UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FERRAMENTAS CONSTITUCIONAIS DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM NÍVEL LOCAL

DAYANE APARECIDA FANTI TANGERINO

Orientador: Prof. Dr. Elfany Reis do Nascimento Lopes

SÃO JOÃO DEL REI – 2018

Resumo

Partindo-se de uma análise histórico-evolutiva dos direitos humanos, o presente estudo visa analisar o papel dos conselhos municipais para além de uma função democrática simples compreendendo-os, através de uma metodologia de pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico e documental, com viés *ex post facto*, como ferramentas democráticas que não se prestam apenas e tão somente à ampliação dos espaços de participação direta do povo nas decisões políticas, mas sim que, no bojo do contexto histórico em que foram instituídas, tem como função ontológica a de concretizar, em nível municipal os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, à medida que visam implementar, no espaço territorial brasileiro, os objetivos e princípios da República Federativa do Brasil, enquanto direitos fundamentais positivadas na ordem constitucional brasileira a partir dos pactos e documentos internacionais de direitos humanos.

Palavras-chave: Educação; Saúde; Conselhos Municipais.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988) é um marco legislativo do movimento histórico-evolutivo dos direitos humanos, desencadeado no mundo todo desde a década de 40, em especial no pós-guerra, levando-se em conta, ainda, que tal movimento histórico acentuou-se e consolidou-se, na era moderna, no referido período, mas que, ao longo da evolução social do ser humano, teve outros marcos históricos destacados e de relevância para a atual construção e sedimentação dos direitos humanos como valores inerentes e ínsitos a todo e qualquer ser humano.

Nessa senda, explicitando este ponto histórico da década de 40, destaca DALLARI (2008, p. 8), a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, lembrando-nos que "há sessenta anos a humanidade deu início a uma nova fase em sua história, registrando num documento lúcido e objetivo a tomada de consciência do valor primordial da pessoa humana e de seus direitos essenciais e universais, inerentes à sua própria natureza". Destaca, ainda, que tal documento emblemático teve como apoio e base a vestuta – e ainda discriminatória[1] – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, assinada na

[1] Como se sabe, é somente com a afirmação de que os direitos humanos declarados são de "todos os seres humanos" que se exclui qualquer espécie de discriminação, sendo certo que tal afirmação somente veio a surgir na referida "Declaração Universal dos Direitos Humanos", de 1948, vez que a "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão" francesa, de 1789, carregava em seu bojo, por exemplo, um caráter discriminatório contra as mulheres, pois tendo sido liderada por homens brancos e ricos, alijava as mulheres da participação política, negando-lhes os direitos inerentes ao ser humano; tanto que a mulher só foi admitida como eleitora em eleições nacionais estadunidenses em 1920 e na França ela só foi admitida como Juíza em 1946.

França, em 1789, para firmar a vitória da Revolução Francesa, encerrando o chamado Antigo Regime e dando início a uma nova fase na história da humanidade.

Em relação a construção histórica dos direitos humanos, a Comissão de Direitos Humanos desenvolveria seu trabalho em três etapas: elaborando uma declaração de direitos humanos, produzindo um documento jurídico (tratado ou convenção internacional) vinculante que respaldasse a referida declaração e, por fim, criando uma maquinaria adequada para assegurar o respeito aos direitos humanos e tratar os casos de sua violação (COMPARATO, 2003, p. 135-136).

Como destaca, ainda, COMPARATO (2003), a Comissão de Direitos Humanos finalizou a primeira etapa em 1948, apresentando ao mundo a Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Por seu turno, a aprovação dos pactos sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos, sociais e culturais, desvelou a segunda etapa deste processo. Por fim, a terceira e última etapa, fora verificada com a criação de mecanismos capazes de assegurar a universal observância desses direitos, sendo que, na visão do autor, esta etapa ainda não se completou.

E os instrumentos normativos insertos nas normas internas de cada Estado, que tem por objetivo proteger, consolidar, ampliar e efetivar direitos humanos, são parte notória e relevante desta terceira etapa.

Utilizando esse referencial, verifica-se que não só a nossa Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), como também toda e qualquer Constituição ou sistema legal vigente, deve ter como objetivo e meta precípua a manutenção e consolidação, bem como a constante ampliação e evolução dos direitos humanos historicamente e socialmente conquistados pela humanidade ao longo de sua existência.

Nesse passo, é crível afirmar que a CF (BRASIL, 1988), proclama e positiva em seus artigos e por toda a sua extensão, ora transversalmente, ora diretamente, seu objetivo maior de proteger, consolidar, ampliar e efetivar os direitos humanos fundamentais, estampados nos diplomas normativos internacionais e reconhecidos por todos os povos do mundo como inerentes a todo e qualquer ser humano.

Frente a isso, plenamente possível inferir que se encontram elencados pelo próprio constituinte originário, ao longo do texto constitucional, diversos instrumentos normativos que tem por objetivo proteger, consolidar, ampliar e efetivar tal meta constitucional. Para criar tais instrumentos, a Carta Constitucional Brasileira elevou o município a ente da federação, ao lado de estados, distritos federal e união, sendo certo que “em nenhum outro lugar do mundo o município possui tanta força como em nosso país. O município brasileiro tem atribuições

incomparáveis à da grande maioria dos governos locais em outros países do mundo" (AZEVEDO, 2011).

Feito isso, criou-se, naturalmente, um novo espaço de escala política: o território municipal, espaço político mais próximo dos cidadãos que favorece o fortalecimento dos vínculos horizontais, a solidariedade social e o desenvolvimento do capital social, surgindo, com isso, a necessidade de se efetivar, no âmbito municipal – onde a vida, de fato, acontece – os direitos humanos positivados no texto constitucional que começam a sentir a necessidade de "sair do papel" para entrar na vida cotidiana das pessoas (AZEVEDO, 2015).

Assim, dentre tais instrumentos ou novos recursos de participação criados pela CF/88 (BRASIL, 1988), exsurgem os conselhos municipais de políticas públicas, como "mecanismos de participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas e [que] constituem uma importante inovação institucional da Constituição de 1988" (VAZ, 2011), sendo disciplinados por diversas leis federais, estaduais e municipais[2] e tendo como papel – atualmente subvalorizado do ponto de vista da efetividade –, neste quádruplo escopo constitucional protetor-consolidador-ampliador-efetivador, efetivar, em âmbito local, os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Partindo disso e de uma experiência prática e pessoal como Conselheira do Conselho Municipal de Educação de São Carlos/SP e como assessora técnica da Secretaria Municipal de Direitos Humanos do Município de São Paulo/SP, analisar o papel dos conselhos municipais – vistos atualmente como instrumentos constitucionais de participação popular – para além desta função democrática simples e pura é o mote desta pesquisa, partindo-se da compreensão maior de que tais ferramentas democráticas não se prestam apenas e tão somente à ampliação dos espaços de participação direta do povo nas decisões políticas, mas sim que seu fim último, no bojo do contexto histórico em que foram instituídas, é o de concretizar, em nível municipal os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, à medida que visam implementar os objetivos e princípios da República Federativa do Brasil, enquanto direitos fundamentais positivadas na ordem constitucional brasileira a partir dos pactos e documentos internacionais de direitos humanos.

2. METODOLOGIA

[2] Para regulamentar as normas pertinentes à gestão democrática de políticas públicas, leis ordinárias específicas nos três âmbitos federativos instituíram diversos conselhos gestores, constituindo, ao lado da CF/88 o ordenamento jurídico afeto ao tema. Temos como exemplos: L. 9394/1996 (Conselho Nacional de Educação); L. 8142/1990 (Conselho Nacional de Saúde); Lei Municipal 10429/1988 c.c. Decreto Municipal 33892/1993 (Conselho Municipal de Educação de São Paulo entre outras.

O presente estudo está ancorado no método dedutivo, pois que, a partir de uma análise abstrata e teórica do tema, se elaborou uma hipótese geral, aplicável, em tese, a todos os conselhos municipais de políticas públicas, qual seja, a de que os conselhos municipais de políticas públicas são ferramentas democráticas de concretização, em nível municipal dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, à medida que visam implementar, no espaço territorial brasileiro, os objetivos e princípios da República Federativa do Brasil.

Para elaborar uma aproximação que possa minimamente apontar a resposta ou a hipótese a este questionamento posto, este estudo se realizou como uma pesquisa pura, ou seja, uma pesquisa básica/teórica que é um estudo sistemático motivado pela curiosidade intelectual (ZANELLA, 2012). Segundo Trujillo Ferrari (1982), neste tipo de pesquisa os pesquisadores trabalham para gerar novas teorias, melhorando o conhecimento dos fenômenos.

A abordagem de pesquisa é do tipo qualitativa, já que tem por base conhecimentos teórico-empíricos, vez que se "fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados" (ZANELLA, 2012, p. 73). Do ponto de vista dos objetivos, esta pesquisa classifica-se como descritiva-explicativa, pois descreve e explica as características doo papel dos conselhos municipais de políticas públicas (ZANELLA, 2012).

Pautada nestes pressupostos, a pesquisa adotou como procedimentos para a coleta de dados: a pesquisa bibliográfica e documental, bem como a *ex post facto*.

No que se refere à pesquisa bibliográfica, esta se fundamenta a partir do conhecimento disponível em fontes bibliográficas, principalmente livros e artigos científicos (ZANELLA, 2012), pelo que se analisou a doutrina afeta ao tema e os artigos científicos que tratam da referida questão, compilando-se e comparando-se a hipótese sobre o tema.

Iniciou-se a análise pela revisão bibliográfica, contemplando estudos acerca dos direitos humanos em sua trajetória evolutiva e social, da positivação dos direitos humanos na ordem constitucional posta e, por fim, do surgimento e institucionalização dos conselhos de direitos no bojo da nova ordem constitucional e de seu papel político-institucional.

Dessa forma foi utilizada como fonte de pesquisa, a bibliografia temática pertinente, tais como as obras clássicas sobre direitos humanos, entre elas as produções de Fabio Konder Comparato, e de autores ligados às trajetórias dos conselhos de políticas públicas no contexto nacional, complementadas tais leituras por materiais que tragam novos olhares ao tema, como revistas científicas e artigos impressos e virtuais.

Quanto à pesquisa documental, segundo Martins (2006), ela utiliza materiais que não receberam análise e não foram editados, porém constituem relevantes fontes de dados, sendo que assim, a pesquisa documental será embasada pelos documentos oficiais (diários e documentos oficiais, orientações normativas), para que se possa compreender as bases que norteiam o estudo proposto.

Neste trabalho, portanto, também se analisou a legislação nacional instituidora dos conselhos de políticas indicados no texto constitucional, bem como normativas municipais de três municípios do Estado de São Paulo, de diferentes portes – pequeno[3], médio[4] e grande[5] em relação ao número populacional[6] – sendo respectivamente, Américo Brasiliense[7], São Carlos[8] e São Paulo[9].

Por fim, entende-se que esta pesquisa terá ainda um método de análise ***ex post facto***, ou seja, a partir do fato passado, pois o estudo foi realizado após a ocorrência do fato ou fenômeno (ZANELLA, 2012).

3. REFERENCIAL TEÓRICO

No bojo de um movimento social e político saído de uma ditadura que durou décadas, a Assembléia Nacional Constituinte e, consequentemente, o documento norteador da nova ordem constitucional dela advindos, qual seja, nossa Constituição Federal , promulgada em 1988, entenderam de fundamental relevância, para a nova ordem que ali se iniciava, que fossem introduzidos preceitos favoráveis à participação popular na elaboração e formulação das políticas públicas de determinados setores, dentre os quais saúde, previdência, assistência social, educação entre outros.

Tanto tal afirmação se reveste de verdade que o instituto da participação popular pode ser vislumbrado em diversos dispositivos de nossa Carta Magna. Vejamos alguns exemplos: artigo 29, inciso XII ; artigo 194, parágrafo único, inciso VII ; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II ; artigo 206, inciso VI ; artigo 227, parágrafo primeiro , entre outros (BRASIL, 1988).

---

[3] Município com até 200 mil habitantes.

[4] Município com população entre 200.001 até 1 milhão de habitantes.

[5] Município com mais de 1 milhão de habitantes.

[6] Baseada na lista de municípios do Estado de São Paulo por população com data de referência em 1º de julho de 2017, segundo dados publicados pelo IBGE no Diário Oficial da União em 7 de fevereiro de 2018.

[7] Segundo dados publicados pelo IBGE no Diário Oficial da União em 7 de fevereiro de 2018 a população de Américo Brasiliense é de 39189.

[8] Segundo dados publicados pelo IBGE no Diário Oficial da União em 7 de fevereiro de 2018 a população de São Carlos é de 246.088.

[9] Segundo dados publicados pelo IBGE no Diário Oficial da União em 7 de fevereiro de 2018 a população de São Paulo é de 12.106.920.

Nesse sentido o desenho institucional que dava a capacidade de intervir à sociedade civil nas políticas públicas delineou um relevante papel aos conselhos de políticas públicas, também chamados conselhos gestores de políticas setoriais ou simplesmente conselhos de direitos.

Referidos conselhos foram esboçados no texto constitucional e instituídos por meio de normativas específicas nos três âmbitos federativos – União, Estados e Municípios –, sendo notório que os conselhos municipais, devido à sua proximidade com as comunidades, acabaram por adquirir uma visibilidade muito maior neste processo de formação, controle e avaliação de políticas públicas.

Não obstante tais instrumentos sejam recentes na estrutura republicana brasileira é de se ressaltar que, segundo dados do IBGE/MUNIC (2006), estes órgãos encontram-se implantados na quase totalidade dos municípios brasileiros, configurando-se como órgãos colegiados permanentes e deliberativos e/ou consultivos, incumbidos essencialmente da formulação e gestão das políticas públicas no âmbito ao qual pertencem (federal, estadual, ou municipal). No gráfico abaixo é possível verificar quantos conselhos de cada área existiam no Brasil, no ano de 2005, segundo a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados:

Figura 1 - Conselhos Municipais por área

Fonte: (CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005)

Para regulamentar as normas pertinentes à gestão democrática de políticas públicas, leis ordinárias específicas nos três âmbitos federativos instituíram diversos conselhos gestores, constituindo, ao lado da CF/88, o ordenamento jurídico afeto ao tema, sendo correto afirmar que, em alguns setores políticos, a criação destes órgãos gestores de políticas públicas é condição legal para o repasse de verbas públicas, do que acende a este conselho gestor um papel de fiscalizador de tais verbas.

Temos como exemplos: a Lei nº 9394/1996 (Conselho Nacional de Educação); Lei nº 8142/1990 (Conselho Nacional de Saúde); Lei Municipal nº 10429/1988 c.c. Decreto

Municipal nº 33892/1993 (Conselho Municipal de Educação de São Paulo); Lei Municipal nº 10659/1993 (Conselho Municipal de Educação de São Carlos), entre outras.

A definição do real papel destes órgões gestores de políticas públicas começa a ter relevância prática com a mudança estrutural havida no modelo democrático brasileiro, nos idos dos anos 90, com a implementação do modelo econômico neoliberal, em especial com o advento do dito estado pós-democrático que, na visão de Casara (2018) é caracterizado pelo fato não só de que as pessoas sejam tratadas como mercadorias, mas que isso se dê de maneira explicita e sem qualquer limite, sob um Estado dito democrático e de Direito.

Nesse debate vale destacar e lembrar que o Estado Democrático de Direito é aquele que vincula e limita os poderes estatais ao indivíduo, de modo que todos são sujeitos a lei e o poder público se encontra limitado e balizado pelas normas constitucionais, tanto no plano substancial, quanto no plano processual, pelo que, nesse modelo de Estado, o arbítrio e a opressão estatal são limitados pelo princípio da legalidade estrita, entendida como técnica legislativa que tem por escopo disciplinar e limitar, da forma mais rígida possível, o exercício dos poderes estatais (CASARA, 2018).

Com a implementação, então, nos anos 90, de uma política neoliberal que entabula o processo de transformação do público em privado, inicia-se a passagem do Estado Democrático para um Estado Pós-Democrático, no qual uma das características marcantes é o "esvaziamento da Democracia participativa" (CASARA, 2018). Para o mesmo autor, o Estado pós-democrático é aquele que não possui limites rígidos aos exercícios do poder, sendo que, neste modelo a democracia permanece, não mais com um conteúdo substancial e vinculante, mas como mero simulacro, um elemento discursivo apaziguador.

Nesse diapasão, o papel dos conselhos municipais passa a ser repensado frente ao novo momento histórico em que estão inseridos, sendo certo que, *ab initio*, tais órgãos constituiram-se como espaços de participação democrática, mas que, frente a esse desvirtuamento do Estado Democrático, passam a ter um papel muito mais fundamental do que o de mero espaço de participação popular nas decisões do Estado.

Como bem aponta Casara (2018), na pós-democracia o exercício do poder não encontra obstáculos, sendo que as garantias e direitos tornam-se mercadorias e, nesse sentido, somente alguns “consumidores” estariam autorizados a utilizá-las.

Nesse cenário, a pós-democracia, então, caracteriza-se pela transformação de toda a prática humana em mercadoria, pela mutação simbólica pela qual todos os valores perdem importância e passam a ser tratados como mercadorias, portanto, disponíveis para uso e gozo

seletivos, em um grande mercado que se apresenta como uma democracia de fachada (CASARA, 2018).

Neste ponto insta destacar relevante diferenciação entre os conceitos de controle social e participação popular que, não obstante sejam conceitos muito próximos, não são sinônimos. Para tanto, vejamos a diferenciação proposta por Siraque (2005):

> a diferença fundamental entre participação popular e controle social é a seguinte: participação popular é a partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e o controle social é direito público subjetivo do particular individual ou coletivamente submeter o poder político estatal a fiscalização (SIRAQUE, 2005, p. 112).

É importante frisar que os fundamentos jurídicos destes conceitos são os mesmos, quais sejam, cidadania, soberania popular e princípio republicano, porém como já explicitado não são conceitos sinônimos. Nesse sentido podemos afirmar que o fator diferenciador dos conselhos setoriais para os demais conselhos reside no fato de que os conselhos de direitos exercem um duplo papel de participação popular na formulação das políticas públicas e de controle social através da gestão destas políticas.

A título exemplificativo podemos comparar um Conselho Municipal de Educação, conselho este gestor de políticas públicas e que, portanto, exerce duplo papel de participação popular na formulação de política pública educacional e de controle social quanto à gestão destas mesmas políticas formuladas, e de outro lado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) que não sendo um conselho setorial exerce apenas e tão somente a função de controle social sobre determinadas verbas repassadas a área da educação pelo ente federal ao ente municipal.

Nesse sentido, apesar de ambos os conselhos terem sido instituídos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), cada um deles tem uma função diversa no bojo da área educacional, sendo que somente o Conselho Municipal de Educação poderá ser caracterizado com um conselho de políticas públicas ou como um conselho setorial, vez que, como dito, somente ele exerce neste âmbito e nesta área o papel de participação popular na formulação de políticas públicas específicas, sendo que, inclusive, este órgão tem um papel secundário de fiscalizar o trabalho realizado pelo próprio CACS.

Nesse passo, cumpre relembrar que a CF fora claramente influenciada pelos ditames humanísticos e pelos movimentos de direitos humanos oriundos do pós-guerra e sedimentados na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Tanto é assim que existem na Constituição, como apontado, diversos artigos que tratam de direitos humanos.

Não obstante a nítida influência havida dos direitos humanos na Carta Constitucional, certo é que estamos passando, como já alertado, por um momento histórico de desconstrução desses valores internacionalmente reconhecidos e positivados na CF, como destaca Pinheiro (2018):

> Desde o retorno da democracia, nós evoluímos em termos, mas hoje, especificamente, estamos em um momento regressista, porque o governo coloca em xeque tudo o que a sociedade civil conquistou; não digo só em relação aos operadores do Estado e fora dele, mas tudo o que a sociedade social foi capaz de construir. Atravessamos um momento grave de desconstrução da democracia, isso para não falar em desconsolidação da democracia pela qual tanto lutamos (PINHEIRO, 2018).

Feitas estas considerações podemos iniciar o processo de fusão objeto deste estudo, qual seja, interconectar os direitos humanos, postos no texto constitucional, com a função essencial dos conselhos de políticas públicas.

Os direitos humanos fundamentais podem ser compreendidos como aqueles direitos consagrados nas ordens jurídicas constitucionais e dotados de um particular regime jurídico que é constitutivo da própria fundamentalidade destes direitos, ou seja, na ideia central de direitos humanos está o indivíduo humano como detentor de determinados direitos reconhecidos universalmente e que, portanto, merecem proteção em qualquer parte do mundo e sob qualquer circunstância.

De seu lado, o conselho de políticas públicas tem como papel fundamental formular políticas públicas, ou seja, pensar, de forma concatenada e plausível, a utilização dos recursos públicos para a consecução das demandas sociais, realizando, para tanto, escolhas que, naturalmente, efetivarão determinados direitos em detrimento de outros.

Nesse sentido é o conselho de políticas públicas, ao lado do governo, que irá determinar quais direitos serão efetivados e quais serão relegados a segundo plano.

Vejamos, nesse passo, então, o papel institucional e legal atribuído a alguns conselhos de direitos a fim de compreender se, nesse papel se vislumbra, de algum modo, a atribuição ou a competência destes órgãos para a efetivação de direitos humanos em nível local.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. CONSELHOS SETORIAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1.1. Conselho Nacional de Educação

A tentativa embrionária de criação de um Conselho na área da educação, vinculado à administração pública, remonta o ano de 1842, quando, na Bahia, Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. Porém, somente em 1911, através do Decreto nº 8.659, é que, de fato, criou-se o Conselho Superior de Ensino no Brasil. Com os anos este modelo de órgão gestor foi se aprimorando e, em 1961, sob a égide militar, fora criado o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024). Os Conselhos Municipais de Educação, por sua vez, surgiram por força da Lei nº 5692, de 11/08/1971, sendo que o atual Conselho Nacional de Educação - CNE, somente foi instituído, nos moldes que conhecemos, pela Lei 9.131/1995, integrando o Ministério da Educação.

O CNE tem a finalidade precípua de auxiliar na formulação da política nacional de educação e, para isso, exerce atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. No âmbito estadual e municipal estas competências são exercidas, respectivamente, pelos Conselhos Estaduais de Educação e Conselhos Municipais de Educação (BRASIL, 1995).

Da análise do Regimento Interno do CNE verifica-se que este órgão traz em suas atribuições funções normativas, deliberativas e de assessoramento, bem como possui como meta assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento do direito fundamental à educação, em especial através das seguintes ações: subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino; emitir parecer e manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, bem como analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional e sobre as estatísticas da educação, anualmente, oferecendo subsídios ao Ministério da Educação de modo que os rumos da educação possam ser repensados e ajustados (MEC, 1999).

Claro, pois se revela que, sem a implementação das ações acima apontadas de competência do CNE, o direito fundamental à educação restaria prejudicado. Esta conclusão é muito melhor vislumbrada quando se procede à análise das normativas municipais que regem estes conselhos em âmbito local e determinam, dentre suas atribuições, ações de relevância impar na efetivação do direito à educação em âmbito local. Vejamos como as normas afetam ao tema em três municípios paulistas de diferentes portes (grande, médio e pequeno).

4.1.2. Conselho Municipal de Educação de São Paulo – CME/São Paulo

A Lei Municipal nº 10.429, de 1988, dispõe, no município de São Paulo, sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, destacando que são atribuições deste conselho, dentre outras: sugerir medidas no que tange à organização e ao funcionamento da Rede Municipal de Ensino, inclusive no que respeita à instalação de novas unidades escolares; promover e realizar estudos sobre a organização do Ensino Municipal, adotando e propondo medidas que visem à sua expansão e ao seu aperfeiçoamento; elaborar o Plano Municipal de Educação; promover seminários e congressos de professores para debates sobre assuntos pertinentes ao ensino, na área de atuação do Ensino Municipal; promover correições, por meio de comissões especiais, em qualquer dos estabelecimentos de ensino mantidos pela Prefeitura, tendo em vista o fiel cumprimento da legislação escolar (SÃO PAULO, 1988).

Veja-se que as ações listadas indicas uma atuação prática do conselho, visando a efetiva implementação do direito à educação no âmbito local. Tal assertiva também pode encontrada quando da análise das Decreto Municipal nº 34.441, de 1994, expedido pelo Prefeito Municipal de São Paulo, aprovando o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação – CME (SÃO PAULO, 1994). Nessa normativa encontramos como competências do CME/SP, além daquelas estabelecidas nos incisos I a VII e no parágrafo único do artigo 1º, da Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988, a de manter intercâmbio com o Conselho Federal de Educação (atualmente CNE), com os Conselhos Estaduais de Educação, com os Conselhos Municipais e Regionais de Educação e demais instituições educacionais, dentre outras competências de ordem administrativa (SÃO PAULO, 1988).

Além disso, dispõe o artigo 4º do referido Decreto que "O Conselho poderá requisitar as informações que necessitar dos órgãos da Secretaria Municipal de Educação e da Administração Municipal", revelando o caráter não só fiscalizador como também gestor das políticas públicas que visam implementar, de fato, no cotidiano dos munícipes – cidadãos brasileiros – o consagrado direito humano à educação. Se não houve um órgão com tais atribuições na estrutura administrativa do Estado, a efetiva implementação ou não do referido direito sequer seria fiscalizada, quanto mais gerida de forma paritária e democrática, ou seja, com a participação da sociedade civil na esfera de poder decisório acerca dos temas afetos à educação.

O Conselho Municipal de Educação (CME) de São Paulo, funcionou até julho de 1990, quando teve suas atividades suspensas por falta de conselheiros e pela edição do Decreto nº 28.378/89 de 07/12/89 que revogou o Decreto nº 25.951/88, de aprovação do Regimento Interno do Conselho, voltando a operar apenas em 1993, através do Decreto Municipal nº 33.892, de 16 de dezembro de 1993 e passando a ser composto por nove

conselheiros titulares, editando-se, em seguida, o Decreto Municipal nº 34.441, de 1994, que aprovou o novo Regimento Interno (BRASIL, 1989; 1993; 1994).

Cumpre ressaltar que somente com a edição da LDBEN, em 1996, Lei Federal nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) é que os sistemas municipais se tornaram autônomos e o CME/SP passou a exercer competências educacionais em âmbito local, vez que, antes do advento desta norma, o CME de São Paulo não possui competências definidas, sendo que cabia ao Conselho Estadual de Educação delegar a ele as competências que poderia exercer.

A ideia arguida aqui, de que o papel dos conselhos municipais como instrumentos de implementação de direitos humanos, também tem apoio em em dados numérico, vez que, se observarmos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (IPEA, 2014) da cidade de São Paulo, que, em 2010, foi considerado muito alto (0,805), veremos que para sua evolução o elemento de mensuração que mais cresceu na década de 90 foi exatamente o da educação, coincidentemente, quando é criado no município de São Paulo o Conselho Municipal de Educação. E isso não parou mais, sendo que nas décadas seguintes (2000 e 2010), a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos continuou sendo a da educação.

É certo que estamos, nesse cenário, analisando os dados e as normas de um município-capital, cujas dimensões territorial[10], populacional[11] e econômica[12] se destacam por sua magnitude, o que poderia nos induzir a afirmar que, nesse contexto, um conselho municipal teria, de fato, um papel ímpar na implementação de direitos humanos em âmbito local, vez que o imenso hiato existente entre a riqueza daquele território e o grande número de indivíduos sem acesso a direitos fundamentais impulsionaria a existência de mais grupos sociais que exercem pressão governamental pela garantia de direitos e, consequentemente, haveria uma maior particpação popular nestes órgãos setorias, fazendo com este papel de gestão e fiscalização de políticas públicas fosse mais bem exercido. Mas será que se tal análise for realizada em municípios com densidade territorial, populacional e econômica de menor dimensão teremos os mesmos resultados?

Para responder a esta indagação, passaremos à análise dos dados e das normativas de outros dois municípios brasileiros, um de porte médio e outro de pequeno porte, a saber: São Carlos e Américo Brasiliense, respectivamente.

---

[10] O Município de São Paulo possui uma área territorial de 1.521,11 km².

[11] A população estimada do Município de São Paulo em 2017 era de 12.106.920 habitantes.

[12] O município possui o 10º maior PIB do mundo, contando com um PIB per capita de R$ 54 357,81 para o ano de 2015.

4.1.3. Conselho Municipal de Educação de São Carlos – CME/São Carlos

O Município de São Carlos está localizado no Estado de São Paulo, distante 230 quilômetros da capital paulista, São Paulo, possuindo uma área territorial de 1.136,907 km² e uma população estimada de 246.088 habitantes[13]. Sendo a primeira cidade da América do Sul em números de doutores por habitante, tem um PIB per capita de R$ 40.994,71, estando sua economia baseada em atividades industriais e na agropecuária (cana-de-açúcar, laranja, leite e frango) (IBGE, 2014).

No que toca ao IDHM, São Carlos teve apontado para o ano de 2010 o índice de 0,805, situando o município na faixa de desenvolvimento humano considerada como muito alta, sendo certo que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a Longevidade, com índice de 0,863, seguida de Renda, com índice de 0,788, e de Educação, com índice de 0,766 (IPEA, 2010).

Agora observemos um dado interessante deste índice, qual seja, não obstante o componente Educação seja o de menor contribuição para a formação do IDHM apresentado, novamente verificamos que entre 1991 e 2000 (década de 90), a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação, repetindo-se este dado para o período de 2000 a 2010. Curiosamente, analisando a Lei Municipal nº 10.659, verificamos que o Conselho Municipal de Educação deste município fora criado em 1993, tendo o Decreto nº 166, que aprovou seu Regimento Interno, sido expedido em 2004 (SÃO CARLOS, 1993; 2004).

Mais uma vez encontramos uma coincidência entre a criação de um conselho municipal setorial e a ampliação do índice de desenvolvimento humano no que toca ao componente da área de que trata o referido conselho. Vejamos as referidas normas municipais e as competências nela elencadas ao Conselho Municipal de Educação para que possamos visualizar as ações atribuídas a este órgão e que seriam, em tese, efetivadoras de direitos humanos em âmbito local.

Determina o artigo 3º, da Lei nº 10.659/1993 que são competências do Conselho Municipal de Educação, dentre outras: gerir fundo municipal, alocando recursos para os programas[14]; fiscalizar e acompanhar a execução dos planos educacionais no Município; propor ao chefe do Executivo o estabelecimento de convênios; trabalhar em cooperação com

---

[13] Dados extraídos de IBGE. Cidades: São Carlos. 2017. Consultado em 29 de julho de 2018.

[14] Este, a nosso ver, seria uma das ações de competência do CME que mais demonstra sua capacidade de efetivador de direitos humanos em âmbito local, vez que possui em suas atribuições a possibilidade de escolher de que forma os recursos serão aplicados, destinando para aqueles programas que efetivamente implementam direitos os recursos orçamentários da área da Educação.

outros órgãos da administração pública e da sociedade civil visando ao equacionamento dos problemas gerais ou específicos da educação e do ensino (SÃO CARLOS, 1993).

Já na Lei nº 13.166/2003 e no Decreto nº 166/2004, em seus artigos 3º e 4º, respectivamente, são competências do CME participar da elaboração da política educacional do Poder Executivo; participar da elaboração do plano municipal de educação; acompanhar e avaliar a execução das diretrizes, prioridades e metas do plano municipal de educação; fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros vinculados à educação; contribuir para articulação de ações de planejamento entre as redes estadual e municipal visando ao atendimento da demanda, à democratização da gestão e à garantia da qualidade da educação (SÃO CARLOS, 2003; 2004).

Novamente verificamos a atribuição aos Conselhos Municipais de ações relevantíssimas para a implementação efetiva do direito a educação em nível local, sem as quais, tal direito, internacionalmente reconhecido, não seria efetivado aos cidadãos em nível local.

Mas vamos expandir essa análise e verificar se em um munícípio menor, de porte territorial, populacional e econômico pouco expressivos o padrão até aqui verificado se mantem.

4.1.4.Conselho Municipal de Educação de Américo Brasiliense – CME/Américo

Inicialmente cumpre destacar que o município de Américo Brasiliense é um município que se poderia chamar de “jovem”, pois que teve sua emancipação política no ano de 1963, ou seja, há apenas 55 anos, estando localizado no Estado de São Paulo, distante 280 quilômetros da capital paulista, São Paulo, possuindo uma área territorial de 123,429 km² e uma população estimada de 38.701 habitantes para o ano de 2016. Com um PIB per capita de R$ 14.206,00, tem sua economia baseada na atividade canavieira (BRASIL, 2017).

No que toca ao IDHM, Américo Brasiliense, no ano de 2010, apresentou o índice de 0,751, situando o município na faixa de desenvolvimento humano considerada como alta, sendo certo que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município foi a Longevidade, com índice de 0,852, seguida de Renda, com índice de 0,709, e de Educação, com índice de 0,701 (IPEA, 2014).

E, analisando a evolução do IDHM para o município de Américo Brasiliense, verificamos que, não obstante o componente Educação seja o de menor contribuição para a formação do IDHM apresentado, novamente podemos observar que entre 1991 e 2000 (década de 90), a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação,

repetindo-se este dado para o período de 2000 a 2010. Curiosamente, pela terceira vez, verificamos que analisando a Lei Municipal nº 1.112, se pode ver que o Conselho Municipal de Educação deste município também fora criado no ano de 1997, tendo a Lei nº 1.726/2011 organizado seu funcionamento (AMÉRICO BRASILIENSE, 1997; 2011).

Mais uma vez encontramos uma coincidência entre a criação de um conselho municipal setorial e a ampliação do IDHM no que toca ao componente da área de que trata o referido conselho. Novamente, procederamos à análise das referidas normas municipais e as competências nela elencadas ao Conselho Municipal de Educação para que possamos visualizar as ações atribuídas a este órgão e que seriam, em tese, efetivadoras de direitos humanos em âmbito local.

No bojo da Lei nº 1.112 de 1997, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, as atribuições deste órgão estão fixadas em seu artigo 6º, que traz algumas ações que demonstram, ao menos em tese, que referido órgão pode intervir, efetivamente, na implementação dos direitos humanos em nível local. Verificamos esse tipo de correlação, por exemplo, na determinação de que o Conselho Municipal colabora com o poder público na formulação da política referente a Educação; também esse papel pode ser verificado quando a lei determina que o Conselho possa propor normas para aplicação de recursos públicos em Educação no município (AMÉRICO BRASILIENSE, 1997).

No mesmo sentido segue a Lei nº 1.726 de 2011 que, em seu artigo 3º aponta, como atribuições do Conselho Municipal de Educação, a participação na formulação da política educacional do município e na elaboração do Plano Municipal de Educação, bem como o acompanhamento e a avaliação da qualidade do ensino da rede municipal. Além disso referido órgão tem como atribuição participar da discussão da proposta do orçamento municipal do ensino e propor medidas de melhorias para a rede de ensino do município (AMÉRICO BRASILIENSE, 2011).

Essas são apenas algumas das competências que o Conselho Municipal de Educação detém e que podem, quando realizadas de maneira eficaz, contribuir para implementação efetiva do direito à educação em nível municipal. Nesse sentido, sendo a educação um direito humano consagrado e reconhecido internacionalmente, podemos indicar que o Conselho Municipal tem competência ou, ao menos, exerce relevantes papéis para implementação de direitos humanos em nível local.

4.2.1. Conselho Nacional de Saúde

Não obstante o Conselho Nacional de Saúde (CNS) fora um órgão consultivo do Ministério da Saúde desde 1937. O modelo de saúde pública democratizada e com participação popular somente ganha contornos após a promulgação da CF/88. É com o Decreto n.º 99.438, de 7 de julho de 1990, que as atribuições do CNS passam a ser regulamentadas e definidas as entidades e órgãos que comporiam o novo plenário (BRASIL, 1990).

Uma ideia de composição mais participativa do CNS fora o resultado de uma intensa negociação entre poder público e sociedade civil, sendo que a representação paritária somente fora alcançada em 2006, quando, por força do Decreto nº 5.839, de 11 de julho, o Conselho passa a escolher pela primeira vez, seus membros em um processo eleitoral, passando a contar com 48 conselheiros titulares representados por usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores (BRASIL, 2006).

Descendo ao nível local – que é o mote deste estudo – encontramos as legislações municipais que tratam dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS) e que nos demonstram as atribuições destes órgãos no cenário local.

4.2.2. Conselho Municipal de Saúde de São Paulo – CMS/São Paulo

O CMS de São Paulo, órgão setorial de caráter deliberativo, consultivo e normativo, responsável pela formulação e execução da política municipal de saúde, atualmente composto por 32 membros titulares e seus suplentes, tem suas atribuições definidas em seu Regimento Interno, especificamente no artigo 3º e na Lei Municipal nº 12.546/1998, onde podemos verificar atribuições, por exemplo, de atuar no controle da execução da Política Municipal de Saúde, inclusive nos seus aspectos nos seus aspectos econômicos e financeiros; deliberar, analisar, controlar e apreciar, no nível municipal, o funcionamento do Sistema Único de Saúde; apreciar a movimentação de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal; promover a articulação interinstitucional e intersetorial para garantir a atenção à saúde constitucionalmente estabelecida (SÃO PAULO, 1998).

Vejamos que, portanto, também o CMS, a exemplo do CME, respectivamente nas áreas de saúde e educação, tem um papel ímpar na consecução de ações que implementam, efetivamente, no território municipal o direito humano à saúde e à educação.

Analisando as atribuições positivadas na norma citada, é possível concluir que as ações colocadas a cargo do CME de São Paulo é basilar para a concretização do direito à saúde no município de São Paulo, o que nos leva a afirmar que tal órgão, garante, ao menos

em tese, com estas ações, a efetivação, em âmbito local de um dos direitos humanos mais relevantes: a saúde.

4.2.3. Conselho Municipal de Saúde de São Carlos – CMS/São Carlos

Instituído pela Lei Municipal nº 13.194, de 2003, O CMS São Paulo é a instância colegiada deliberativa e de natureza permanente, que tem por finalidade deliberar sobre a política de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, verificando que o CMS/São Carlos pouco difere, em suas atribuições, do CMS/São Paulo, restando claro que também nos municípios de médio porte, a relevância do papel deste órgão para a consecução de direitos humanos em âmbito local é de suma importância (SÃO CARLO, 2003).

O artigo 2º da referida Lei elenca as competências do CME/São Carlos, dentre as quais: atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da política municipal de saúde; fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros do SUS, no âmbito do município; articular-se com outros Conselhos, em especial os de saúde, dos níveis: municipal, estadual e federal, visando o fortalecimento da participação social no SUS (SÃO CARLO, 2003).

Observa-se que as ações de ambos os CMS – São Paulo e São Carlos – pouco diferem entre si, restando marcado o caráter implementador de direitos humanos em âmbito local no rol de ações dos CMS de ambos os municípios analisados.

4.2.4. Conselho Municipal de Saúde de Américo Brasiliense – CMS/Américo

Analisando o papel do CMS em um município de aproximadamente 40 mil habitantes, busca-se ratificar a ideia de que, independentemente do tamanho do território e do contingente populacional ou mesmo do potencial econômico de um município, os conselhos gestores de políticas públicas ou conselhos de direitos possuem em seu “DNA” a missão precípua e indireta de efetivar, em nível local direitos humanos.

A Lei Municipal nº 809, de 1991, dispôs sobre a organização e atribuições do CMS/Américo, indicando, em seu artigo 1º, como de competência deste órgão, entre outras, as seguintes: atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da política municipal de saúde; articular-se com outros Conselhos, em outros níveis, visando o fortalecimento o sistema de saúde local (AMÉRICO BRASILIENSE, 1991).

Mais uma vez nos deparamos com papéis semelhantes e indicativos de ações concretizadoras de direitos humanos, vez que ao formular e controlar as políticas municipais de determinada área específica, gerindo o orçamento afeto à área, resta sedimentada nas mãos destes órgãos gestores o direcionamento e a escolha das ações a serem implementadas em

cada setor específico, implementando-se, através destas decisões locais os direitos humanos relativos a cada uma das áreas de atuação aqui analisadas.

Na esteira de facilitar a compreensão dos resultados obtidos com este estudo, segue quadro-resumo indicativo dos principais pontos abordados na análise das legislações verificadas, apontando-se, comparativamente, as atribuições e funções dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas (tanto da área da Educação como da área da Saúde), que, a nosso ver, indicam ações que implementam direitos humanos em nível local:

CONSELHOS SETORIAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS			
EDUCAÇÃO			
Conselho Nacional de Educação	**Conselho Municipal de Educação de São Paulo – CME/São Paulo**	**Conselho Municipal de Educação de São Carlos – CME/São Carlos**	**Conselho Municipal de Educação de Américo Brasiliense – CME/Américo**
O CNE tem a finalidade precípua de auxiliar na formulação da política nacional de educação e, para isso, exerce atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. Da análise do Regimento Interno do CNE verifica-se que este órgão traz em suas atribuições funções normativas, deliberativas e de assessoramento, bem como **possui como meta assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento do direito fundamental à educação**, em especial através das seguintes ações: subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou	A Lei Municipal nº 10.429, de 1988, dispõe, no município de São Paulo, sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, destacando que são atribuições deste conselho, dentre outras: sugerir medidas no que tange à organização e ao funcionamento da Rede Municipal de Ensino, inclusive no que respeita à instalação de novas unidades escolares; promover e realizar estudos sobre a organização do Ensino Municipal, adotando e propondo medidas que visem à sua expansão e ao seu aperfeiçoamento; **elaborar o Plano Municipal de Educação**; promover seminários e congressos de professores para debates sobre assuntos	Determina o artigo 3º, da Lei nº 10.659/1993 que são competências do Conselho Municipal de Educação, dentre outras: gerir fundo municipal, alocando recursos para os programas; **fiscalizar e acompanhar a execução dos planos educacionais no Município**; propor ao chefe do Executivo o estabelecimento de convênios; trabalhar em cooperação com outros órgãos da administração pública e da sociedade civil visando ao equacionamento dos problemas gerais ou específicos da educação e do ensino (SÃO CARLOS, 1993). Já na Lei nº 13.166/2003 e no Decreto nº 166/2004, em seus artigos 3º e 4º, respectivamente, são competências do CME	No bojo da Lei nº 1.112 de 1997, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, as atribuições deste órgão estão fixadas em seu artigo 6º, que traz algumas ações que demonstram, ao menos em tese, que referido órgão pode intervir, efetivamente, na implementação dos direitos humanos em nível local. Verificamos esse tipo de correlação, por exemplo, na determinação de que o Conselho Municipal **colabora com o poder público na formulação da política referente a Educação**; também esse papel pode ser verificado quando a lei determina que o Conselho possa propor normas para aplicação de recursos públicos em Educação no município

modalidade de ensino; deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino; emitir parecer e manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, bem como analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional e sobre as estatísticas da educação, anualmente, oferecendo subsídios ao Ministério da Educação de modo que os rumos da educação possam ser repensados e ajustados (MEC, 1999).	pertinentes ao ensino, na área de atuação do Ensino Municipal; promover correições, por meio de comissões especiais, em qualquer dos estabelecimentos de ensino mantidos pela Prefeitura, tendo em vista o fiel cumprimento da legislação escolar (SÃO PAULO, 1988). Decreto Municipal nº 34.441, de 1994, expedido pelo Prefeito Municipal de São Paulo, aprovando o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação – CME (SÃO PAULO, 1994). Nessa normativa encontramos como competências do CME/SP, além daquelas estabelecidas nos incisos I a VII e no parágrafo único do artigo 1º, da Lei nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988, a de manter intercâmbio com o Conselho Federal de Educação (atualmente CNE), com os Conselhos Estaduais de Educação, com os Conselhos Municipais e Regionais de Educação e demais instituições educacionais, dentre outras competências de ordem administrativa (SÃO PAULO, 1988). Além disso, dispõe o artigo 4º do referido Decreto que "O Conselho poderá requisitar as informações que necessitar dos órgãos da Secretaria Municipal de	**participar da elaboração da política educacional do Poder Executivo**; participar da elaboração do plano municipal de educação; **acompanhar e avaliar a execução das diretrizes, prioridades e metas do plano municipal de educação**; fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros vinculados à educação; contribuir para articulação de ações de planejamento entre as redes estadual e municipal visando ao atendimento da demanda, à democratização da gestão e à garantia da qualidade da educação (SÃO CARLOS, 2003; 2004). Novamente verificamos a atribuição aos Conselhos Municipais de ações relevantíssimas para a implementação efetiva do direito a educação em nível local, sem as quais, tal direito, internacionalmente reconhecido, não seria efetivado aos cidadãos em nível local.	(AMÉRICO BRASILIENSE, 1997). No mesmo sentido segue a Lei nº 1.726 de 2011 que, em seu artigo 3º aponta, como atribuições do Conselho Municipal de Educação, **a participação na formulação da política educacional do município e na elaboração do Plano Municipal de Educação**, bem como o acompanhamento e a avaliação da qualidade do ensino da rede municipal. Além disso referido órgão tem como atribuição **participar da discussão da proposta do orçamento municipal do ensino** e propor medidas de melhorias para a rede de ensino do município (AMÉRICO BRASILIENSE, 2011). Essas são apenas algumas das competências que o Conselho Municipal de Educação detém e que podem, quando realizadas de maneira eficaz, contribuir para implementação efetiva do direito à educação em nível municipal. Nesse sentido, sendo a educação um direito humano consagrado e reconhecido internacionalmente, podemos indicar que o Conselho Municipal tem competência ou, ao menos, exerce relevantes papéis para implementação de direitos humanos em nível local.

	Educação e da Administração Municipal", **revelando o caráter não só fiscalizador como também gestor das políticas públicas que visam implementar, de fato, no cotidiano dos munícipes – cidadãos brasileiros – o consagrado direito humano à educação**.		
SAÚDE			
Conselho Nacional de Saúde	**Conselho Municipal de Saúde de São Paulo – CMS/São Paulo**	**Conselho Municipal de Saúde de São Carlos – CMS/São Carlos**	**Conselho Municipal de Saúde de Américo Brasiliense – CMS/Américo**
Não obstante o Conselho Nacional de Saúde (CNS) fora um órgão consultivo do Ministério da Saúde desde 1937. O modelo de saúde pública democratizada e com participação popular somente ganha contornos após a promulgação da CF/88. É com o Decreto n.º 99.438, de 7 de julho de 1990, que as atribuições do CNS passam a ser regulamentadas e definidas as entidades e órgãos que comporiam o novo plenário (BRASIL, 1990). Uma ideia de composição mais participativa do CNS fora o resultado de uma intensa negociação entre poder público e sociedade civil, sendo que a representação paritária somente fora alcançada em 2006, quando, por força do Decreto nº 5.839, de 11 de	O CMS de São Paulo, órgão setorial de caráter deliberativo, consultivo e normativo, responsável pela formulação e execução da política municipal de saúde, atualmente composto por 32 membros titulares e seus suplentes, tem suas atribuições definidas em seu Regimento Interno, especificamente no artigo 3º e na Lei Municipal nº 12.546/1998, onde podemos verificar atribuições, por exemplo, de **atuar no controle da execução da Política Municipal de Saúde**, inclusive nos seus aspectos nos seus aspectos econômicos e financeiros; deliberar, analisar, controlar e apreciar, no nível municipal, o funcionamento do Sistema Único de Saúde; apreciar a movimentação de recursos financeiros do	Instituído pela Lei Municipal nº 13.194, de 2003, O CMS São Carlos é a instância colegiada deliberativa e de natureza permanente, que tem por finalidade deliberar sobre a política de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, verificando que o CMS/São Carlos pouco difere, em suas atribuições, do CMS/São Paulo, restando claro que também nos municípios de médio porte, a relevância do papel deste órgão para a consecução de direitos humanos em âmbito local é de suma importância (SÃO CARLOS, 2003). O artigo 2º da referida Lei elenca as competências do CME/São Carlos, dentre as quais: atuar na **formulação da estratégia e no controle da execução da política municipal de saúde**;	Analisando o papel do CMS em um município de aproximadamente 40 mil habitantes, busca-se ratificar a ideia de que, independentemente do tamanho do território e do contingente populacional ou mesmo do potencial econômico de um município, os conselhos gestores de políticas públicas ou conselhos de direitos possuem em seu "DNA" a missão precípua e indireta de efetivar, em nível local direitos humanos. A Lei Municipal nº 809, de 1991, dispôs sobre a organização e atribuições do CMS/Américo, indicando, em seu artigo 1º, como de competência deste órgão, entre outras, as seguintes: **atuar na formulação da estratégia e no controle da execução da política**

julho, o Conselho passa a escolher pela primeira vez, seus membros em um processo eleitoral, passando a contar com 48 conselheiros titulares representados por usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores (BRASIL, 2006).	Sistema Único de Saúde, no âmbito municipal; promover a articulação interinstitucional e intersetorial para garantir a atenção à saúde constitucionalmente estabelecida (SÃO PAULO, 1998). Analisando as atribuições positivadas na norma citada, é possível concluir que as ações colocadas a cargo do CMS de São Paulo é basilar para a concretização do direito à saúde no município de São Paulo, o que nos leva a afirmar que tal órgão, garante, ao menos em tese, com estas ações, a efetivação, em âmbito local de um dos direitos humanos mais relevantes: a saúde.	fiscalizar a movimentação dos recursos financeiros do SUS, no âmbito do município; articular-se com outros Conselhos, em especial os de saúde, dos níveis: municipal, estadual e federal, visando o fortalecimento da participação social no SUS (SÃO CARLO, 2003). Observa-se que as ações de ambos os CMS – São Paulo e São Carlos – pouco diferem entre si, restando marcado o caráter implementador de direitos humanos em âmbito local no rol de ações dos CMS de ambos os municípios analisados.	**municipal de saúde**; articular-se com outros Conselhos, em outros níveis, visando o fortalecimento o sistema de saúde local (AMÉRICO BRASILIENSE, 1991). Mais uma vez nos deparamos com papéis semelhantes e indicativos de ações concretizadoras de direitos humanos, vez que ao formular e controlar as políticas municipais de determinada área específica, gerindo o orçamento afeto à área, resta sedimentada nas mãos destes órgãos gestores o direcionamento e a escolha das ações a serem implementadas em cada setor específico, implementando-se, através destas decisões locais os direitos humanos relativos a cada uma das áreas de atuação aqui analisadas.

5. CONCLUSÕES

A partir do conjunto de informações e inferências articulados ao longo deste pesquisa, pudemos extrair que os direitos humanos são reconhecidos internacionalmente e garantidos, no bojo dos Estados soberanos, sendo que, quando internalizados pelo Estado brasileiro, passam a integrar a Constituição Federal, por meio de positivações genéricas e abstratas, cabendo às legislações e órgãos municipais buscar meios de implementá-los, efetivamente, nos território municipais.

Nesse cenário, os conselhos municipais de políticas públicas são pensados como conselhos de direitos, vez que atuam em área específica e delimitada normativamente, possuindo um quádruplo caráter: normativo, deliberativo, consultivo e fiscalizador, podendo-se afirmar que estes conselhos municipais de políticas públicas, assumem, no contexto de um estado democrátivo de direito, com viés institucionalizado de participação popular no controle

da *res publica*, o efetivo papel de implementação, em âmbito local, dos direitos humanos atrelados às políticas públicas setoriais que gerem.

Por fim, ovale destacar, a título de conclusão que o estudo posto serve, ainda, como mote inicial para pesquisas futuras e complementares que objetivem ampliar o escopo aqui abordado, analisando-se os demais conselhos municipais de políticas públicas existentes, nas diversas esferas, bem como em outros Estados, a fim de se ampliar os resultados aqui obtidos e se oferecer um material de estudo mais completo e norteador para a construção de políticas públicas locais.

REFERÊNCIAS:

AMÉRICO BRASILIENSE. **Lei Municipal 809/1991**. Américo Brasiliense, SP: 1991. Disponível em: https://sapl.camaraamericobrasiliense.sp.gov.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=769&texto_original=1. Acesso em 29 de agosto de 2018.

AMÉRICO BRASILIENSE. **Lei Municipal 1.112/1997.** Américo Brasiliense, SP: 1997. Disponível em: https://sapl.camaraamericobrasiliense.sp.gov.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=565&texto_original=1. Acesso em 29 de agosto de 2018.

AMÉRICO BRASILIENSE. **Lei Municipal 1.726/2011.** Américo Brasiliense, SP: 2011. Disponível em: https://sapl.camaraamericobrasiliense.sp.gov.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=1721&texto_original=1. Acesso em 29 de agosto de 2018.

AZEVEDO, D. A. de. 27 Anos de Novos Recursos Participativos na Democracia Brasileira (1988-2015): um Panorama a Partir dos Conselhos Municipais. **Espaço Aberto**, v. 5, n. 1, p. 163-180, 2015.

_____. **Emancipação municipal e o exercício da cidadania em espaços desiguais.** Dissertação – (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasilia, DF: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 29 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394/1996**. Brasilia, DF: 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L9394compilado.htm. Acesso em 29 de agosto de 2018.

BRASIL. **Lei 9.131/1995**. Brasília, DF: 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.htm. Acesso em 29 de agosto de 2018.

BRASIL. **Conselho Nacional de Saúde. Decreto 99.438/1990.** Brasília, DF: 1990. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/legislacao/dec99438_070890.htm. Acesso em 29 de agosto de 2018.

BRASIL. **Conselho Nacional de Saúde. Decreto 5.839/2006.** Brasília, DF: 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm. Acesso em 29 de agosto de 2018.

CASARA, R.R.R. **Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 3 ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, D. de A. Direitos Humanos: sessenta anos de conquistas. **Revista Direitos Humanos.** Edição Comemorativa. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil. Brasília: 2008.

G1. **São Carlos é a 1ª em nº de doutores por habitante na América Latina.** 26 abr 2012. Disponível em: http://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2012/04/sao-carlos-primeira-numero-de-doutores-por-habitante-na-america-latina.html. Acesso em 29 de julho de 2018.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=232431. Acesso em 29 de agosto de 2018.

IBGE. **Áreas dos Municíp**ios. 15 de janeiro de 2013. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e. Acesso em 29 de julho de 2018.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e. Acesso em 29 de julho de 2018.

IBGE**. Cidades: São Carlos: PIB.** 2014.Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos. Acesso em 29 de agosto de 2018.

IBGE. **Base de dados por municípios das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias do Brasil**. 2017. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e. Acesso em 29 de julho de 2018.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2004-2008**. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/. Acesso em 29 de julho de 2018.

IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Minas Gerais, MG: 2014. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/. Acesso em 29 de agosto de 2018.

MEC. **CNE – Histórico.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306:cne-historico&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em 28/07/2018.

MEC. **Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999 – Regimento Interno do CNE.** Brasília, DF: 1999 Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1529-regimento-interno-cne-1&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192. Acesso em 29 de agosto de 2018.

PINHEIRO, P. S. de M. S. **Declaração Universal dos Direitos Humanos: septuagenária e desafiada**. Entrevista concedida à AASP. Publicada no BOLETIM nº 3063, da Associação dos Advogados de São Paulo, p. 19/21. 2ª quinzena de junho de 2018.

PRICE WATERHOUSE & COOPERS E BBC BRASIL. **São Paulo será 6ª cidade mais rica do mundo até 2025, diz ranking.** 8 de novembro de 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/11/091109_ranking_cidades_price_rw. Acesso em 29 de julho de 2018.

SÃO CARLOS. **Lei Municipal 10.659/1993.** São Carlos, SP: 1993. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sao-carlos/lei-ordinaria/1993/1065/10659/lei-ordinaria-n-10659-1993-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-de-sao-carlos-e-da-outras-providencias. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO CARLOS. **Decreto 166/2004.** São Carlos, SP: 2004. Disponível em: http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/1165324771--Decreto_166-04.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO CARLOS. **Lei Municipal 13.166/2003.** São Carlos, SP: 2003. Disponível em: http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/lei13166.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO CARLOS. **Lei Municipal 13.194/2003.** São Carlos, SP: 2003. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-carlos/lei-ordinaria/2003/1320/13194/lei-ordinaria-n-13194-2003-dispoe-sobre-a-organizacao-e-atribuicoes-do-conselho-municipal-de-saude-e-da-outras-providencias. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO PAULO. **Lei Municipal 12.546/1998.** São Paulo, SP: 1998. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/legislacao/index.php?p=6431. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO PAULO. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde.** São Paulo, SP: 2000. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/conselho_municipal/index.php?p=6034. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO PAULO. **Lei Municipal 10.429/1998.** São Paulo, SP: 1998. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1988/1042/10429/lei-ordinaria-n-10429-1988-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal nº 34.441/1994.** São Paulo, SP: 1994. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1994/3444/34441/decreto-n-34441-1994-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-municipal-de-educacao-cme-e-da-outras-providencias. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal 28.378/1989**. São Paulo, SP: 1989. Disponível em: https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-28378. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SÃO PAULO. **Decreto Municipal 33.892/1993.** São Paulo, SP: 1993. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1993/3389/33892/decreto-n-33892-1993-dispoe-sobre-o-restabelecimento-do-conselho-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias. Acesso em 29 de agosto de 2018.

SIRAQUE, V. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica.** São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, p. 91-107, 2011.

ZANELLA, L. C. H**. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.