



O CONSELHO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE PARANAÍBA TEM FUNCIONADO?

Mateus Magalhães da Silva (magalhaesmateus3@gmail.com – UEMS, Direito)¹

Kelvi Faria Pereira (keelviifaria@gmail.com – UEMS, Direito)²

Isael José Santana (leasijs@hotmail.com – UEMS, Direito)³

Resumo

O objetivo principal trabalho consiste em analisar a efetividade do Conselho Municipal da Educação em Paranaíba na tomada de decisões acerca das políticas públicas voltadas para os paranaibenses. Também serão objeto de análise as ações providas em reuniões por esse Conselho. A metodologia utilizada é a pesquisa histórico-cultural, revisão bibliográfica e método indutivo, visando a compreensão da problemática e realidade social vivenciada. Para estimular o pensar acerca do impasse da pesquisa acerca da efetividade ou não dos conselhos municipais. Na década de 70 e 90 a movimentação da população exigindo seus direitos foi fundamental para que em 1988 fosse consolidado pelo constituinte originário o processo de autonomia político e administrativo para os três níveis da federação, ou seja, para os 26 estados, Distrito Federal e os 5.570 municípios. Nesse contexto que ressurgem com maior potência os conselhos municipais, criando seus inúmeros conselhos temáticos, de acordo com as necessidades, para que os repasses do Governo Federal funcionassem de forma coordenada, de modo que facilitasse a aplicação de tais políticas e atendesse de forma satisfatória a demanda de toda a população brasileira. Conclui-se, com base nas pesquisas dos autores abaixo referenciados, como: Nilo Lima de Azevedo, Mauro Macedo Campos e Rodrigo Anido Lira (2016), que o conselho não tem funcionado como idealizado no momento de sua criação em muitos municípios, o que faz ser relevante investigar à campo a eficiência, efetividade e/ou eficácia do Conselho Municipal de Educação do Município de Paranaíba, do Estado de Mato Grosso do Sul.

Palavras-chave: Conselhos; Federalização; Descentralização.

Abstract

The main objective of this work is to analyze the effectiveness of the Municipal Education Council in Paranaíba in making decisions about public policies aimed at the people of Paranaíba. The actions taken by this Council in meetings will also be analyzed. The methodology used is the historical-cultural research, literature review and inductive method, aiming at understanding the problematic and social reality experienced. To encourage

1 Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba.

2 Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba.

3 Doutor em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).



thinking about the impasse of research on the effectiveness or not of municipal councils. In the 1970s and 1990s, the movement of the population demanding their rights was fundamental for the consolidation of the political and administrative autonomy process for the three levels of the federation, i.e. the 26 states, the Federal District, and the 5,570 municipalities, by the original constituent in 1988. In this context, municipal councils resurface with greater power, creating their numerous thematic councils, according to the needs, so that the Federal Government transfers functioned in a coordinated manner, facilitating the implementation of such policies and satisfying the demand of the entire Brazilian population. It is concluded, based on the research of the authors referenced below, such as: Nilo Lima de Azevedo, Mauro Macedo Campos and Rodrigo Anido Lira (2016), that the council has not worked as idealized at the time of its creation in many municipalities, which makes it relevant to investigate in the field the efficiency, effectiveness and/or efficacy of the Municipal Education Council of the Municipality of Paranaíba, in the State of Mato Grosso do Sul.

Keywords: Councils; Federalization; Decentralization.

Considerações iniciais

Ao longo da década de 1990, o debate sobre democracia foi se deslocando dos temas relacionados à transição do regime democrático para o tema de avaliação da qualidade das democracias existentes (ALMEIDA et al., 2016). Uma das avaliações é a dos conselhos municipais, que tem marcado presença nos últimos anos na agenda de pesquisa de diversas áreas acadêmicas e nas discussões, bem como em encontros setoriais organizados pelo Estado, pelas Universidades e pelas organizações não governamentais com a criação dos diversos conselhos temáticos (ALLEBRANDT, 2003).

A partir da análise acerca da efetividade do Conselho Municipal de Educação de Paranaíba, será possível, caso o presente estudo vá a campo, avaliar a capacidade efetiva que tal Conselho possui de influenciar, controlar e decidir sobre as políticas públicas educacionais do Município de Paranaíba.

O objetivo principal do presente trabalho consiste em analisar a efetividade do Conselho Municipal da Educação em Paranaíba na tomada de decisões acerca das políticas públicas voltadas para os paranaibenses. Também serão objeto de análise as ações em reuniões providas por esse Conselho.



Materiais e métodos

A metodologia utilizada foi a de pesquisa histórico-cultural, revisão bibliográfica e método indutivo, visando a compreensão da problemática e realidade social vivenciada. Estimulando, o pensar acerca do problema de pesquisa acerca da efetividade ou não dos conselhos municipais.

A pesquisa caso seja realizada, em seu segundo bloco, ao ir a campo, será realizada de forma documental analisando Lei de criação do Conselho Municipal de Educação (CME), Lei de criação da Secretaria Municipal de Educação, Plano Nacional de Educação, Lei de processo seletivo de eleição de gestores, Diretrizes do sistema de avaliação da rede municipal, Conselhos escolares, Matriz escolar e Regimento interno.

Também serão analisados de forma exploratória, tendo em vista que, todos esses elementos serão verificados, juntos com as respectivas Atas ordinárias e extraordinárias, de acordo com as necessidades do organismo em questão, sendo assim, serão submetidos à análise método indutivo.

O método indutivo parte da análise de indução de coisas que já existem e com isso, o pesquisador conseguirá julgar possíveis fatos que acabam escapando da observação direta. Esse método, acaba empreendendo o processo de induzimento a algo estudado por meio dos sentidos no fenômeno para assim o pesquisador deduzir: teorias, experiências, observações, analogias etc. (SUERTEGARAY, 2005).

As informações serão obtidas através do site oficial do CME ou pessoalmente, a fim de analisar a quantidade dos membros, o perfil dos conselheiros, o poder de influência que cada um têm em deliberações de políticas públicas e medir o Regimento Interno com as Atas para saber se esse Conselho está sendo efetivo.

Resultados e discussões

Na década de 70 e 90 a movimentação da população exigindo seus direitos foi fundamental para que em 1988 fosse consolidado pelo constituinte originário o processo de autonomia político e administrativo para os três níveis da federação, ou seja, para os 26 estados, Distrito Federal e os 5.570 municípios.



Nesse contexto que ressurgem com maior potência os conselhos municipais, criando seus inúmeros conselhos temáticos, de acordo com as necessidades, para que os repasses do Governo Federal funcionassem de forma coordenada, de modo que facilitasse a aplicação de tais políticas e atendesse de forma satisfatória a demanda de toda a população brasileira (ALLEBRANDT, 2003).

O CME tem por finalidade básica promover, no âmbito de sua competência, o desenvolvimento da educação no município e o fortalecimento do sistema municipal de ensino, atuando em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação de Paranaíba. Ainda assim, tal Conselho garante o direito permanente de todos à educação na área de competência do município de Paranaíba ao exercer as funções normativas, como: deliberativas, consultivas, fiscalizadoras, propositivas, avaliativas e de assessoramento.

Os conselheiros têm seus compromissos e responsabilidades, representando o Poder Público e a sociedade civil. Nesse sentido, ocupam posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, bem como na consolidação da autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais. Dessa forma, as funções dos membros do conselho não serão remuneradas, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

Nessa perspectiva, seguindo como objeto de pesquisa o CME de Paranaíba, é necessário salientar que tal Conselho seguindo como integrante da Administração Direta e ligada à Secretaria Municipal. Atuando em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, o CME tem como objetivo maior promover o pleno progresso da educação e consolidar o sistema municipal de ensino em tal cidade.

No tocante a esse amplo debate de descentralização via coordenação de políticas públicas, é importante considerar a ideia de que os Conselhos Municipais e Estaduais funcionam da seguinte forma: “instituições híbridas nas quais há participação do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua” (AVRITZER, 2006, p. 39). Dessa forma, têm se multiplicado pelo Brasil como gestores das mais diversas políticas e representam uma das principais experiências de gestão democrática. O formato dos conselhos municipais gestores, congrega elementos: da autonomia, da descentralização administrativa, da coordenação, e da inserção da participação popular na



gestão das políticas públicas, com o objetivo de uma maior efetividade em sua implementação e controle (AZEVEDO et al., 2016).

Como método para incentivar todos os entes federativos a participarem e adotarem as respectivas políticas públicas. Olson (1999) fala que nesses grandes grupos, ou podem ser chamados de grupos latentes, existe um mecanismo de incentivos seletivos, que possibilita a participação desses, pois nesse método, força esses municípios a participarem para ganharem os então caracterizados como incentivos seletivos. Já que a União só repassa verbas para os entes se tiver Conselhos temático e estiverem funcionando como sistema híbrido, ou seja, tiver metade representando o Poder Público e a outra metade estiver representando a sociedade civil, para assim, funcionarem como uma participação a uma determinada Ação Coletiva. Por isso, a ideia de incentivos seletivos via coordenação (AZEVEDO et al., 2016).

O Governo Federal atuando e coordenando as políticas públicas com seus incentivos seletivos para a gestão local, foi fundamental para o início de experiência para gestores municipais no país em debate. Assim sendo, tais conselhos como uma experiência nova de forma institucional, depois de grandes movimentos populares em décadas passadas, ganharam grande relevo para a consolidação dessas na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e das leis abaixo da Constituição que a regulamentam tornaram-se (AZEVEDO et al., 2016):

[...] obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TATAGIBA, 2002, p. 50 apud AZEVEDO et al., 2016, p. 11).

A possibilidade de ocorrer o que se convencionou a chamar profissionalização dos Conselheiros, no qual uma mesma pessoa participa de vários conselhos representando por vezes segmentos diversos da sociedade. Tal possibilidade acarretaria um distanciamento do real engajamento no cotidiano das políticas públicas e dos interesses do qual ela deveria representar. A rotatividade entre os membros dos conselhos e não responsabilização direta dos conselheiros, também são problemas deste instrumento de participação social (CHIA apud AZEVEDO et al., 2016). Além disso:

Outra fragilidade muito citada em relação a efetividade dos trabalhos dos conselhos é a cooptação dos conselheiros pelo Poder Executivo Municipal. A cooptação se caracterizaria pelo uso de instrumentos políticos e administrativos, como a capacidade de escolha de conselheiros; o poder de pauta; a negociação de cargos, de



bens públicos e de outros benefícios disponíveis aos gestores públicos, para garantir que o processo deliberativo do conselho lhe seja favorável. Essa prática transfere, ou no mínimo divide, o custo da decisão do Executivo local com a sociedade. Com a cooptação, o conselho torna-se um homologador da ação da Prefeitura, que se legitima como democrática e participativa, mesmo não sendo (LIRA, 2012, p. 80).

Conforme o diagnóstico de O'Donnell considerando que as democracias contemporâneas têm características que afirma condizer com o que Robert Dahl (1997) chama de poliarquias, entretanto, ainda falta nessa, a dimensão de *accountability* horizontal democrática, ou seja, agentes que trabalham para os Estados capazes de punir os infratores que cometem erros dentro das gestões com irregularidades nos conselhos e ademais órgãos públicos.

Considerando todo o desenho que a CF/88 fez sobre o sistema eleitoral, que possibilita termos uma representação indireta, com governantes nos representando, é importante que a sua extensão de *accountability* societal que são os conselheiros, esteja ativamente nos respectivos conselhos fazendo ser o máximo efetivo no seu sentido de deliberação de políticas públicas, para que seu real sentido, funcione com efetividade. Caso não funcione, com esses conselheiros dentro desses organismos, possibilita que acione o *accountability* horizontal que funciona para que os agentes reguladores do Estado, como: Tribunal de Contas da União, Advocacia Geral da União, Controladoria Interna, Ministério Público Federal etc. (AZEVEDO *et al.*, 2016).

É necessário entender como funciona a *accountability* societal inserida na *accountability* vertical. Aquela, que são os conselheiros, junto com esta, que pode ser dada em época de eleição, possibilita que, caso algum gestor estiver envolvido em algum tipo de corrupção no Poder Público, esses conselheiros como *accountability* societal, podem acionar o *accountability* vertical, reivindicando em mídias, jornais e entre outros meios de comunicação para que, assim, o máximo possível da população tenha consciência de tais práticas ilícitas e, que, ao invés de premiar esse infrator no Poder Público, ocorra, então, a punição do mesmo (O'DONNELL, 1998).



Considerações finais

Entende-se que, sendo criado de forma legal pelos municípios, possuindo, assim, atribuições executivas e possuindo um caráter representativo da sociedade civil, sendo que metade dos membros deve ser representantes do Poder Público e a outra metade representantes da sociedade civil, julga-se, os autores supracitados, que a existência da maioria dos conselhos funcionam mais de forma normativa, deliberando tais políticas públicas com os membros do CME, entretanto, não atendendo a demanda da população de certa forma, tendo em vista que a ausência da população nas reuniões é observada, perdendo seu real sentido decisório nas deliberações de políticas públicas (AZEVEDO et al., 2016).

No decorrer do estudo teórico, observou-se por meio dos autores trabalhados com brevíssima revisão bibliográfica, que muitos conselhos estaduais e, especialmente os municipais, são criados seguindo um padrão normativo, tudo o que se espera na teoria, mas na prática, ao selecionar os conselheiros, acaba que o poder executivo por ter a seu favor o poder político e administrativo e outros, nomeia determinados servidores para que seja homologado apenas projetos de seus interesses, virando uma nova profissão: profissionalização dos conselheiros, atuando os mesmos nos diversos conselhos temáticos do poder público.

Perde-se o real sentido do conselho de ser consultivo, deliberativo, fiscalizatório não só dos projetos necessitados pelo povo, mas também se as verbas enviadas pelo Governo Federal estão sendo devidamente aplicadas ao que foi solicitado por meio de projetos criados pelo executivo.

São considerações parciais, tendo em vista o interesse em ir a campo para saber como anda o CME de Paranaíba, a fim de identificar se existe efetividade nos moldes apresentados ao longo deste trabalho.

Por fim, no que diz respeito a efetividade do Conselho Municipal de Educação, é necessário ressaltar que, os membros do presente objeto de estudo do Conselho Municipal de Educação, devem atuar monitorando todas as deliberações e reivindicando qualquer direito a favor da população, de forma a contribuir para uma melhor efetividade no seu real desenvolvimento de desempenho de políticas públicas no sistema educacional de Paranaíba.



Referências

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Conselhos Municipais**: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. 2003. Disponível em: https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt-2003.pdf. Acesso em: 03 out. 2021.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-43. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/pessoas/reforma-politica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 05 out. 2021.

AZEVEDO, Nilo Lima de *et al.* **Por que os Conselhos não funcionam?: o diagnóstico** O'Donnell. 2016. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10205-por-que-os-conselhos-nao-funcionam-o-diagnostico-o-donnell/file>. Acesso em: 03 out. 2021.

DAHL, Robert A. **POLIARQUIA**: participação e oposição. 1997. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881602/mod_resource/content/1/289084901-Robert-Dahl-Poliarquia%20%281%29.pdf. Acesso em: 07 out. 2021.

LIRA, Rodrigo Anido. **REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E COOPTAÇÃO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**. 2012. 129 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia Política, UENF, Campos dos Goytacazes, 2012. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2013/03/Tese-Doutorado-Rodrigo-Lira-Vers%c3%a3o-Final.pdf>. Acesso em: 07 out. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 08 out. 2021.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes. **NOTAS SOBRE A EPISTEMOLOGIA DA GEOGRAFIA**. 2005. Disponível em: <https://cadernosgeograficos.ufsc.br/files/2016/02/Cadernos-Geogr%C3%A1ficos-UFSC-N%C2%BA-12-Notas-sobre-a-Epistemologia-da-Geografia.-Maio-de-2005.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.