiado pesquisado (não paritário); na persistência de prerrogativa regimental exclusiva ao dirigente da pasta da educação; na dependência para o exercício da função de conselheiro; na insuficiência de debates sobre temas ligados ao controle social do Estado; no consenso entre membros do Colegiado e o governo municipal; na ausência de publicização das ações praticadas; no papel burocrático desempenhado pelo Conselho; e na inexistência de fiscalização da aplicação de recursos públicos destinados à educação municipal.

Quanto ao primeiro objetivo específico, o CME de Imperatriz-MA foi criado pela Lei nº 757, de 31 de março de 1995 e a sua regulamentação foi feita por meio da aprovação da Lei Municipal nº 926/2000, cuja alteração ocorreu com a entrada em vigor da Lei Ordinária nº 1.268/2008. Na sua concepção de origem, que permanece vigente até os dias atuais, o CME local foi criado como um órgão atípico, sem personalidade jurídica e diretamente subordinado ao Prefeito ou ao Secretário Municipal de Educação. Com a sua regulamentação pela Lei Municipal nº 926/2000, o CME local passou a ter a atribuição compartilhada com a Secretaria Municipal de Educação pela orientação das políticas superiores de educação do município; bem como passou a possuir as funções consultiva, normativa, fiscalizadora, deliberativa e mobilizadora. A referida Lei regulamentadora ainda disciplinou questões como a composição, a qualificação dos membros, a duração dos mandatos e a remuneração dos integrantes do

Colegiado.

Com base na Lei Municipal nº 926/2000 e no seu Regimento Interno, o CME de Imperatriz-MA, observa-se que possui uma estrutura organizativa dividida em três câmaras técnicas: a) Câmara de Educação Infantil; b) Câmara de Ensino Fundamental; e c) Câmara de Educação de Jovens e Adultos. O Colegiado ainda possui o Plenário, a Secretaria Executiva, a Assessoria Técnica e poderá existir comissões (inquérito ou sindicância; e especiais). O Regimento Interno, em seu art. 7º, prevê que o Plenário é o órgão máximo de deliberação do Conselho. Os arts. 52 e 53 tratam da Secretaria Executiva do Conselho e da Assessoria Técnica. Já o art. 32 traz a previsão regimental que os membros do CME local devem ser distribuídos entre as três câmaras existentes. Apesar da sua constituição e organização formal previstas em Lei e nos regramentos internos, a pesquisa de campo revelou que o referido CME não foi concebido como uma esfera pública de exercício pleno da participação e efetivação do controle social da gestão pública municipal.

No que diz respeito ao segundo objetivo específico deste trabalho, o CME de Imperatriz-MA foi instituído com uma preponderância evidente na representação do poder público, a saber, seis representantes governamentais contra cinco da sociedade civil, de um total de onze membros. Seguindo essa lógica, a hegemonia representativa dos votos dos conselheiros é atingida com os três representantes do Executivo Municipal somados aos três representantes de instituições governamentais, o que deixa a sociedade civil em desvantagem numérica para fazer valer suas propostas para a educação no Município (desobediência ao princípio da paridade, o qual prevê para cada representante do poder público a existência de um respectivo representante da sociedade civil).

O CME de Imperatriz-MA ainda possui um representante da Câmara Municipal de vereadores, o que pode contribuir para um aumento significativo da interferência do Executivo nesse coletivo, eis que as indicações para ocupar essa vaga de conselheiro são, na maioria das vezes, da iniciativa de parlamentares partidários da gestão municipal. Para além da sua supremacia representativa no CME de Imperatriz-MA, o chefe do Executivo pode aumentar ainda mais o seu poder de influência sobre o Colegiado, pois o Regimento Interno deste estabeleceu a prerrogativa ao Secretário da pasta da educação de ser o Presidente honorário do CME local, quando estiver presente. Outro aspecto importante quanto à composição do CME local consiste na inexistência de conselheiros suplentes no referido Órgão.

Com relação ao modo de escolha dos seus integrantes, o art. 3º da Lei Municipal nº 926/2000, determina que o CME de Imperatriz-MA será composto por onze integrantes titulares, todos indicados pelas entidades representativas e nomeados pelo Prefeito Municipal.

Esse diploma legal não coloca a obrigatoriedade de processo eleitoral para a escolha interna dos representantes das diversas entidades, para posterior envio dos nomes e qualificações para o Executivo proceder às nomeações dos conselheiros. Vale ressaltar que para evitar atrelamento e dependência em relação ao governo local, seria necessário a realização de processo eletivo ou assembleias das entidades de base com a finalidade de escolher os seus representantes no Conselho.

No que concerne ao terceiro objetivo específico, a organização formal do CME de Imperatriz-MA foi detalhada no Regimento Interno desse Órgão, o qual disciplina desde as competências do Presidente e Vice-Presidente até a questão das sessões do plenário, das câmaras, das comissões e grupos de trabalho. Além disso, o referido documento ainda estabelece o pagamento de gratificação aos membros do CME e reza também que as despesas com viagens de conselheiros e técnicos para participação em eventos serão custeadas pela municipalidade. No entanto, mais de um dos entrevistados alegou que estava sem receber esse ressarcimento pelas visitas de fiscalização fora da sede do Conselho pesquisado.

Quando o tema é a tomada de decisão interna do CME de Imperatriz-MA, a previsão regimental estabelece que a deliberação e a decisão do Conselho serão tomadas pela maioria de votos dos membros presentes às sessões. Contraditoriamente, a maioria das atas analisadas apresentavam breve menção aos conselheiros presentes e citavam a pauta do dia da sessão sem descrever se houve durante as discussões alguma contestação, contraproposta ou qualquer outro pedido sobre as demandas examinadas nas reuniões. Portanto, não restou evidenciado pelo estudo das atas que o CME local seja um espaço com discussões de temas e tomada de decisão capazes de efetivar o controle social das políticas educacionais no Município de Imperatriz-MA.

Outro assunto central ligado diretamente ao funcionamento do Conselho investigado é a questão da infraestrutura mínima para o desempenho das suas atividades. Embora o CME pesquisado apresente alguns equipamentos para o seu funcionamento (como um prédio separado da Secretaria de Educação), a maioria dos entrevistados entende que ele ainda não possui condições plenas para o desempenho das suas funções e atribuições regimentais. Tendo em vista a relevância social das atribuições da função de conselheiro, o CME pode ficar na dependência orientativa da Secretaria Municipal de Educação. E isso acarreta a supremacia dos interesses do gestor público, já que o Colegiado assume um papel cartorial, o que implica no distanciamento do exercício do controle social sobre as ações governamentais.

No que se refere aos temas centrais discutidos no CME de Imperatriz-MA, as falas de todos os conselheiros entrevistados asseguram que o CME local se ocupava mais das questões

de autorização e reconhecimento de escolas públicas e privadas, no período de 2017 a 2023. Logo, vislumbrou-se que a participação dos conselheiros não está contemplando o controle de recursos destinados à educação municipal e nem a avaliação da política educacional implementada pela Secretaria de Educação. Nessa condição, foi perceptível a ausência de temas mais diretamente vinculados ao controle social do Estado pela sociedade civil, como o acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação no Município e o desempenho do Sistema Municipal de Ensino nas avaliações internas e externas. Portanto, há limitação na participação e o controle social não ocupa lugar central nos debates do Conselho em tela.

Em relação ao princípio da transparência das ações, ficou evidenciado que o CME local não procede a ampla divulgação de suas ações nos meios digitais e fora dele, já que a publicização das ações e a divulgação eficiente e efetiva para que todos possam compreender o seu significado real são variáveis de transparência ainda incipientes no Colegiado investigado, segundo os participantes da entrevista. Dessa maneira, a publicização dos atos do CME local não deve ficar restrita somente à comunidade escolar, sendo imprescindível a necessidade de plena divulgação das ações desse coletivo a todos os setores da sociedade civil local.

A respeito do quarto objetivo específico, a atuação do CME de Imperatriz-MA, a pesquisa de campo e documental não identificou a sua efetiva atuação nas situações caracterizadoras do controle social sobre o Estado: a) fiscalização da aplicação de recursos oriundos do fundo público; b) fiscalização do desempenho do sistema municipal de ensino; c) discussão, acompanhamento, controle e avaliação de planos relativos à educação; e d) proposição de programas e medidas para qualificação docente. Conforme os depoimentos de todos os entrevistados, o CME de Imperatriz-MA concentrava seus esforços na fiscalização da documentação e funcionamento de escolas e na questão do credenciamento de estabelecimentos de ensino das redes pública e privada. Por outro lado, o relacionamento institucional construído entre o poder público e a sociedade civil pode ter influenciado o CME local a assumir uma natureza burocrática, já que a gestão democrática da educação envolve o compartilhamento do poder de decisão entre governantes e governados, o que não foi observado na atuação do referido Colegiado.

Sobre o papel desempenhado pelo CME de Imperatriz-MA, foi demonstrado que a Secretaria Municipal de Educação exerce a centralidade no Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz-MA, em contraste ao papel coadjuvante desempenhado pelo CME local como instância de participação da sociedade civil responsável pelo controle social da atividade governamental. Portanto, a maioria dos entrevistados da sociedade civil e governo descreveram

o papel desempenhado pelo CME pesquisado como de atividade burocrática de homologação das demandas da Secretaria de Educação do Município de Imperatriz-MA, o que pouco contribui com a democratização da gestão da educação local.

Relativamente à formação para a função de conselheiro, percebeu-se a necessidade de promoção de qualificação contínua para o fortalecimento da participação e representatividade e o aprimoramento dos conhecimentos das funções e atribuições previstas no ordenamento jurídico. Isto é, o exercício do papel do Conselho requer o domínio de conhecimentos técnicos específicos, a saber, avaliação de política pública educacional, custeio e financiamento da educação, acompanhamento da elaboração de peças orçamentárias da municipalidade e o monitoramento da aplicação dos percentuais mínimos legais relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Tal necessidade de formação foi apontada pelos conselheiros entrevistados em suas falas.

Em referência às relações entre o poder público e o CME de Imperatriz-MA, foi possível notar a influência do chefe político local atuando para cooptar lideranças da sociedade civil com o intuito de conseguir preponderância no Colegiado, o que pode levar ao descrédito da participação social pelas classes subalternizadas em mecanismos de controle da gestão pública municipal. Outro aspecto perceptível na pesquisa foi a subordinação do Conselho em debate ao centralismo formal do governo municipal na gestão das políticas públicas da educação local, o que pode restringir a participação social e contribuir na resistência ao compartilhamento do poder de decisão.

Outra temática importante nessa relação entre o poder público e o CME de Imperatriz-MA diz respeito à dependência funcional entre alguns integrantes do CME local e o governo municipal. Logo, a existência de uma relação personalista entre alguns conselheiros e a gestão municipal limita a participação e afasta a possibilidade da efetivação do controle social de responsabilidade do Colegiado analisado. Ou seja, a influência da gestão municipal no funcionamento do CME pesquisado se faz presente pela nomeação de conselheiros com cargos de confiança no Poder Executivo; o que pode ser compreendido como um entrave à participação cidadã causado pela prática do favoritismo político.

Em relação à hipótese de pesquisa levantada inicialmente, confirmou-se que o CME estudado se configura em instância dotada de pouca efetividade no quesito participação social, apresentando resultados insuficientes para condução da educação municipal a patamares satisfatórios de democratização da gestão pública. Isto é, o Conselho pesquisado caracteriza-se como instituição burocrática da gestão pública municipal, não desempenhando de forma plena a função central de acompanhamento e controle social do Estado pela sociedade civil local.



A partir de todas as análises feitas nesta tese, compreende-se que a categoria da participação social é praticamente nula na representação do CME de Imperatriz-MA. É notório que o CME investigado não tem promovido mecanismos de participação da comunidade nas discussões sobre as políticas educacionais. Entretanto, há alguns desafios relacionados à efetiva inclusão de representantes da sociedade civil e à promoção de um diálogo aberto e construtivo. Além do mais, percebeu-se uma formação do Colegiado com membros de entidades que não dialogam plenamente com os interesses da sociedade civil e das instituições públicas. Por outro lado, a categoria do controle social foi considerada inexistente e não se materializa no CME de Imperatriz-MA. Embora existam processos de fiscalização pontual em escolas públicas e privadas e acompanhamento de algumas políticas educacionais, a presente pesquisa averiguou que a transparência e a prestação de contas ainda são áreas que necessitam de aprimoramento constante.

Embora o clientelismo e fenômenos sociais correlatos insistam em conduzir as relações entre governantes e governados em algumas regiões do País, considera-se como válida a experiência de participação social por meio de conselhos gestores de políticas públicas observada no Brasil atual. Cabe à sociedade civil local uma conduta mais ativa no sentido de exercer uma participação social de qualidade, com a finalidade de aperfeiçoar os serviços prestados pelo poder público. Quanto ao poder público, cabe o compartilhamento do poder de decisão com as instituições representativas da sociedade civil e a observância às leis e princípios regentes da Administração Pública brasileira.

Com fundamento nos achados da presente pesquisa, recomenda-se a realização de novas investigações acadêmicas com a finalidade de estudar 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; a formação 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 afastar o controle social do Estado pela sociedade civil; dentre outras temáticas relativas à forma como os conselhos municipais se relacionam com o governo local.

Apesar dos desafios impostos à democracia participativa em âmbito local, um aspecto importante em torno da democratização da relação entre Estado e sociedade é que não se pode desconsiderar a importância da prática do exercício da cidadania pelos sujeitos, eis que mesmo limitadas e incipientes as iniciativas de controle social provocam um processo permanente de aprendizagem da participação cidadã. Daí a necessidade de a sociedade civil estar disponível

para a realização do controle social sobre a gestão pública municipal, na defesa da educação da classe trabalhadora e não alinhada aos esquemas do controle perpetrado pelo capital ou pelos seus legítimos representantes (Mészáros, 1993). Portanto, aqui se defende a ideia da participação cidadã e controle social, por meio da atuação dos conselhos de educação como forma de democratizar os encontros entre o Estado e a sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Lúcio. **Controle Social**: o caso da saúde. Brasília: Senado Federal, 2000.
- ANDRADE, Edson Francisco de. Impactos do novo marco legal brasileiro na gestão da educação municipal. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 159-182, jan./abr. 2011.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, RS, n. 2, dez. 2008. ISSN 1807-0337. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925/4198>>. Acesso em: 02 jan. 2021.
- AZEVEDO, Neimar Duarte. A face representativa do Orçamento Participativo. *In*: AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso. **Orçamento Participativo – Construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, p. 107-129, 2005.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUER, Martin; GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. *In*: **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 64-89.
- BEZERRA, Marcos Otavio. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BIANCHI, Álvaro. **A mundialização da filosofia**: Marx e as origens da crítica da política. *Trans/Form/Ação*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 43-64, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Trad. Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**. Lisboa: Porto Editora, 1994.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.
- BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, Genuíno. **Sistemas e Conselhos de Educação**. 2005. Disponível em: <<http://www2.seduc.mt.gov.br/cee/word/bordignon.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2020

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2020.

BRASIL. Decreto n. 1.232-G, de 02 de janeiro de 1891. Cria um Conselho de Instrução Superior na Capital Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, 1891. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/391703>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 981, de 08 de novembro de 1890. Aprova o regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, 1890. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/390417>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. 1931. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/437836>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

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. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação

escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 jun. 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 dez. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 dez. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15692.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 nov. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária da Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da Educação Básica**. Brasília, 2004a.

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, 2009b.

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

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

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participa.br**. Disponível em: <<http://www.participa.br/participacaosocial/politica>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas**: 2023. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

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

BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1998). **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 fev. 2021.

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

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

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. Rui Barbosa e a razão clientelista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

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

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o Controle Social**: subsídios para a capacitação de conselheiros. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

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

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2 ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade** [online]. Campinas, v. 23, n. 80, pp. 168-200, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000010>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira**. São Paulo: Cortez, 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

CURY, Carlos Roberto Jamil. República - Educação - Cidadania: Tensões e Conflitos. **Cadernos de História da Educação**, v. 9, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2010.

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

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

DAVIES, Nicholas. A aplicação das verbas da educação: Controle estatal ou social? **Revista Faz Ciência**, [S. l.], v. 12, n. 16, p. 57, 2000. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/7436>. Acesso em: 20 jan. 2021.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. *In*: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 21-38.

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.

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

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Democracia: apontamentos do debate liberal e marxista. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 2, p. 289-300, ago. 2011.

EBAPE. Programa de Estudos em Gestão Social. Disponível em:

<<http://pegs.ebape.fgv.br/projetos-em-andamento/participacao-e-cidadania-nos-conselhos-municipais/o-projeto>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de B. A. Schumann; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, 2010.

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

FONTES, Virgínia. Sociedade Civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. *In*: Neves, L. M. W; Lima, J. F. (Orgs.). **Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006.

FRANKLIN, Adalberto. **Breve história de Imperatriz**. Imperatriz, MA: Ética, 2005.

FREDERICO, Celso. **O jovem Marx (1843-1844)**: as origens da ontologia do ser social. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

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

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

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

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

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, vol. 1. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, vol. 2. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, vol. 3. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do cárcere**, vol. 2. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.



GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**, vol. 1. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GROSSI, M. P.; MIGUEL, S. M. Transformando a diferença: as mulheres na política. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

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

HORTA, José Silvério Bahia. A concepção de diretrizes e bases na história da educação brasileira. *In*: CURY, Carlos Roberto Jamil; BRITTO, Vera Lúcia Alves de (Orgs.). **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional da Educação**. São Paulo: Editora Brasil, 1997.

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/imperatriz.html>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses: região de desenvolvimento do Tocantins Maranhense**. São Luís/MA: IMESC, 2021.

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.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LARRAIN, Jorge. "Ideologia". *In*: BOTTOMORE, Tom (ed.). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

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

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

LIMA, Francisco Willams Campos. **Controle social e descentralização na gestão da política educacional de Castanhal-PA**. 284 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online], n. 70, pp. 139-170, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000100007>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

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

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

LUKÁCS, Georg. **O jovem Marx e outros escritos de filosofia**. Organização e tradução de Carlos Nelson Coutinho e José Paulo Netto. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

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

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

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

MARTINS, Marcos Francisco. **Marx, Gramsci e o Conhecimento**. Ruptura ou Continuidade? Campinas: Autores Associados, 2008.

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

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. Seleção, tradução e notas de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução e notas de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política (Livro I)**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política (Livro II)**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Organização e introdução de Osvaldo Coggiola. São Paulo: Boitempo, 2005.

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

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

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. 2. ed. Tradução de Mário Duayer. São Paulo: Editora Ensaio, 1993. (Cadernos Ensaio, Pequeno Formato).

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 1-42, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 mar. 2021.

MONTÃO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe social e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Biblioteca Básica).

NAVES, Márcio Bilharinho. **Marx: ciência e revolução**. São Paulo: Moderna, 2000.

NETTO, José Paulo. MARX, 1843: O crítico de Hegel. *In: Marxismo impenitente: contribuição à história das ideias marxistas*. São Paulo: Cortez, 2004.

NETTO, José Paulo. **O que é marxismo**. São Paulo: Brasiliense, 2017. (Coleção primeiros passos).

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e Política no Brasil de Hoje**. São Paulo: Cortez, 2007.

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

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

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

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PACHUKANIS, Evguiéni Bronislávovitch. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. Tradução de Paula Vaz de Almeida. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAIVA, Denise; TAROUÇO, Gabriela da Silva. Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 426-451, Nov. 2011. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762011000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2023.

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

PINTO, Viviane Cristina. Políticas públicas: um conselho da juventude. **Segurança Urbana e Juventude**, Araraquara, v. 3, n. 2, 2010.

POGREBINSCHI, Thamy. O enigma da democracia em Marx. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. 2007, v. 22, n. 63, pp. 55-67. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000100005>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Coleção Cadernos da CIDADE** - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Porto Alegre, RS, n. 14, volume 12, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/revista.php?texto=pontual>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

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

RICCI, Rudá. Contradições na Implementação das Ações de Participação. **Espaço Acadêmico**, n. 36, maio de 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>>. Acesso em: 04 jul. 2020.

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

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 40. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

ROTHEN, José Carlos. **Funcionário intelectual do Estado**: um estudo de epistemologia política do Conselho Federal de Educação. 270 p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de Piracicaba, 2004.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, n. 104, p. 605–631, out. 2010.

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

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

SANTOS, Evane *et al.* **Imperatriz cidade da gente: história e geografia.** Fortaleza/CE: Didáticos Editora, 2020.

SANTOS, T. F. A. M. (Org.). **Diálogos sobre a educação básica.** Curitiba: CRV, 2018b.

SANTOS, T. F. A. M. A construção dos canais de participação para o controle social das políticas educacionais. *In: VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação e IX Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação.* Anais. Barcelona, Catalunha, Espanha, 2018a.

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.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo: UNISINOS, ano 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <[www.rbhcs.com](http://www.rbhcs.com)>. Acesso em: 19 ago. 2021.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

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

SCHWARTZMAN, Simon. **Notas sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea.** 2006. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SEMERARO, Giovanni. Anotações para uma teoria do conhecimento em Gramsci. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 95-104, abr. 2001. Disponível em: <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782001000100010&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782001000100010&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso: em 20 jan. 2020.

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

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, ago. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302002000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jul. 2020.

SILVA, Maria Abádia da; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Controle Social em Educação Básica Pública. **Jornal de Políticas Educacionais**, n° 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**, n° 16, julho-dezembro de 2014, pp. 36-46.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUZA, C. R.; BARROS, R. S. de; OLIVEIRA, M. A. de. Conselhos Municipais de Saúde de Osasco e Região: identificação de perfil, controle social e formulação de políticas para o SUS. **BIS, Boletim do Instituto de Saúde**, n. 43, p. 29-31, 2007.

SOUZA, Donaldo Bello de. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social: seu panorama em 28 municípios do Estado do Rio de Janeiro. *In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação*, 35, 2012, Caxambu. **Anais da Reunião Anual da ANPEd**. Rio de Janeiro, ANPEd, 2012. p. 1-16.

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

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

TEIXEIRA, Anísio. A administração pública brasileira e a educação. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 23-37, jan./abr. 2005.

TEIXEIRA, Anísio. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 65, n. 150, p. 407-425, mai./ago. 1984.

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

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

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa** [online], São Paulo, v.34, n. 123, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742004000300009>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

TOLEDO, Caio Navarro de. **O governo Goulart e o golpe de 64**. 18. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção Tudo é História).

TONET, Ivo. Marxismo e democracia. *In: BORGES, Liliam Faria Porto; MAZZUCO, Neiva Galina (Org.). Democracia e políticas sociais na América Latina*. São Paulo: Xamã, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

UNITINS - Fundação Universidade do Tocantins. Escola de Conselhos Tocantins. Disponível em: <[http://escolaconselhos.unitins.br/?page\\_id=790](http://escolaconselhos.unitins.br/?page_id=790)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

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

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

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

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra Capitalismo**: a Renovação do Materialismo Histórico. Tradução de Paulo Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

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

#### **Leis estaduais, municipais e demais documentos oficiais**

IMPERATRIZ. **Lei Municipal nº 757, de 31 de março de 1995**. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa Municipal e dá outras providências.

IMPERATRIZ. **Lei Municipal nº 901, de 10 de novembro de 1999**. Cria o Sistema Municipal de Ensino do município de Imperatriz e dá outras providências.

IMPERATRIZ. **Lei Municipal nº 926, de 21 de janeiro de 2000**. Regulamenta o Conselho Municipal de Educação - CME e dá outras providências.

IMPERATRIZ. **Lei Ordinária nº 1.268, de 11 de novembro de 2008**. Altera a Lei nº 926/2000, que regulamenta o Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências.

IMPERATRIZ. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação**, de 13 de julho de 2010. Imperatriz, 2010.

MARANHÃO. **Lei Complementar Estadual nº 089, de 17 de novembro de 2005**. Cria a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, e dá outras providências.

## **APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os Conselheiros Municipais de Educação de Imperatriz-MA**

### **DADOS PESSOAIS**

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

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

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



publicidade aos atos praticados?

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

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

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

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

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

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

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

18) O (a) senhor(a) teve alguma preparação/capacitação para ingressar ou mesmo já dentro do Conselho? Considera isso importante? Por quê?

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

## **APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com o Secretário Municipal de Educação de Imperatriz-MA**

### **DADOS PESSOAIS**

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

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

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

sua elaboração, implementação e fiscalização? Se não, por que ainda não foi construído?

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

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

14) Os membros do CME tiveram alguma preparação/capacitação para ingressar ou mesmo já dentro do Conselho? Considera isso importante? Por quê?

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

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