



## CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO PIAUÍ: COMPOSIÇÃO, FUNÇÕES E AS DIFICULDADES ENFRENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

### PIAUÍ MUNICIPAL EDUCATION COUNCILS: COMPOSITION, FUNCTIONS AND DIFFICULTIES FACED IN THE EXERCISE OF SOCIAL CONTROL

### CONSEJOS MUNICIPALES DE EDUCACIÓN DE PIAUÍ: COMPOSICIÓN, FUNCIONES Y DIFICULTADES ENFRENTADAS EN EL EJERCICIO DE CONTROL SOCIAL

Tulyana Coutinho Bento Pereira 

Gilson Soares de Araújo 

Jairo de Carvalho Guimarães 

#### RESUMO

Este artigo aborda a configuração dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) do estado do Piauí. Para isso, utilizaram-se fontes documentais referentes ao controle social na Administração Pública, democracia participativa e deliberativa e o diagnóstico dos CMEs e do conselho estadual de educação do Piauí realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) em dezembro de 2020. Verificou-se que a maior parte dos CMEs piauienses possui de 6 a 10 conselheiros, composta por pais, professores, funcionários do Executivo e de entidades não governamental, que desempenham funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora e normativa. As principais dificuldades são as deficiências estruturais, orçamentárias e a falta de capacitação. Conclui-se que essas dificuldades estão relacionadas ao problema, amplamente discutido na literatura, de ineficácia dos Conselhos de Educação, podendo ser superado com o investimento na formação dos membros e maior capacidade financeira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselhos Municipais de Educação. Democracia participativa. Democracia deliberativa. Controle Social. Piauí.

#### ABSTRACT

This article discusses the configuration of Municipal Education Councils (MECs) in the state of Piauí. For this, documentary sources referring to social control in public administration, participatory and deliberative democracy and the diagnosis of MEC and the Piauí State Council of Education carried out by the Piauí State Audit Court (TCE/PI) in December 2020 were used. It was found that most of the Piauí MECs have 6 to 10 counselors, composed of parents, teachers, employees of the Executive and non-governmental entities, who perform deliberative, consultative, supervisory and regulatory functions. The main difficulties are structural, budgetary deficiencies and lack of training. It is concluded that these difficulties are related to the problem, widely discussed in the literature, of ineffectiveness of the Education Councils, which can be overcome with



investment in the training of members and greater financial capacity.

**KEYWORDS:** Municipal education councils. Participatory democracy. Deliberative democracy. Social Control. Piauí.

## RESUMÉN

Este artículo analiza la configuración de los Consejos Municipales de Educación (CMEs) en el estado de Piauí. Para ello, se utilizaron fuentes documentales referentes al control social en la administración pública, la democracia participativa y deliberativa y el diagnóstico de los CMEs y el Consejo de Educación del Estado de Piauí realizado por el Tribunal de Cuentas del Estado de Piauí (TCE/PI) en diciembre 2020. Se encontró que la mayoría de los CMEs de Piauí cuentan con 6 a 10 consejeros, integrados por padres, maestros, empleados del Ejecutivo y entidades no gubernamentales, quienes realizan funciones deliberativas, consultivas, supervisoras y regulatorias. Las principales dificultades son las deficiencias estructurales, presupuestarias y la falta de formación. Se concluye que estas dificultades están relacionadas con el problema, ampliamente discutido en la literatura, de la ineficacia de los Consejos de Educación, que se puede superar con inversión en la formación de los miembros y mayor capacidad financiera.

**PALABRAS CLAVE:** Consejos municipales de educación. Democracia participativa. Democracia deliberativa. Control Social. Piauí.

## INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a configuração dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) do Estado do Piauí, suas principais características e os desafios para o desempenho de suas funções. O ponto de partida é o controle social no contexto da redemocratização brasileira e a introdução da democracia participativa e deliberativa nas instituições participativas, entre elas, as ouvidorias, os canais de consulta, denúncia, as conferências, o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, de direitos ou temáticos.

Neste trabalho, destaca-se a discussão sobre os conselhos de políticas públicas como atores desta democracia participativa e deliberativa, mais especificamente, o de Educação nos municípios do Estado do Piauí. Busca-se entender, nesta análise: Qual a composição e a distribuição dos representantes, por segmentos da sociedade e do Estado? Quais as funções por eles desempenhadas? Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos CMEs piauienses para o desenvolvimento de suas atribuições? Quais fatores podem contribuir para reduzir os entraves constatados na execução das suas atribuições, tornando-os instrumentos de efetiva gestão coletiva da política da educação?

Para responder tais questionamentos, utilizaram-se fontes bibliográficas e documentais. A primeira consubstancia-se em textos referenciais sobre controle social na Administração Pública e democracia participativa e deliberativa, dentre os quais se destacam uma publicação da revista Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e as obras de Pateman (1970) e



de Habermas (1990). A segunda constitui-se de diagnóstico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), em dezembro de 2020, junto a 148 Conselhos Municipais de Educação, além do conselho estadual (PIAUÍ, 2020). Como aporte teórico complementar, o estudo se fundamentou nas obras de Carneiro e Brasil (2014), Gurgel (2020), Gohn (2004, 2011) e Gurgel e Justen (2013).

Os resultados estão expostos em quatro seções, além desta Introdução, que é a primeira. A segunda trata do controle social no contexto de redemocratização brasileira, a partir da democracia participativa e deliberativa nas instituições participativas. A terceira seção apresenta um estudo realizado pelo TCE/PI, enfatizando as características e os principais desafios dos conselhos piauienses. Por fim, na quarta seção, conclui-se que há variadas deficiências estruturais, de pessoal, orçamentária e de falta de capacitação, que resultam no problema, já amplamente discutido na literatura, de ineficácia dos Conselhos Municipais e Estaduais de Educação.

## **O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DE REDEMOCRATIZAÇÃO: INTRODUÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS DO BRASIL**

O controle social na Administração Pública tem como objetivos, segundo Silva (2002), proteger a instituição contra possíveis erros ou irregularidades; obter informações corretas e seguras para tomada de decisões; conseguir adesão às políticas gerais da instituição; e cumprir as metas e programas da entidade, através da utilização eficiente dos recursos. Face às possibilidades de que estas prerrogativas e deveres não sejam, de fato, cumpridas pelo gestor público, no exercício do poder a ele atribuído, é necessário que haja limites no uso deste poder. Na concepção de Montesquieu (1996, p. 166),

[...] a liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estados moderados; só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem diria! Até a virtude precisa de limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder.

A necessidade de tal controle na gestão pública brasileira ocorreu em um contexto de transição democrática, de eleição direta para Presidente da República, de introdução de conceitos neoliberais e da rigidez dos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Somou-se a isso, uma realidade econômica de mercado cada vez mais competitivo, de desenvolvimento tecnológico e de globalização das economias mundiais, o que gerou a necessidade de reduzir custos e de aumentar a qualidade dos serviços públicos prestados (ENAP/MARE, 1995).



Esse contexto político e econômico presente no Brasil, a partir do final da década de 1980 e nos anos de 1990, engendrou um novo padrão de Administração Pública no país, o modelo gerencial, caracterizado por maior liberdade de atuação do gestor, redução dos formalismos e foco no controle de resultados. Estabeleceu-se a descentralização das funções públicas e a maior participação da sociedade, em contraste com o modelo anterior, o burocrático, que tinha como princípios a impessoalidade, a formalidade (legalidade), a carreira, a hierarquia e o controle dos processos (SILVA, 2002).

A Administração Pública burocrática foi marcada pelo monopólio do exercício do poder político no Estado, “o único legitimado a escolher e decidir sobre as prioridades e formas de executar políticas públicas, abarcado pelo princípio da legalidade”, por meio da democracia representativa (BITENCOURT; PASE, 2015, p. 301), embora haja pensadores (HABERMAS, 2014; SCHUMPETER, 2008) que entendem a democracia representativa enfraquecida na medida em que o mercado determina a regulação política, os grupos de interesse mantêm forte influência junto ao Poder Público, o capital define os regramentos na relação Estado-sociedade e as decisões acerca das Políticas Públicas são tomadas por atores muitas vezes não envolvidos diretamente com os grupos que reivindicam a implementação de ações efetivas e eficientes em benefício do bem-estar coletivo (GURGEL; JUSTEN, 2013).

Contudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização do país, foram incorporados, além dos dispositivos da democracia representativa, os da democracia direta, participativa e deliberativa, e o controle social nas políticas públicas e gestão pública (CARNEIRO; BRASIL, 2014; GURGEL, 2020).

Na perspectiva da democracia participativa, Pateman (1970), referência dessa corrente na segunda metade do século XX, destaca a importância da participação social nos processos decisórios e sua função educativa, no sentido de desenvolvimento da cidadania dos indivíduos, por meio da formação e conscientização individual e coletiva, como descreve a seguir: “a principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no sentido mais amplo da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1970, p. 60-61). Para a autora, a participação tem efeito integrativo e “auxilia a aceitação de decisões coletivas” (PATEMAN, 1970, p. 61).

Conforme registra Teixeira (1999, p. 135), “a sociedade civil situa-se num determinado território onde desenvolve suas relações e constrói seus espaços públicos para expressão e participação de seus atores”, reforçando, com efeito, o significado construído a partir da demarcação de espaços públicos de deliberação visando ao empoderamento da democracia participativa. Já na perspectiva da democracia deliberativa, destaca-se as obras de Habermas (1990, 2014), que enfatiza a dimensão discursiva e as possibilidades de acordos, de

convergências e do entendimento mútuo através do diálogo, de uma ação comunicativa (CARNEIRO; BRASIL, 2014). Assim, a ação comunicativa de Habermas (1990) é a interação dos indivíduos através da linguagem, em que se busca um consenso de uma forma livre, sem coação, como se verifica em sua obra:

Uma vez que o agir comunicativo depende do uso da linguagem dirigida ao entendimento, ele deve preencher condições mais rigorosas. Os atores participantes tentam definir cooperativamente os seus planos de ação, levando em conta uns aos outros, no horizonte de um mundo da vida compartilhado na base de interpretações comuns da situação. Além disso, eles estão dispostos a atingir esses objetivos mediatos da definição da situação e da escolha dos fins assumindo o papel de falantes e ouvintes, que falam e ouvem através de processos de entendimento. O entendimento através da linguagem funciona da seguinte maneira: os participantes da interação unem-se através da validade pretendida de suas ações de fala ou tomam em consideração os dissensos constatados. Através das ações de fala são levantadas pretensões de validade criticáveis, as quais apontam para um reconhecimento intersubjetivo. A oferta contida num ato de fala adquire força obrigatória quando o falante garante, através de sua pretensão de validade, que estão em condições de resgatar essa pretensão, caso seja exigido, empregando o tipo correto de argumentos (HABERMAS, 1990, p. 72).

Desse modo, o processo democrático ocorre através do diálogo, da discussão racional dos argumentos, de modo a obter um acordo ou o entendimento mútuo das questões entre os cidadãos, com vistas a atingir objetivos comuns. Nesta esteira conceitual, Gurgel (2020) enfatiza que, na modernidade – na qual estão presentes as relações subjetivas sociais – o consubstanciamento, o respeito e a consideração pelo pensamento humano passam

[...] pelo entendimento do mundo, da razão pelo conhecimento, da comunicação e argumentação, da validade das normas e da legitimidade do Poder; avançando do individualismo à compreensão *do olhar para o outro* [grifos originais], nos arranjos sociais, onde os discursos coletivos são travados visando o [sic] consenso; tudo acontecendo nas esferas públicas criadas ao longo das últimas décadas e que formam os novos elos entre sociedade e Poder Público (GURGEL, 2020, p. 22).

Estas formas participativas e deliberativas de democracia contribuem para o enfrentamento dos desafios da ação pública contemporânea, como, por exemplo, o sentimento de apatia política, a indiferença, a desconfiança e o conformismo da sociedade civil (CHAUI, 2007; MIGUEL, 2016; SANTOS, 2013; TEIXEIRA, 1997; GOHN, 2004; PEREIRA, 2012; SILVA, 2002). Neste diapasão, espera-se que o processo participativo suportado por orientações deliberativas supere os limites da democracia representativa, na medida em que a condução das decisões e opiniões dentro da esfera pública por parte dos cidadãos, “levaria a uma qualificação desses discursos, pois sempre se estaria em contraponto com a opinião alheia, buscando sempre a melhor argumentação e, conseqüentemente dos indivíduos” (BITENCOURT; PASE, 2015, p. 306) e os conduziram à participação no controle das decisões políticas do Estado.



As duas dimensões (participativa e deliberativa) observadas no contexto brasileiro pós 1980 favoreceram o controle social e a *accountability* e afetaram os processos decisórios nas políticas públicas em especial com a difusão, com diferentes formatos, das instituições participativas, “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas” (AVRITZER, 2008, p. 3).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, no Brasil, a participação institucionalizada caracterizou-se pela “emergência de novos atores coletivos societários [...] descentralização e ampliação da autonomia local; [...] e a reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, sobretudo mediante novos desenhos institucionais participativos” (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 7).

A Carta Magna previu, entre outros mecanismos de participação, os políticos de democracia direta – como os referendos e plebiscitos; os jurídicos – a ação civil pública e ação popular; os legislativos – a iniciativa popular e os projetos de lei; e os administrativos de participação – como ouvidorias, canais de consulta, denúncias, representações e audiências públicas (CARNEIRO; BRASIL, 2014; MOURA, 2020). Um ponto que merece destaque diz respeito à constatação de que uma gestão pública transparente, com o estabelecimento de uma boa Governança, fortalece o controle social e demarca a adoção de uma relação próxima com o cidadão. Para Mileski (2018, p. 186), “a transparência tem por objetivo permitir o aperfeiçoamento do controle social. Assim, é preciso, também, assegurar os meios para que o cidadão o exercite”.

Nos anos de 1990, multiplicaram-se as formas de participação social nas políticas públicas nos governos locais, com destaque para as conferências ligadas à agenda governamental; o orçamento participativo, por seu formato inovador ao lado de outras formas de participação no orçamento; e os conselhos de políticas públicas e de direitos, temáticos ou de programas, por sua expressão quantitativa (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

As conferências nacionais possuem o desenho participativo destinado a “alimentar a agenda governamental, a formulação, orientação e controle social das políticas públicas [...] ao lado da possibilidade de eleição dos representantes societários dos conselhos” (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 14). Elas se articulam com as três esferas de governo, possuem caráter deliberativo ou consultivo, ocorrem bianual ou trienalmente e são mobilizadas pelo governo federal. Nestes espaços, são deliberadas as principais questões e os direcionamentos normativos das políticas públicas (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

A partir do governo Lula, em 2003, ampliaram-se os tipos e abrangência das conferências, com a realização em quase todos os estados e em um número significativo de municípios. As temáticas discutidas também se expandiram, contemplando os direitos de minorias e



segmentos sociais mobilizados, o que as tornou mais inclusivas. O caráter apenas consultivo da maior parte das conferências, ausente a dimensão deliberativa, entretanto, mostrou-se um fator limitante a essa forma de participação (CARNEIRO; BRASIL, 2014).

O Orçamento Participativo (OP), criado em 1989, em Porto Alegre (RS) e, em seguida, disseminado no Brasil, por sua vez, constitui-se “um arranjo inovador, como desenho ‘de baixo para cima’, a partir do acesso livre e aberto de participantes, e da lógica ascendente, ressaltando-se seu caráter mais democratizante e redistributivo em relação aos conselhos” (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 15). No âmbito municipal, a ideia foi normatizada no Estatuto das Cidades, que prevê a “realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (BRASIL, 2001). O Orçamento Participativo (OP) passa a constituir, no longo processo de mobilização e participação da sociedade civil nas decisões do Poder Público, em um dos instrumentos mais eficazes para o fortalecimento do controle social das Políticas Públicas (MOURA, 2020) e para a concessão de “[...] real poder de decisão àqueles que tomam parte dele” (SILVA, 2002, p. 130).

Outra forma de participação são os conselhos. Esses podem ser de políticas públicas, de direitos ou temáticos, são “instituídos por legislação específica que define seus contornos e, usualmente, seu funcionamento caracteriza-se por encontros periódicos regulares” (CARNEIRO; BRASIL, 2014, p. 13). Com composição variada do número de membros e com representação dos diversos segmentos sociais, eles desempenham funções deliberativas, consultivas ou ambas e participam dos processos decisórios relacionados à formulação, gestão, avaliação e controle social (CARNEIRO; BRASIL, 2014; GOHN, 2011; GURGEL; JUSTEN, 2013; LÜCHMANN; ALMEIDA, 2013).

Assim, a depender da composição e finalidade dos conselhos, esses podem ser de diferentes tipos, tais como, os conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais, que são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, sem assento institucional junto ao Poder Público e os conselhos gestores ou de políticas públicas, que se integram aos órgãos públicos vinculados ao Executivo e “viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas” (GONH, 2011, p. 354).

As áreas básicas de atuação desses conselhos gestores são assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes e educação (GONH, 2011). Nesta última política pública, destacam-se o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Alimentação Escolar (COMAE) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS). Quanto aos CMEs, no ano de 2018, 4.771 (86%) cidades brasileiras contavam com essas entidades e 799 (14%)



municípios não haviam criado em seu sistema de ensino (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). A configuração dos Conselhos Municipais de Educação no Piauí e suas principais características e desafios são apresentados no item a seguir.

## OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PIAUIENSES

Os municípios, como previsto no art. 8º da Lei nº 9394/1996, são autônomos para organizar seus sistemas de ensino ou, caso optem, diz o art. 12 da mesma Lei, podem “integrar o sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996). Uma vez escolhido o sistema autônomo, deverão constituir seus órgãos executivo (secretaria municipal de educação ou equivalente) e normativo (conselho municipal de educação) e comunicar ao Conselho Estadual de Educação a data do início da vigência (PIAÚÍ, 1999).

No Piauí, segundo o Conselho Estadual de Educação (CEE/PI), dos 224 municípios, 97 possuem Sistema Municipal de Ensino (PIAÚÍ, 2021) que, vale dizer, obrigatoriamente criaram Conselhos Municipais de Educação. Todavia, no estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) em dezembro de 2020 (PIAÚÍ, 2020), apontou-se a existência de 148 Conselhos Municipais, além do estadual, demonstrando que 51 municípios, mesmo integrando o Sistema Estadual de Educação e vinculados ao CEE/PI, optaram por criar conselhos próprios.

O referido trabalho fora realizado por meio de questionário enviado aos 148 Conselhos Municipais de Educação, para avaliar cinco dimensões: perfil dos conselheiros de Educação e comunicação com a sociedade e transparência, atuação, atividades administrativas e infraestrutura das unidades (PIAÚÍ, 2020). Dos 148 questionários, de composição estruturada, encaminhados via o instrumento *Google Forms*, obteve-se um retorno de todos os CMEs, correspondendo, portanto, a 100% do universo sob investigação. A abordagem foi feita entre os meses de outubro e novembro de 2020.

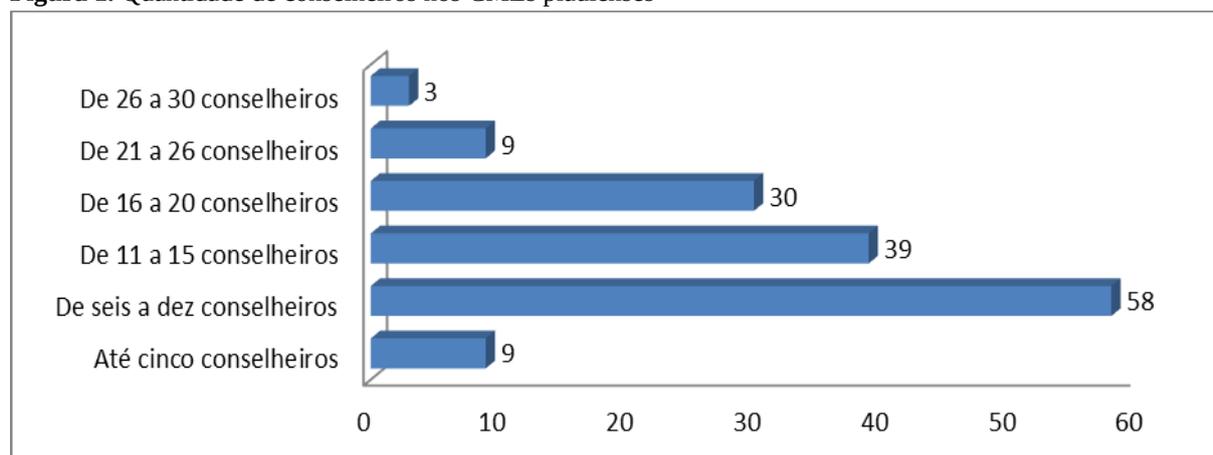
A partir dessas dimensões, serão analisadas a seguir a forma de composição e as funções desempenhadas por seus membros e as principais dificuldades enfrentadas pelos CMEs piauienses para o exercício de suas atribuições.

### **Composição dos Conselhos Municipais Piauienses (CMEs)**

No contexto da pesquisa, foi questionada a estrutura de composição dos Conselhos Municipais. Neste quesito, conforme se observa na Figura 1, em 58 (40% do total) Conselhos Municipais de Educação piauienses, o número de membros varia de seis a dez conselheiros, em 39 (26%) CMEs possuem entre onze e quinze componentes, em 30 CMEs (20%) deles há

entre dezesseis e vinte representantes, 9 (6%) CMEs responderam que têm entre vinte e um e vinte e seis, e em outros 9 (6%) CMEs, até 5 conselheiros, finalizando com 3 (2%) CMEs, os quais assinalaram que dispõem de vinte e seis a trinta membros.

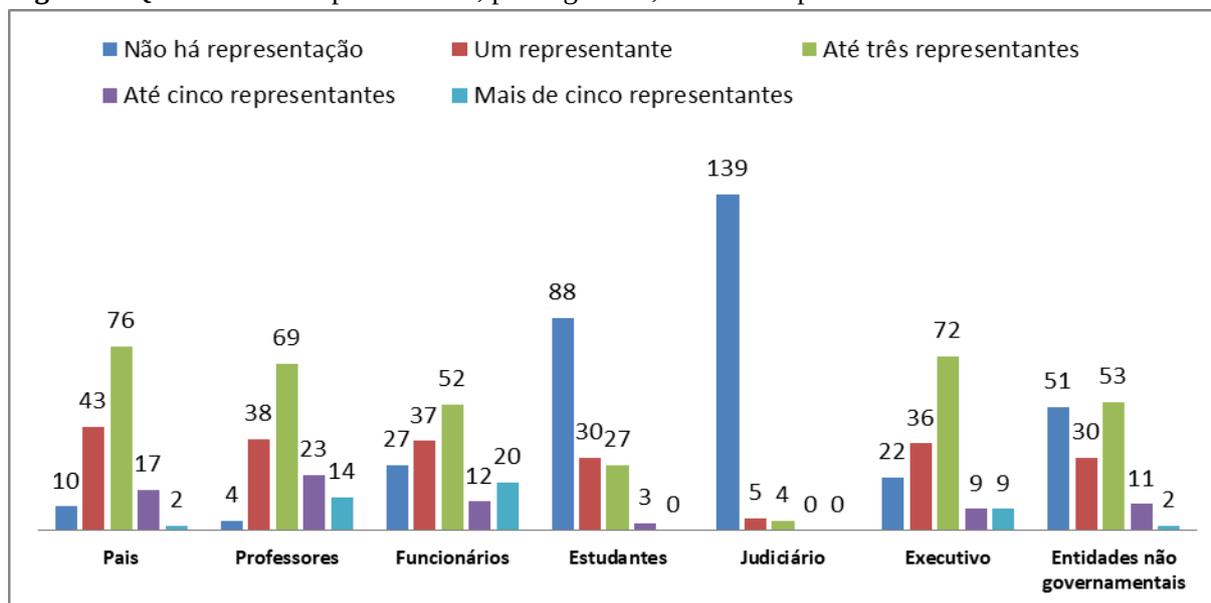
**Figura 1.** Quantidade de conselheiros nos CMEs piauienses



Fonte: Elaboração própria a partir do Diagnóstico dos Conselhos de Educação 2020 (PIAUÍ, 2020)

Não há, no Brasil, legislação nacional que defina o número de conselheiros que devem compor o Conselho Municipal de Educação, o que deve ser estabelecido na lei que cria o CME e pode variar de acordo com a realidade local (BRASIL, 2009). A composição predominante verificada na Figura 1 (de seis a dez membros), entretanto, se aproxima daquela adotada pela maioria (66%) dos CMEs brasileiros (de seis a onze membros) (BRASIL, 2009).

Os CMEs piauienses caracterizam-se pela pluralidade de representações de pais, professores, funcionários do Executivo e de entidades não governamentais e reduzida presença de representantes dos estudantes e do Judiciário. Conforme a Figura 2, há um predomínio da presença de até três representantes de pais, professores, funcionários, do Executivo e de entidades não governamentais. Em 88 (59%) conselhos, todavia, não há qualquer representação de estudantes e em 139 (94%) deles, não há representantes do Judiciário (PIAUÍ, 2020).

**Figura 2.** Quantidade de representantes, por segmento, dos CMEs piauienses

Fonte: Elaboração própria a partir do Diagnóstico dos Conselhos de Educação 2020 (PIAUÍ, 2020)

A presença de perfis de representantes de diferentes segmentos, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, “tende a garantir maior diversidade e representatividade social, além de estimular o respeito e a valorização dos diferentes saberes” (PIAUÍ, 2020, p. 13). Uma expressiva participação de conselheiros indicados pelo Executivo tende a tornar o conselho uma “voz do governo” (PIAUÍ, 2020), outro problema indicado por Silva (2002) para a baixa eficácia desses colegiados. Lévy Bruhl afirma (ABBAGNANO, 2012, p. 868) que “[...] ela [participação] não vem depois das representações, não as pressupõe, mas é anterior a elas, ou pelo menos simultânea. O que é dado em primeiro lugar é a participação”, isto é, neste imbricado processo no qual são partícipes representados e representantes, a participação ativa e assertiva dos sujeitos é ponto essencial no fortalecimento do controle social e na definição das boas e necessárias práticas democráticas.

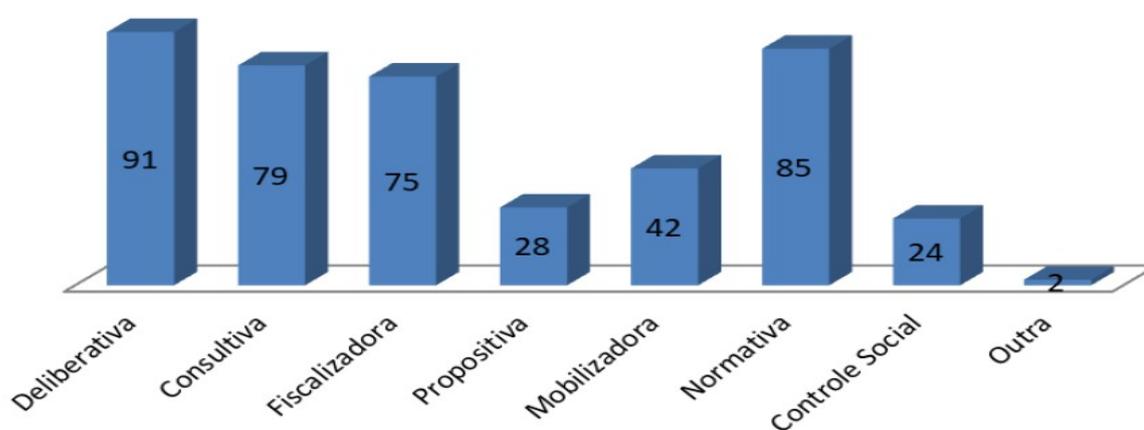
A ausência de representantes de alunos pode tornar os CMEs “muitas vezes um instrumento a mais nas mãos do prefeito e das elites, que falam em nome da comunidade, como seus representantes oficiais” (GOHN, 2011, p. 355), em detrimento à natureza de órgãos de Estado que se espera quando há pluralidade de representação. Dessa forma, apesar de formalmente representarem desenhos participativos e deliberativos de democracia, os conselhos podem não conseguir favorecer o controle social e a *accountability* por não viabilizarem a participação desse segmento social nas decisões políticas.

A seguir, apresentam-se as funções desempenhadas pelos Conselhos Municipais de Educação do Piauí.

### *Funções desempenhadas pelos Conselhos Municipais de Educação piauienses*

Questionados sobre a periodicidade efetiva das reuniões, dentre os 146 conselhos respondentes, do total de 148 participantes, 65 (45%) CMEs afirmaram possuir reuniões mensais, 41 (28%) bimensais, 14 (10%) semestrais, 12 (8%) quinzenais, 11 (7%) trimestrais e 3 (2%) semanais. Nessas reuniões, conforme Figura 3, os colegiados desempenham com maior frequência as funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora e normativa.

**Figura 3.** Funções desempenhadas com maior frequência pelos CMEs piauienses



Fonte: Piauí (2020)

A partir dessas repostas, verifica-se que os conselhos piauienses exercem, em sua maioria, o controle da gestão municipal de ensino como “atores deliberativos e paritários, [...] não restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (GOHN, 2011, p. 355). A diversidade de atribuições desempenhadas reflete a essência da democracia deliberativa e reafirma a importância dos colegiados no processo de gestão da educação, descentralizada e participativa.

No próximo item, são apresentadas as principais dificuldades enfrentadas pelos CMEs do Estado do Piauí.

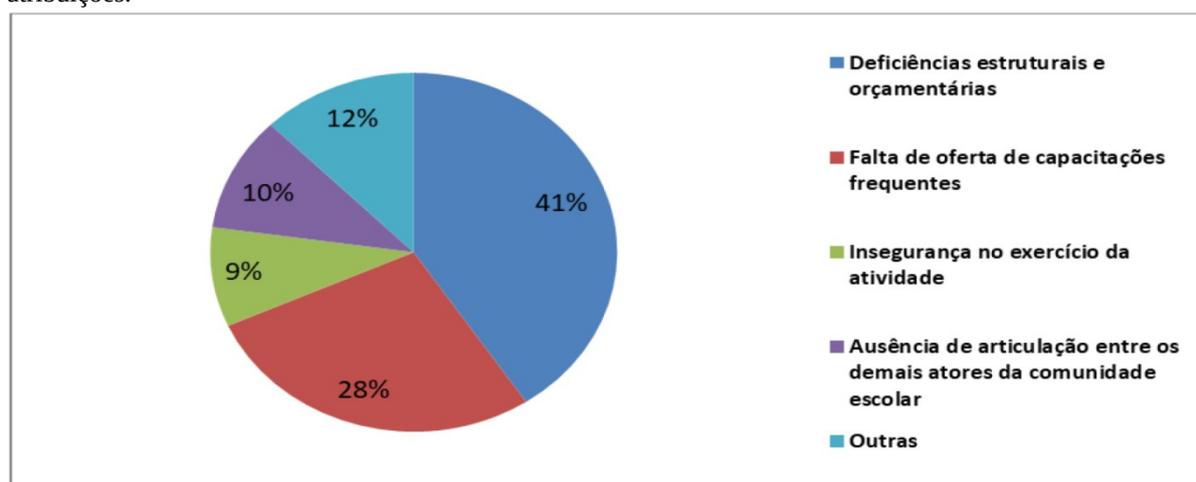
### *Principais dificuldades indicadas pelos CMEs piauienses para o desempenho de suas atribuições*

Dando prosseguimento à pesquisa com os Conselhos Municipais de Educação, foi perguntado aos 148 CMEs acerca da principal dificuldade para o cumprimento das suas atribuições. Dentre os CMEs em funcionamento, 59 respondentes (41%) apontaram as deficiências estruturais e orçamentárias, 40 informantes (28%) afirmaram que é a falta de capacitação, 15 (10%) disseram que é a ausência de articulação entre os demais atores da comunidade escolar, 13 (9%) afirmaram que a insegurança no exercício da atividade representa

dificuldades, e 18 (12%) indicaram outras dificuldades, como a ausência de interesse na participação das reuniões por parte dos conselheiros, como se observa na Figura 4.

Conforme assenta Gurgel (2020, p. 47), os Conselhos, numa análise elaborada a partir do sentido da descentralização (CF/88) visando à participação efetiva do sujeito coletivo, “[...] se tornam espaços privilegiados de exercício público possibilitando nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade superando as práticas conservadoras de Administração Pública, partindo da ideia de uma corresponsabilidade entre Governo e sociedade”. Assim, a efetiva participação não apenas dos homens livres e comuns, mas dos próprios conselheiros, constitui um elemento indissociável para o processo de fortalecimento da cidadania e, como consequência direta, da consolidação da democracia deliberativa e participativa.

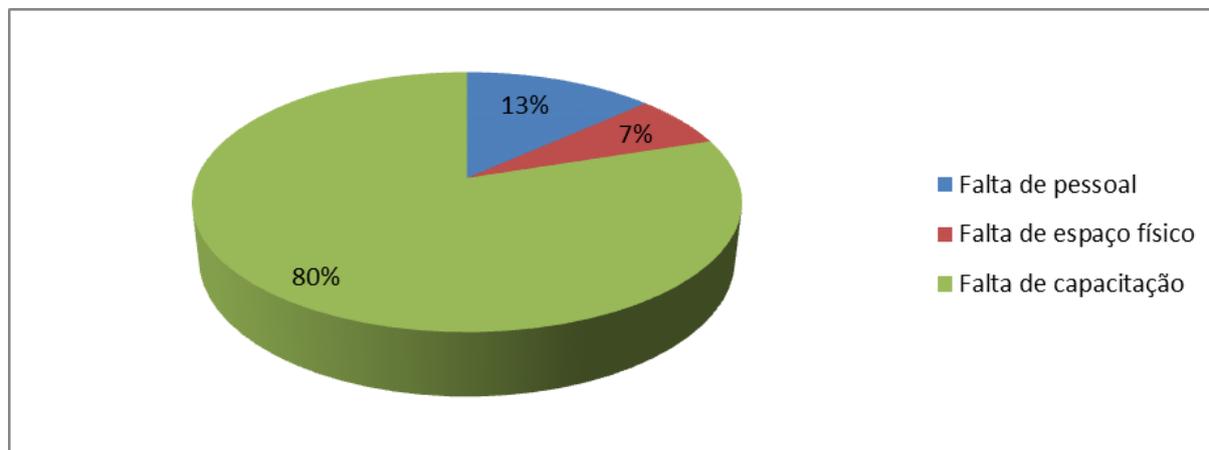
**Figura 4.** Principal dificuldade apontada pelos CMEs em funcionamento para o cumprimento de suas atribuições.



Fonte: Piauí (2020)

Dos 16 (11%) Conselhos Municipais de Educação que não estão em funcionamento, apesar de formalmente criados, 12 deles (80%) indicaram como principal razão para a inatividade a falta de capacitação de seus membros. A falta de pessoal foi o motivo apontado por 2 (13%) conselhos e a falta de espaço físico por 1 (7%) deles, conforme Figura 5.

**Figura 5.** Principal motivo para ausência de atividades dos CMEs criados, mas sem funcionamento



Fonte: elaboração própria a partir do Diagnóstico dos Conselhos de Educação 2020 (PIAUÍ, 2020)

Os dados apresentados nas Figuras 4 e 5 indicam que, tanto os CMEs em funcionamento, quanto aqueles que foram formalmente criados, mas não estão desempenhando suas atividades, apontam como principais dificuldades as deficiências estruturais, as orçamentárias e a falta de capacitação.

As deficiências estruturais, seja de pessoal, ou mesmo de espaço físico, foram verificadas em vários quesitos da pesquisa. Em 92 (62%) CMEs não havia, em 2020, qualquer estrutura de pessoal para auxiliar nas demandas e, dentre os 56 (38%) que responderam ter equipes administrativas, 53 (95%) declararam manter até cinco servidores apenas (PIAUÍ, 2020).

Além de funcionários, uma infraestrutura adequada, com boas condições de funcionamento, segundo o TCE/PI, poderia contribuir para um melhor desempenho “das atribuições dos conselheiros e para o acolhimento digno ao público interessado” (PIAUÍ, 2020, p. 16), o que indica a importância que o Município atribui ao CME no sistema de ensino. A maioria dos Conselhos Municipais piauienses (84 – 58%), entretanto, não possui sede específica para o desempenho de suas funções. Dentre os que possuem sede, em 47 (77%) a mesma é compartilhada com outros órgãos públicos municipais (PIAUÍ, 2020).

Em relação à capacitação de seus membros, 128 (88%) conselhos afirmaram não haver previsão de repasse de recursos para investimentos em formação continuada e apenas 4 (3%) CMEs afirmaram possuir dotação orçamentária anual própria, ou seja, 144 (97%) dependem exclusivamente do executivo municipal para o pagamento das despesas relacionadas ao funcionamento, manutenção, execução das suas atividades e capacitação dos conselheiros (PIAUÍ, 2020).

Tais dados revelam que a efetividade das ações dos conselhos gestores, como atores da democracia deliberativa e participativa, depende de autonomia física e orçamentária, bem como da capacitação de seus membros. Como apontou Silva (2002, p. 130; 134), ao analisar



as perspectivas do controle social no Brasil, o problema da ineficácia dos Conselhos Municipais e Estaduais de Educação pode ser superado com o “investimento em formação de membros de Conselhos” (p. 130) e a solução para a reduzida efetividade da Administração Pública no Brasil “reside na construção de um controle baseado no desenvolvimento social apoiado na educação e no trabalho” (p. 134).

## CONCLUSÃO

O presente texto abordou a configuração dos 148 Conselhos Municipais de Educação (CMEs) do estado do Piauí, suas principais características e desafios para o exercício de suas funções, em termos de composição dos conselhos, suas atribuições desempenhadas e as dificuldades enfrentadas.

O número de membros nos CMEs piauienses mais frequente é de 6 a 10 conselheiros, verificada em 58 deles, seguida por de 11 a 15 membros, em 39 conselhos, e de 16 a 20, em 30 CMEs, sendo estes representantes de diferentes segmentos, como dos pais, dos professores, dos funcionários, do Executivo e de entidades não governamental, e reduzida e, muitas vezes, até nula a presença de representantes dos estudantes e do Judiciário.

Quanto à periodicidade das reuniões, 65 conselhos reúnem-se mensalmente, 41 duas vezes ao mês, 14 semestralmente, 12 quinzenalmente, 11 trimestralmente e 3 semanalmente. Nessas reuniões, são desempenhadas com maior frequência as funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora e normativa.

No que se refere às principais dificuldades apontadas para o exercício de suas atribuições, tanto os CMEs em funcionamento, quanto aqueles que foram formalmente criados, mas não estão em atividade, indicam as deficiências estruturais, tanto de pessoal, quanto de infraestrutura, orçamentárias e a falta de capacitação.

Tais dificuldades relacionadas às deficiências estruturais, de pessoal, orçamentária e de falta de capacitação gera o problema, discutido na literatura, de ineficácia dos Conselhos Municipais e Estaduais de Educação, que pode ser superado com o investimento em formação de membros de Conselhos e maior capacidade financeira. Além deste fator, é imperioso registrar que as funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora e normativa precisam perpassar pelo crivo dos componentes dos CMEs em sua integralidade, com o fito de assegurar a construção de uma educação democrática e inclusiva.

Não obstante as contradições presentes na formação de um espaço democrático no campo educacional e de se reconhecer que os desafios são evidentes, importa mencionar uma análise crítica/reflexiva acerca dos elementos implicadores visando ao bom desempenho dos Conselhos Municipais de Educação. Pela dinâmica quanto à formação, distribuição dos

segmentos, capacitação dos representantes e atuação dos CMEs, pôde-se constatar que há algumas inconsistências ou lacunas. Sob este aspecto, convém pontuar que tais condições influenciam diretamente na fluidez do processo participativo-democrático da sociedade, face ao contexto restritivo, o que pode significar o tolhimento das opiniões dos variados segmentos que compõem os Conselhos.

Neste ponto, o fortalecimento dos CMEs está condicionado à regularidade das reuniões, à participação efetiva de todos os segmentos que os compõem e à necessidade de apoio permanente quanto à capacitação dos membros. As demandas educacionais devem ser, de fato, discutidas com o uso das argumentações e das razões, sob uma perspectiva crítico-dialética, a fim de que a educação caminhe agregando valores qualitativos em sua trajetória.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 6. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático, **Revista Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-norma-pl.html>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Criação, Composição e Atribuições do Conselho Municipal de Educação**. Brasília, DF: 17 fev. 2009. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/cme.\\_mec.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/cme._mec.pdf). Acesso em: 19 jan. 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia Duque. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2014, Madri. **Anais...** V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madri: GIGAPP/INAP, 2014.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.



ENAP/MARE. **Histórico das Reformas Administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional (perspectivas do governo Fernando Henrique Cardoso)**, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, Brasília-DF, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago., 2004.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais na Contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 333-363, maio/ago, 2011.

GURGEL, Claudia. Democracia participativa brasileira e a participação social nas cidades: a experiência do orçamento como instrumento de controle externo: da legitimidade para uma cidadania com responsabilidade – confiança e participação. **Caderno de Direitos e Políticas Públicas**, a. 2, v. 2, n. 2, p. 21-49, jun/dez, 2020.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr., 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**. Estudos filosóficos. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**, Florianópolis v. 13 n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. **Desigualdades e democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Controle social das políticas públicas através do orçamento participativo. **Caderno de Direitos e Políticas Públicas**, a. 2, v. 2, n. 2, p. 54-82, jun/dez, 2020.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.



PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. Concepção Democrática de Bobbio: uma Defesa das Regras do Jogo. **REPOL | Revista Estudos de Política**, Campina Grande, v. 1, n. 1, p. 33-67, 2012.

PIAUÍ. Conselho Estadual de Educação. **Municípios Autônomos**. Teresina, PI: Conselho Estadual de Educação, 2021. Disponível em: <http://www.ceepe.pro.br/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

PIAUÍ. Lei nº 5.101, de 23 de novembro 1999. Dispõe sobre o sistema de ensino do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**: Teresina, PI, 25 nov. 1999. Disponível em: <http://www.ceepe.pro.br/Norma%20estadual/1999%20Lei%205.101%20-%20LDB%20estadual.doc>. Acesso em: 19 jan. 2021.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Diagnóstico Conselhos Municipais de Educação 2020**. Teresina, PI: 2020. Disponível em: [https://www.tce.pi.gov.br/fiscalizado/pesquisa-de-processos/?n\\_tipo=1&n\\_processo=012454%2F2020](https://www.tce.pi.gov.br/fiscalizado/pesquisa-de-processos/?n_tipo=1&n_processo=012454%2F2020). Acesso em: 19 jan. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e o político na Pós-modernidade**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 3. ed. New York, USA: Harper Perennial, 2008.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, ago. 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Participação cidadã na sociedade civil global. **Revista Lua Nova**, n. 46, p. 135-166, 1999.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Conselhos Municipais de Educação: o que são e como funcionam**. São Paulo: 19 fev. 2018. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao/>. Acesso em: 19 jan. 2021.