

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PEDRO CABRINI MARANGONI**

**A PARTICIPAÇÃO E O PADRÃO DECISÓRIO NO  
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARARAS NO  
ANO DE 2019**

**FRANCA**

**2021**

**PEDRO CABRINI MARANGONI**

**A PARTICIPAÇÃO E O PADRÃO DECISÓRIO NO CONSELHO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARARAS NO ANO DE 2019**

**Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)  
apresentado à Faculdade de Ciências Humanas  
e Sociais da Universidade Estadual Paulista  
“Júlio de Mesquita Filho” para obtenção do  
Título de Bacharel em Direito.**

**Orientador: Prof. Dr. Murilo Gaspardo**

**FRANCA**

**2021**

M311p

Marangoni, Pedro Cabrini

A participação e o padrão decisório no Conselho Municipal de Educação de Araras no ano de 2019 / Pedro Cabrini Marangoni. -- Franca, 2021

79 f. : tabs.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Murilo Gaspardo

1. Democracia deliberativa. 2. Conselhos de educação. 3. Direito à educação. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

**PEDRO CABRINI MARANGONI**

**A PARTICIPAÇÃO E O PADRÃO DECISÓRIO NO CONSELHO MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO DE ARARAS NO ANO DE 2019**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e  
Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito  
para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr. Murilo Gaspardo – FCHS/UNESP**

**1o Examinador:** \_\_\_\_\_

**Prof(a).**

**2o Examinadora:** \_\_\_\_\_

**Prof(a).**

**Franca, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.**

"Even if you are not ready for the day, it cannot always be night [...]" -  
Gwendolyn Brooks

MARANGONI, Pedro Cabrini. **A participação e o padrão decisório no conselho municipal de educação de Araras no ano de 2019**. Orientador: Murilo Gaspardo. 2021. f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

## RESUMO

No Século XXI, o pensamento da democracia participativa ganhou contornos interessantes: no Brasil, os esforços da mobilização social e da nova constituição permitiram o surgimento das instituições participativas, o que ampliou a participação cidadã nos espaços decisórios de políticas públicas. A participação social expandiu-se por diversas áreas das políticas públicas, dentre elas a educação: a constituição que proclamou a educação como um direito fundamental subjetivo, instituiu também um modelo federativo na execução das políticas de ensino e fortaleceu um modelo complementar participativo. Tal modelo participativo se manifesta, a nível local, por meio dos conselhos municipais de educação, um desenho participativo caracterizado pela partilha do poder entre agentes da administração pública e atores da sociedade civil. Os conselhos municipais de educação concentram duas principais funções: influenciar no sistema de ensino local e contribuir com a construção do sistema de ensino estadual e federal; por meio das suas atribuições normativa, deliberativa e consultiva. Entendida a relevância dos conselhos municipais de educação, como fórum participativo local, a prática local deve ser analisada de modo a se verificar se a participação nos conselhos municipais de educação satisfaz a dupla função desses. Diante disso, o objetivo do presente estudo é identificar a intersecção entre os conselhos municipais de políticas públicas e o sistema de ensino no Brasil; e verificar como a participação pode influenciar nas políticas públicas de educação do Município de Araras e aferir o padrão decisório do Conselho Municipal de Educação de Araras. Trata-se de um estudo de natureza descritiva e exploratória; adota-se, como método de procedimento, a técnica de pesquisa bibliográfica em materiais publicados (artigos, legislação, doutrinas, jurisprudência, conteúdos disponibilizados em sítios eletrônicos etc.); e, como método de abordagem, o hipotético-indutivo, a fim de se verificar hipóteses a partir de um caso concreto, por meio de interpretação de dados levantados em na revisão bibliográfica e em documentos públicos; e, assim, prenunciar a realidade do Conselho Municipal de Educação de Araras, visando aprofundar o debate sobre a ampliação da participação social nos conselhos municipais.

**Palavras-chave:** conselhos municipais; democracia participativa; instituições participativas; padrão decisório; participação.

MARANGONI, Pedro Cabrini. **A participação e o padrão decisório no conselho municipal de educação de Araras no ano de 2019**. Orientador: Murilo Gaspardo. 2021. f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

### ABSTRACT

In the 21st century, the thought of participatory democracy gained interesting contours: in Brazil, the efforts of social mobilization and the new constitution allowed the emergence of participatory institutions, which expanded citizen participation in decision-making spaces for public policies. Social participation has expanded into several areas of public policy, including education: the constitution that proclaimed education as a fundamental subjective right, also instituted a federative model in the execution of education policies and strengthened a complementary participatory model. Such participatory model is manifested, at the local level, through the municipal councils of education, a participatory design characterized by the sharing of power between public administration agents and civil society actors. The municipal councils of education have two main functions: influencing the local education system and contributing to the construction of the state and federal education system; through its normative, deliberative and consultative attributions. Once the relevance of municipal education councils is understood as a local participatory forum, local practice must be analyzed in order to verify whether participation in municipal education councils fulfills their dual function. Therefore, the aim of this study is to identify the intersection between municipal public policy councils and the education system in Brazil; and verify how participation can influence public education policies in the Municipality of Araras and assess the decision-making standard of the Municipal Council of Education of Araras. This is a descriptive and exploratory study; the technique of bibliographic research in published materials is adopted as a method of procedure (articles, legislation, doctrines, jurisprudence, contents available on electronic sites, etc.); and, as a method of approach, the hypothetical-inductive approach, in order to verify hypotheses based on a specific case, through the interpretation of data collected in the literature review and in public documents; and, thus, foreshadowing the reality of the Municipal Council of Education of Araras, aiming to deepen the debate on the expansion of social participation in municipal councils.

**Palavras-chave:** participatory democracy; participatory institutions; municipal councils; participation; decision pattern

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CMDCAA	Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente
CMEA	Conselho Municipal de Educação de Araras
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional da Educação Básica
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IP	Instituições Participativas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional da Educação
PPS	Partido Popular Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SME	Sistema Municipal de Ensino
SMEA	Secretaria Municipal de Educação de Araras

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. O DESENHO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....</b>	<b>7</b>
<b>2. O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 A estrutura federativa da educação .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 A estrutura participativa da educação nos três níveis .....</b>	<b>30</b>
<b>3. A PARTICIPAÇÃO E O PADRÃO DECISÓRIO NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARARAS.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 Aspectos legais referentes ao CMEA .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2 Das cadeiras no Conselho Municipal de Educação de Araras .....</b>	<b>46</b>
<b>3.3 Análise da participação social e do padrão decisório no CMEA .....</b>	<b>54</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

A democracia nem sempre foi um conceito conexo à participação. O modelo democrático liberal, hegemônico no século XX (HELD, 1987), entendia democracia como representação; não obstante, o fortalecimento dos movimentos sociais ao redor do mundo, nas décadas de 1970 e 1980, permitiu a difusão das ideias de democracia como participação na qualidade de principal alternativa à democracia representativa (LAVALLE, 2011).

Os espaços participativos trariam, portanto, soluções aos vícios apresentados pela democracia liberal, possibilitando a educação à participação (PATEMAN, 1982) e a inclusão de atores nos ambientes decisórios (GASPARDO, 2018), num processo de ampliação da cidadania (LAVALLE, 2003).

No Brasil, o movimento pela ampliação da cidadania no pós-Ditadura Militar, mobilizado por diversas frentes dos movimentos sociais, proporcionou o desenvolvimento de instâncias participativas (TEIXEIRA, 2020). Experimentou-se, a partir de então, relevantes avanços teóricos e práticos da participação social nas decisões políticas brasileiras, por meio das Instituições Participativas (AVRITZER, 2008; LAVALLE, 2012).

Dentre as instâncias de participação, destacam-se os Conselhos de Políticas Públicas Municipais, cujo desenho se marca pela partilha do poder entre membros da administração pública com membros da sociedade civil. Aos conselhos atribuem-se as funções normativa, deliberativa e consultiva (AVRITZER, 2008), de modo a garantir o exercício da titularidade do poder político pelo cidadão (TEIXEIRA, 2020).

A expansão dos conselhos municipais deu-se em diversas frentes temáticas, dentre elas a da educação. O sistema educacional brasileiro, proclamado na Constituição Federal de 1988, concebeu um sistema federativo da educação, a medida em que fomentou o fortalecimento de um sistema participativo. Enquanto o primeiro ainda apresenta concentração de competências à União, em detrimento da figura dos municípios (RANIERI, 2020), o segundo apresenta interessantes resultados no espaço da decisão de políticas públicas.

A organização da participação social no sistema de educação, a nível local, é exercida pela figura dos conselhos municipais de educação: seriam esses os responsáveis por influenciar na tomada de decisões sobre o sistema municipal de educação, bem como levar às discussões estaduais e federais as demandas locais sobre o ensino.

Considerando tudo isso, o objetivo geral do presente trabalho é: pesquisar a origem do pensamento participacionista na democracia e como esse se desenvolveu na figura dos conselhos municipais no Brasil; a medida que se verifica o funcionamento do espaço decisório

sobre o Direito à Educação no Brasil. Assim poderemos identificar a intersecção entre conselhos municipais e Direito à Educação no Brasil.

Sendo assim, possibilitamos a investigação de nosso objetivo específico, qual seja o estudo de caso do Conselho Municipal de Educação de Araras durante o ano de 2019. Analisa-se, por meio da pesquisa legal, o desenho institucional adotado pelo CMEA. Depois, por meio da análise das atas das reuniões, busca-se aferir a participação no interior do conselho por meio de dois indicativos: (i) a frequência dos membros conselheiros, na lista de presença; e (ii) as falas atribuídas aos participantes do CMEA; assim, poder-se-á, não somente analisar a presença dos membros conselheiros, como também o envolvimento daqueles no espaço de deliberação. Por fim, interpreta-se a qualidade das deliberações registradas em atas, a fim de se entender quais decisões o Conselho Municipal de Educação de Araras tomou durante aquele período, qual seu poder de influência no sistema municipal de ensino e se as atribuições normativa, consultiva e deliberativa estão sendo exercidas satisfatoriamente.

A justificativa do presente estudo reside no fato de que a figura dos conselhos municipais de educação promete solucionar fraquezas apresentadas tanto pela democracia representativa, quanto pelo modelo federativo da educação adotado pela Carta Magna. Dessa forma, mostra-se emergente a necessidade de se analisar o caso específico.

A hipótese preliminar é de que a participação nos conselhos municipais se limita aos aspectos burocráticos e de autogestão, não se aperfeiçoando, portanto, as atribuições institucionais do conselho ou tampouco suas promessas de complementariedade ao modelo liberal. Far-se-á, em guisa de conclusão, apontamentos sobre os resultados levantados de modo a pronunciar o cenário encontrado.

Utiliza-se da metodologia hipotético-indutiva para a presente pesquisa, mediante a pesquisa bibliográfica em materiais publicados (Revistas, Artigos Científicos, Livros, Doutrinas, etc.), inclusive para o estudo de caso, realizado por meio do estudo das atas publicadas no sítio eletrônico do Conselho Municipal de Educação de Araras (CMEA).

O trabalho foi dividido em três capítulos: (i) no primeiro deles, far-se-á um estudo sobre a evolução do pensamento da democracia participativa que convergirá na figura dos conselhos municipais; (ii) já no segundo, explica-se o sistema educativo brasileiro, qual a participação do município no desenho federativo adotado e como a participação influencia naquele; e (iii) no terceiro, por fim, estuda-se o objeto específico, o CMEA, nos aspectos de sua institucionalização e funcionamento no ano de 2019.

O primeiro capítulo conta com estudos sobre a evolução do conceito democracia e participação ao longo dos séculos XX e XXI, estudando-se autores como Max Weber (2020),

Joseph Schumpeter (1961), Carole Pateman (1982), David Held (1987), Jünger Habermas (1995) e Paulo Bonavides (2001). Estuda-se, também os efeitos da participação e dos espaços participativos no Brasil, na bibliografia contamos com autores, como Adrián Lavallo (2003, 2007, 2014), Leonardo Avritzer (2000, 2008), Ana Cláudia Chaves Teixeira (2004, 2020), Luiz Felipe Miguel (2014, 2017) e Murilo Gaspar do (2018).

O segundo capítulo, estudar-se-á a evolução do Direito à Educação no Brasil, mediante a bibliografia produzida por autores como Nina Ranieri (2018), Fábio Konder Comparato (2019), André Carvalho Ramos (2018), Manuel Gonçalves Ferreira Filho (1987), José Gomes Canotilho (2018) e Gilmar Mendes (2018). Depois, detalha-se as estruturas federativa e participativa do ensino brasileiro, através os estudos da literatura produzida por Nina Ranieri (2018, 2020), Michel Lutaif (2018) e Simone Flach (2020).

No terceiro, por fim, estuda-se o CMEA. Faz-se análise do arcabouço jurídico institucional do referido conselho ao longo do tempo, especificamente sobre as Leis Municipais n. 1.789/97; 2.869/06; 4.753/15; e 5.033/17 de Araras. Depois afere-se a quantidade e qualidade da participação exercida no CMEA, mediante a análise das atas publicadas no sítio eletrônico do conselho; para isso, compara-se a frequência dos membros conselheiros, com a participação institucional; verifica-se a quem são atribuídas as falas registradas em ata; e verifica-se o padrão decisório, classificando as decisões registradas em ata.

As considerações finais almejam fortalecer o debate sobre aspectos da participação nos conselhos municipais e o funcionamento dos conselhos municipais, a partir da compreensão da realidade observada no ano de 2019 no CMEA; anseia-se, também, tecer comentários à metodologia adotada para, assim, contribuir com o desenvolvimento das pesquisas sobre o mesmo tema.

## 1. O DESENHO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia nem sempre foi um conceito conexo à participação. Dentro da teoria política, durante o século passado, ao termo *democracia* foram atribuídos diversos e diferentes significados, numa disputa ideológica que marcou a emergência de alguns modelos democráticos distintos (HELD, 1987): enquanto de um lado a democracia era tratada como um método; de outro, em oposição ao primeiro, enxergava-se democracia como participação.

O primeiro, modelo liberal, firmou-se na compreensão de que a maioria da população não seria capaz de decidir demandas públicas e, por isso, o espaço decisório deveria ser ocupado por uma *elite* minoritária supostamente capaz de julgar e decidir as questões públicas. Nesse sentido, Max Weber (2020), entende que, numa sociedade racionalizada e influenciada por ideais de liberdade e individualidade, a democracia deve manifestar-se por meio de uma competição eleitoral partidária, na qual a elite mais preparada chega ao poder. Esse modelo ganhou força sobretudo após a Segunda Guerra Mundial (HELD, 1987; LAVALLE, 2011), momento no qual induziu-se a sociologia política a entender que as massas menos educadas teriam tendências em apoiar regimes autoritários (LAVALLE, 2011). Em vista disso, consolidou-se, de maneira quase hegemônica, o entendimento de Schumpeter que, corroborando com a ideia weberiana, defende a concepção de que a democracia é "um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo [...]" (SCHUMPETER, 1961, *n.p.*). Noutras palavras: a democracia seria o instrumento que autoriza ou reprova a condição do representante em deliberar.

Não obstante à consolidação deste modelo liberal na teoria e sociologia políticas, o fortalecimento dos movimentos sociais ao redor do mundo, nas décadas de 1970 e 1980, permitiu a difusão das ideias participacionistas como a principal alternativa à democracia liberal (LAVALLE, 2011), em razão daquela considerar a participação popular como essência do conceito de *democracia*.

A emergência dos pensamentos da democracia participativa dá-se num contexto em que a democracia liberal apresenta alguns vícios, maiormente no tocante à representação e o modelo partidário eleitoral, que, por vezes, é contaminado pelos interesses privados do poder econômico junto ao poder político. Ensina, Paulo Bonavides (2001, p. 25-26):

Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o *status quo* fez passar por democracia e representação (BONAVIDES, 2001, p. 25-26).

Dessarte, a democracia participativa seria uma alternativa que representa "o único modelo capaz de pôr cobro ao ludfbrío do poder popular, sempre objeto das alienações e descumprimento de sua vontade por outra vontade, ocupando e dominando as Casas representativas, posto que derivadas daquela, invariavelmente o tem negado, destroçado ou atraído" (BONAVIDES, 2001, p. 25).

Dessa nova alternativa à descrença do modelo representativo, Lavalle (p. 104-105) destaca a teoria de três dos mais influentes pensadores: Benjamin Barber, Crawford MacPherson e Carole Pateman. Enquanto o primeiro acreditava na abolição da representação, por defender que essa "destrói a participação e a cidadania mesmo se serve à accountability e aos direitos privados" (2003, *apud* LAVALLE, 2011, p. 105); os outros dois, por outro lado, acreditam na relação de complementaridade entre a representação e a participação.

Dessas últimas, considerar-se-á, para efeitos teóricos da participação, as perspectivas desenvolvidas pela pensadora Carole Pateman, por duas principais razões: (i) por ser o pensamento mais influente, em relação à democracia participativa (MIGUEL, 2017); e (ii) por entender que a participação popular oportuniza o aprendizado democrático do cidadão e lhe diminui a inclinação ao autoritarismo (PATEMAN, 1992).

A autora, inspirada na participação democrática de Jean-Jacques Rousseau<sup>1</sup>, acreditava que aqueles pensadores que viam a massa popular como incapaz de ocupar espaços de deliberação não levaram em consideração "as evidências relativas aos efeitos psicológicos da participação" (PATEMAN, 1992):

Contudo, vimos que há evidências apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole de que com efeito aprendemos a participar, participando, e de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo. Se aqueles que acabam de chegar à arena política tivessem sido previamente educados para ela, sua participação não representaria perigo algum para a estabilidade do sistema. (PATEMAN, 1992, p. 139)

---

<sup>1</sup> Rousseau acredita que a verdadeira democracia não é possível ser praticada, pois seria "contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado" (ROUSSEAU, 2019).

O referido 'efeito psicológico' seria o sentimento de "eficácia política para uma cidadania ativa do ponto de vista político" (PATEMAN, 1992, p. 102) daqueles que participam. A autora se baseia em análises empíricas de modelos de democracia industrial na Grã-Bretanha e, principalmente, no modelo iugoslavo; suas conclusões acerca deste último são otimistas em relação às novas respostas à democracia participativa.<sup>2</sup>

É, nesse momento, prudente advertir que a visão da autora será considerada em relação à participação em seu conceito e efeito quando aplicada a um ambiente de deliberação, nada mais. Afinal, a democracia industrial de Carole Pateman é conflitante com o sistema capitalista (MIGUEL, 2017) e esse estudo possui o interesse de analisar a participação política dentro de um desenho institucional outro, que não ao meio de produção industrial.

O que nos importa em relação ao estudo de Pateman é a sua observação empírica sobre as tentativas participacionistas industriais - feita em seu livro *Participação e Teoria Democrática* (1992) - sobre as quais ela identificou três espécies de participação: (i) a pseudoparticipação; (ii) a participação parcial; e (iii) a participação plena. Em linhas gerais, a pseudoparticipação seria aquela em que todo o poder de decisão se concentra na mão de um líder superior<sup>3</sup>, quando o empregado (indivíduo) possui apenas o sentimento de estar participando em discussões (não vinculativas) (VERBA *apud* PATEMAN, 1992). Já em relação à participação parcial, a autora se baseia no entendimento de French, Israel e Aas (*apud* PATEMAN, 1992, p. 97): "a participação parcial é um processo no qual duas ou mais influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes. Por fim - e para nós o mais importante - tem-se a participação plena, que a autora evidencia como aquela na qual há a primazia pela igualdade no poder político, ou seja, cada partícipe possui igual poder em decidir.

Os efeitos da participação política possibilitam, como já mencionado, a educação democrática, tanto para a própria participação em espaços de deliberação, mas também nas discussões sobre as deliberações nos altos níveis (MIGUEL, 2014). É, pois, por meio do exercício da participação que também se eleva a qualidade da representação do modelo liberal; pois segundo a própria Pateman (*apud* LAVALLE, 2011) seria impossível negar o governo representativo.

---

<sup>2</sup>A autora utiliza a experiência acumulada no sistema iugoslavo de democracia industrial para responder como, numa indústria moderna, poderia haver a participação direta dos indivíduos; argumenta, portanto, que o sistema iugoslavo trouxe respostas otimistas, como: (i) rotatividade nos cargos de poder, permitindo a oportunidade de participação direta a todos os trabalhadores; (ii) sistema possibilita a oportunidade de tomada de decisões sobre temas de grande relevo, por meio de referendos. A experiência se mostrou exitosa na distribuição de renda e na educação participativa dos trabalhadores (PATEMAN, 1992).

<sup>3</sup> O exemplo dado na obra seria um supervisor (p. 95).

A educação democrática proveniente da participação política é o que garante a manutenção dos avanços decorrentes dos direitos fundamentais e, por isso, se relaciona aos atributos de dignidade e cidadania de um indivíduo. É esse um dos motivos sobre o qual Paulo Bonavides (2001) edificava seu entendimento pela democracia participativa na consolidação das conquistas do Estado Social:

Introduzir, de conseguinte, o princípio da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental na consciência, na vida e na práxis dos que exercitam a governação e dos que, enquanto entes da cidadania, são, do mesmo passo titulares e destinatários da ação de governo, representa uma exigência e imperativo de elevação institucional e de melhoria qualitativa das bases do regime.  
É o que se preconiza numa sociedade açoitada de inumeráveis lesões aos direitos fundamentais e de frequente desrespeito às garantias mais elementares do cidadão livre, aquele que se prepara para compor os quadros da democracia participativa do futuro. (BONAVIDES, 2001, p. 16)

Esse é, portanto, um dos fins pelos quais a participação na democracia se justifica. Compreender que a participação nos espaços decisórios melhora não só a qualidade do conteúdo decisório, mas também qualidade das próximas decisões a serem tomadas pelo indivíduo participante; é motivo de amparo pela luta de construir e manter espaços de participação política dos indivíduos, além de garantir a manutenção das conquistas substanciadas num ordenamento jurídico.

Mas não só. A democracia participativa, além de exercer o seu papel pedagógico, pode também promover, conforme enumera Murilo Gaspardo (2018): 1) a inclusão de grupos sociais excluídos do debate público - por meio da reivindicação de espaços participativos mais amplos e mais plurais; 2) a participação com ânimo deliberativo - distancia-se da deliberação decisionística e se aproxima a uma decisão construída por meio de uma concepção dialógica; e 3) a diversificação da arquitetura das instâncias de participação - são inúmeros os desenhos dos espaços participativos, nos quais a participação e as decisões ocorrem de maneira diferentes. Tentaremos abordar estes três *fundamentos* logo abaixo, de modo a evidenciar os proveitos e conveniências da democracia participativa.

A inclusão dos grupos *historicamente excluídos* na deliberação pública se fundamenta na "reivindicação de espaços participativos ampliados para atores sociais política, social e economicamente mais fracos, os quais são geralmente excluídos dos processos decisórios" (GASPARDO, 2018, p. 73), ou seja, as minorias políticas, marginalizadas em relação às instituições de poder, podem acessar espaços participativos ampliados.

Nesses espaços participativos, em respeito ao segundo fundamento, a deliberação possui uma carga muito mais dialógica e construtiva, do que decisionística. Explica-se. De um lado, a

democracia liberal, influenciada pelo ceticismo democrático de Max Weber e Joseph Schumpeter, não vislumbra a deliberação política como esfera de solução das divergências culturais dentro de uma sociedade. Weber, sobre isso, anteviu a pluralização cultural conflitante na democracia do século XX. Avritzer (2000, p. 27-28):

Weber antecipou, na sua obra, duas questões que se tornariam, ao longo da primeira metade do século XX, elementos de uma concepção decisionística de deliberação: o primeiro desses elementos seria o ceticismo em relação a debates envolvendo tradições culturais distintas; o segundo seria a percepção de que a complexidade administrativa seria contraditória tanto com a participação quanto com a argumentação. No que diz respeito ao primeiro desses elementos, Weber percebeu corretamente já no início do século uma tendência à pluralização cultural. Para ele, as divergências culturais que ele percebia como externas ao Estado nacional colocavam um problema central para a democracia. Como resolver divergências em casos nos quais não seria possível optar cientificamente por uma cultura em relação à outra? (AVRITZER, 2000, p. 27-28)

Esse pensamento weberiano foi, novamente, corroborado por Joseph Schumpeter que, por sua vez, alvitrou por:

deixar as questões culturais [...] de fora da política democrática. Nesse sentido, o problema da diferença não irá encontrar, na teoria democrática da primeira parte do século XX, uma solução no campo da argumentação. A concepção decisionística de deliberação propõe uma forma de decisão que, supostamente, prescinde dessa dimensão (AVRITZER, 2000, p. 28-29).

Por outro lado, surgem ideias transformadoras ao debate público. No campo teórico, destacam-se, Rawls e Habermas (LAVALLE 1997; AVRITZER, 2000). Para o primeiro, há a possibilidade de se chegar na compensação das divergências, por meio da razão argumentativa dos indivíduos razoáveis; igualmente, Habermas acredita que o debate possibilita a criação de demandas por meio da linha racional, e se houver uma comunicação entre os indivíduos que seguissem a carga valorativa, linguagem teleológica e reflexões do mundo, far-se-ia a utilização pragmática da linguagem, suficiente para satisfazer as demandas sociais (AVRITZER, 2000). Nesse sentido, Jürgen Habermas (1995, p. 43):

Uma concepção dialógica vê – ou talvez fosse o caso de dizer que idealiza – a política como uma atividade normativa. Ela concebe a política como uma contestação sobre questões de valores e não meramente questões de preferências. Ela entende a política como um processo de argumentação racional e não exclusivamente de vontade, de persuasão e não exclusivamente de poder, orientado para a consecução de um acordo acerca de uma forma boa e justa, ou pelo menos aceitável, de ordenar aqueles aspectos da vida que se referem às relações sociais e à natureza social das pessoas” (HABERMAS, 1995, p. 43)

Para fins práticos, algumas teorias outras foram desenvolvidas para que se pudesse aplicar a *teoria do discurso* habermasiana em espaços predefinidos, até porque a "teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos" (HABERMAS, 1995, p. 47). Destaca-se, nesse contexto, os pensamentos de Cohen que, em se presumindo a razoabilidade e igualdade entre os indivíduos da sociedade, calcula a possibilidade de se conduzir demandas dentro de um ambiente plural de democracia deliberativa e, mesmo se não houver convergência consensual, uma votação dos partícipes, precedida de uma discussão racional, seria legítima. (AVRITZER, 2000).

Tal ambiente plural seriam os fóruns de deliberação pública, o que nos leva ao terceiro fundamento: os inúmeros desenhos em que a democracia participativa materializa-se. Justifica-se esse terceiro elemento pelo fato de que democracia participativa "não apresenta um arcabouço jurídico-institucional básico para a concretização de seus princípios, como o mandato, os sistemas eleitorais e os partidos políticos. O que há são diferentes experiências de inovação institucional que, em geral, [...] são forjadas pela sociedade civil e pela luta política" (GASPARDO, 2018, p. 73).

No Brasil, esse espaço de deliberação argumentativa se manifesta por meio de diversos desenhos institucionais diferentes, propostos, instituídos, desenvolvidos e aprofundados durante as últimas três décadas. Dessarte, demonstrar-se-á, no subcapítulo a seguir, a desenvolvimento da democracia participativa brasileira, nas diferentes esferas e instâncias.

O florescer da democracia participativa ocorreu no Brasil, sobretudo após a Ditadura militar e a promulgação da Constituição de 1988. Em primeiro lugar, deve-se pontuar a redação da nova carta constitucional que possibilitou a garantia formal da participação cidadã direta no poder, logo no parágrafo único de seu primeiro artigo. Veja-se o texto constitucional (1988):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Embora se acredite que o exercício direto do poder pelo povo seja mediante a tríade do artigo 14, da Constituição Federal<sup>4</sup> - previsões constitucionais que não se desenvolveram no Brasil democrático<sup>5</sup> -, não resta aí o limite do poder do povo. Afinal de contas, a cidadania é o direito do indivíduo de interferir no processo governamental (FERREIRA FILHO, 2020), e ela deve ser compreendida de forma extensiva, de modo a ampliar a pluralidade nos espaços de poder. Adrián Gurza Lavalle (2003):

a cidadania tem mostrado extraordinária flexibilidade na incorporação de formas não tradicionais de representação de interesses e na ampliação de sua substância mediante o reconhecimento de direitos específicos; flexibilidade, aliás, evidenciada há tempo com a admissão de direitos sociais de índole corporativa [...]. Dentre outros, são exemplos dessa maleabilidade a expansão de políticas públicas afirmativas, a multiplicação de formas participativas no exercício da administração do Estado, o reconhecimento generalizado do voto no exterior e o reconhecimento de autonomias intranacionais (LAVALLE, 2003, p. 90)

É precisamente essa expansão do significado de cidadania que caminha lado a lado da democracia participativa, num obstinado embate com os vícios da representação política, a fim de se garantir legitimidade no decidir da coisa pública. Paulo Bonavides (2001, p. 18-19):

Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação. Legitimidade que mana, enfim, do cidadão erguido faticamente às últimas instâncias do poder, tendo de sua mão, por expressão de soberania, os freios à conduta e à política dos governos, que ele, o cidadão, mesmo, como povo, há de traçar, sancionar e executar (BONAVIDES, 2001, p. 18-19).

Não obstante aos avanços normativos alcançados com a nova Constituição, menciona-se a importância da sociedade civil e dos movimentos sociais que centralizaram função primordial na formação dos novos espaços de participação social no poder, sobretudo a partir nas décadas de 1970-90, no movimento da redemocratização (LAVALLE, ZWAKO, 2014; GASPARDO, 2018).

---

<sup>4</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

<sup>5</sup> “Uma parte da participação que a gente poderia ter feito, a gente não fez - ou não fez, ainda, vamos dizer assim - que era ter uma ação mais direta, via plebiscito, referendo, *recall*, enfim. Que está aí - que ainda está aí - para ser colocada (*sic.*) em prática na democracia brasileira” - Transcrição de uma entrevista realizada com a Professora Doutora Ana Cláudia Chaves Teixeira, no programa “Fala, Doutor” da TV Cultura, em março de 2015. Entrevista disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jRpf3psySR0>>. Acesso em 11 out. 2021.

O pós-Ditadura Militar, era um momento no qual a participação possuía, nas palavras de Ana Cláudia Chaves Teixeira (2020), o sentido de emancipação. A corrente pela participação brasileira era influenciada, principalmente, pelos pensamentos da (i) Teologia da Libertação, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); (ii) educação popular, de Paulo Freire; (iii) da participação educativa, de Carole Pateman; e (iv) núcleos do Partido dos Trabalhadores (PT); e ganhou suas primeiras experiências nas primeiras gestões petistas (TEIXEIRA, 2020).

Demonstra-se, portanto, que era um movimento democrático sustentado por diversos setores da sociedade civil - desde os movimentos sociais ligados ao Partido dos Trabalhadores, até às comunidades cristãs da Teologia da Libertação.

No passar dos anos, nesse caminho de ampliação da participação popular no poder, a democracia participativa brasileira experimentou relevantes avanços teóricos e práticos, transformando o Brasil de "um país de baixa propensão associativa [...] em um dos países com o maior número de práticas participativas" (AVRITZER, 2008, p. 44), nos mais diversos formatos; destacando-se, ainda, como um exportador de modelos participacionistas.

Dos desenhos participativos que ganharam força a partir da década de 1990, destacam-se os de âmbito local, quais sejam: (i) o Orçamento Participativo; (ii) os Planos Diretores Municipais; e, enfim, (iii) os Conselhos de Políticas Públicas Municipais (AVRITZER, 2008; LAVALLE, 2012); essas foram nomeadas como Instituições Participativas (IPs), por Leonardo Avritzer (2008), quem as definiu como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (AVRITZER, 2008, p. 45).

Nesse momento, a participação, segundo Ana Cláudia Chaves Teixeira (2020) passaria a desempenhar um papel deliberativo na democracia brasileira:

Deve-se considerar que no período seguinte, predominou a participação como deliberação, entendida como um outro conjunto de práticas e valores associadas à participação que tem na expressão "partilha do poder de governar" sua idéia força. Esse sentido de participação traduz a forte expectativa dos movimentos sociais no Brasil de atuarem por dentro do Estado decidindo sobre políticas públicas. Esse período dos anos 1990 foi marcado pela afirmação da participação em torno das políticas públicas e a disseminação das experiências participativas nos municípios brasileiros, no contexto adverso do neoliberalismo, que colocava limites ao desenvolvimento de projetos participativos. Duas experiências significativas foram tratadas neste período, os Conselhos de políticas públicas e o Orçamento Participativo (TEIXEIRA, 2020, p. 6)

Marca-se, portanto, um momento histórico de inovações institucionais democráticas no campo da participação; seria, enfim, possível incluir pessoas historicamente excluídas do debate público nos espaços de tomadas de decisão e fazer dessas decisões mais legítimas: "as instituições participativas (IPs) aprofundariam a democracia ao fazer da tomada de decisão um

processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade. Elas também teriam poder para impactar positivamente os resultados das políticas públicas ao aproximar a tomada de decisões daqueles que são por elas afetados" (ALMEIDA, CARLOS, SILVA, 2016).

As IPs seriam, pois, a concretização do que a carta constitucional proclamou, muitas das vezes possíveis, mediante os esforços dos Poderes Executivos e Legislativos. Nesse sentido, entendem Lavallo e Swako (2014, p. 92):

as instituições participativas constituem a materialização institucional de preceitos consagrados na Constituição e que elas não ameaçam a democracia representativa, pelo contrário, enriquecem-na e a complexificam. Mais: parte nada desprezível dessas instituições foi criada mediante leis pelos poderes legislativos municipais, estaduais e nacional, de modo que mal poderiam ser entendidas como uma tentativa de suplantá-las" (LAVALLE, SWAKO, 2014).

Cada uma das experimentações participativas possui características específicas de acordo com seus desenhos institucionais, em relação, por exemplo: à sua iniciativa propositiva - se derivada de livre iniciativa do Poder Executivo local, como o Orçamento Participativo, ou se por imposição legal ao governo local, como nos casos dos Conselhos de Saúde ou de Assistência Social; à sua forma de organização participativa - se debaixo pra cima, como o Orçamento Participativo, ou se é mediante a partilha do poder, como os Conselhos de políticas públicas (AVRITZER, 2008).

O que nos importa, em relação aos conselhos de políticas públicas municipais, é que esses são marcados pelo espaço de partilha de poder (AVRITZER, 2008; LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016), que se fortaleceram num movimento em que a democracia participativa significava, na teoria política brasileira, deliberação (TEIXEIRA, 2020).

A mencionada partilha de poder se dá pela divisão de cargos dentro desse espaço participativo. Explica-se. É um ambiente que surge mediante os esforços sobretudo do Poder Executivo local, que ao instituí-lo estabelece um número de cadeiras que se destinam, em igualdade numérica, aos agentes da administração pública e cidadãos escolhidos<sup>6</sup>.

O surgimento dos conselhos, propriamente ditos, são nas áreas da vigilância sanitária e, principalmente, da saúde (AVRITZER, 2008; TEIXEIRA, 2020). Em São Paulo, por exemplo, o conselho de saúde público foi instituído ao final da década de 1980, sob o governo de Luiza Erundina (PT). A partir de então, o desenho institucional da partilha de poder mostrou muito

---

<sup>6</sup> A forma de escolha dos cidadãos (ou atores da sociedade civil) que vão ocupar as cadeiras de conselheiros são variadas. Na maior parte das vezes são eleitos pelos seus pares (normalmente usuários ou interessados do serviço público), mas existem outras possibilidades de ascensão à cadeira, por exemplo, mediante sorteios.

potencial de efetividade, acumulando, de maneira exitosa, as atribuições normativa, deliberativa e consultiva (AVRITZER, 2008).

Em se tratando, portanto, de um espaço no qual o cidadão ativo pode deliberar sobre políticas públicas, Ana Cláudia Chaves Teixeira (2020) vai argumentar que os conselhos seriam responsáveis pela formação da utopia da democracia participativa no ideário brasileiro; os cidadãos, enfim, conseguiam exercer a titularidade do poder que lhes foram conferidos na carta constitucional.

Nesse momento histórico, substanciou-se a expansão dos conselhos municipais pelo Brasil: o aumento no surgimento dos conselhos nos municípios foi considerável não só em números, mas também em relação ao assunto: “a expansão dos conselhos trouxe consigo diversificação temática ou de áreas de políticas e de modo e grau de inserção nos arcabouços institucionais de tais áreas, plausivelmente alargando a variação de sua eventual efetividade.” (LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016).

Destacam-se, para o presente estudo, os conselhos municipais de educação que, segundo Lucia Helena Teixeira (2004), possuem forte traço normativo:

[...] a idéia dos conselhos de educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX. Essa concepção conferiu-lhes a marca de órgãos normativos do sistema [...] (TEIXEIRA, 2004, p. 693).

Compreende-se, portanto, que os conselhos municipais de políticas públicas, como desenho institucional, caracterizam-se pela partilha do poder entre a administração pública e os atores da sociedade civil no exercício das atribuições normativa, consultiva e deliberativa. Nos conselhos municipais de educação, destaca-se a função normativa, conforme mencionado. Sendo assim, é necessário que analisemos como se estrutura o sistema de ensino no Brasil para que entendamos a inserção dos conselhos municipais nessa estrutura e seu papel em relação ao Direito à Educação: o que será feito no próximo Capítulo.

## 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

O começo do século passado foi marcado pela expansão dos Direitos Humanos de segunda dimensão e pelo Estado Social: a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 proporcionaram o reconhecimento constitucional dos direitos sociais. Conceitualmente, deve-se entender, portanto, os direitos sociais como aqueles que podem ser reivindicados pelo seu titular ao Estado prestador:

Os direitos sociais consistem em um conjunto de faculdades e posições jurídicas pelas quais um indivíduo pode exigir prestações do Estado ou da sociedade ou até mesmo a abstenção de agir, tudo para assegurar condições materiais e socioculturais mínimas de sobrevivência. [...] O conteúdo dos direitos sociais é essencialmente prestacional, exigindo-se ação do Estado e da sociedade para superar desigualdades fáticas e situação material ofensiva à dignidade. Há também direitos sociais de abstenção (ou de defesa), pelos quais o Estado deve se abster de interferir de modo indevido em determinado direito social, como, por exemplo, a liberdade de associação sindical ou ainda o direito de greve (RAMOS, 2018, *n.p.*)

Para fins do presente trabalho, menciona-se que a Constituição de Weimar foi a pioneira no tratamento específico do direito à educação, objetivando diminuir as desigualdades e a pobreza daqueles que vivem no país recém-derrotado na Primeira Guerra Mundial:

Consagrando a evolução ocorrida durante o século XIX, e que contribuiu decisivamente para a elevação social das camadas mais pobres da população em vários países da Europa Ocidental, atribuiu-se precipuamente ao Estado o dever fundamental de educação escolar. A educação fundamental foi estabelecida com a duração de oito anos, e a educação complementar até os dezoito anos de idade do educando. Em disposição inovadora, abriu-se a possibilidade de adaptação do ensino escolar ao meio cultural e religioso das famílias (art. 146, segunda alínea). Determinou a Constituição que na escola pública, em ambos os níveis – o fundamental e o complementar –, o ensino e o material didático fossem gratuitos (art. 145, *in fine*). Ademais, previu-se a concessão de subsídios públicos aos pais de alunos considerados aptos a cursar o ensino médio e o superior (art. 146, última alínea) (COMPARATO, 2019)

Seguindo-se, pois, as trajetórias mexicana e alemã, não tardou muito para que o Brasil elaborasse uma norma constitucional que contemplasse os direitos sociais, sobretudo o direito à educação, e assim o fez em 1934; não obstante ao fato de que a Constituição de 1824 já tivesse abordado a educação *per se*<sup>7</sup>, esse praticamente exclusivo - os indicativos educacionais

---

<sup>7</sup> A Constituição de 1824, do Brasil Imperial, tratava sobre a educação em seu artigo 179, inciso XXXII e XXXIII: embora o texto constitucional da época previsse “A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos”, a cidadania não era universal - mulheres, escravos e populações indígenas, por exemplo, não eram alcançados pela educação pública da época (RANIERI, 2018)

alcançados durante o Império foram pouco satisfatórios – menciona-se, por exemplo, que a República foi proclamada a um povo de maioria analfabeta (RANIERI, 2018).

Em 1934, iniciou-se a tradição brasileira pela construção de um Estado Social (MALISKA, *in* CANOTILHO, 2018) que reconhecia, pela primeira vez, a educação como um direito fundamental<sup>8</sup> de natureza universal<sup>9</sup>. A nova constituição reservou espaço relevante para a garantia dos direitos à educação<sup>10</sup>: de forma pioneira, à União compete moldar as diretrizes e aos estados complementarem as omissões<sup>11</sup> (SOARES, 2018).

Apesar disso, duas impressões negativas podem ser identificadas em relação ao surgimento do direito à educação na Constituição de 1934: (i) a brevidade na duração do ordenamento não permitiu o avanço real do ensino, não obstante ao avanço da compreensão sobre a educação; e (ii) a participação popular esvaziada da época não qualificou o direito à educação como uma “conquista democrática” (RANIERI, 2018, p. 23).

Após os retrocessos em relação ao direito à educação pela Constituição “Polaca” de 1937<sup>12</sup>, o processo de ampliação do ensino público seguiu à Constituição de 1946, que sucedeu o regime ditatorial varguista, descentralizando-se a organização do sistema de ensino, de modo a viabilizar melhor adaptação às características e deficiências regionais e locais (RANIERI, 2018). Mantidos tais avanços, a Ditadura Militar ampliou a garantia dos direitos sociais mirando à universalização da educação, mas não só:

No caso do direito à educação, a Constituição de 1967 assegurará a educação universal, gratuita e compulsória dos sete aos quatorze anos para o ensino primário, estendendo a gratuidade do ensino público secundário àqueles que demonstrassem insuficiência de recursos; para tanto, ampliou o percentual de impostos destinados ao financiamento e manutenção da educação (art. 176, § 4º) e instaurou um sistema de financiamento do ensino primário pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas, mediante o qual ou asseguravam o seu oferecimento direto a seus empregados e filhos ou contribuía com salário educação (art. 178) (RANIERI, 2018, p. 25).

---

<sup>8</sup> Entende-se por direito fundamental aquele que possui origem constitucional com impulso vinculante pelo Poder Judiciário (RAMOS, 2018)

<sup>9</sup> Art. 149: A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1934)

<sup>10</sup> “A Constituição de 1934, que veio logo após o período conhecido como o da “Política do Café com Leite”, dedica espaço significativo à educação, com 17 artigos, 11 dos quais em capítulo específico sobre o tema (cap. II, arts. 148 a 158)” (SOARES, 2018, p. 58).

<sup>11</sup> Vide art. 5o, XIV, Constituição Federal de 1934.

<sup>12</sup> A professora Nina Ranieri indica a centralização do sistema educacional e a desvinculação das receitas tributárias à educação como retrocessos trazidos pela Constituição de 1937 à educação (RANIERI, 2018). Rúben Soares (2018) evidencia, também, a mencionada centralização em relação às diretrizes da educação, além de expor a educação gratuita destinada somente aos mais pobres, estabelecendo-se aos mais abastados o dever de contribuição ao ‘caixa escolar’ (SOARES, 2018).

Demonstra-se, ainda, que a maior inovação normativa do período foi, talvez, contudo, a vinculação de receita tributária à política de educação municipal, prevendo-se, inclusive, intervenção dos estados nos municípios que viessem a descumprir tal vinculação<sup>13</sup> (RANIERI, 2018; SOARES, 2018). Salienta-se que, por mais que a frequência escolar aumentou e o analfabetismo caiu até a década de 1980, a política educacional não havia, ainda, alcançado uma igualdade de oportunidade às camadas sociais, em razão da disparidade da qualidade da educação pública e privada, evasão e repetência escolar, além da dificuldade de se incluir a população rural no sistema de ensino público (RANIERI, 2018).

Além disso, ainda sobre a Constituição Semântica de 1967<sup>14</sup>, alerta-se pela incapacidade desta norma. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1987): "Apesar desse pomposo título [educação e cultura] encontram-se apenas princípios sobre legislação de ensino e algumas declarações inócuas" (FERREIRA FILHO, 1987, p. 336).

A Constituição de 1988, por sua vez, não economizou esforços para garantir a universalização do direito à educação e os meios necessários para alcançar sua satisfação; presente no rol dos direitos sociais elencados no artigo 6º, CRFB<sup>15</sup>, o direito à educação recebeu a maior quantidade de dispositivos constitucionais dentre aqueles (ALVES, 2018; RANIERI 2020): totalizando-se onze artigos distribuídos na Seção I, do Capítulo III, do Título VIII da Carta Magna.

No primeiro dispositivo da referida seção, artigo 205<sup>16</sup>, atribui-se ao Estado e à família a obrigação pela educação que terá a função tripla em relação ao indivíduo - nomeado pelo Professor André de Carvalho Ramos (2018) como o trinômio constitucional: (i) o pleno desenvolvimento da pessoa, (ii) seu preparo para o exercício da cidadania e (iii) sua qualificação para o trabalho.

Além disso, os esforços constitucionais estendem-se, também, no que diz respeito à inclusão daqueles "historicamente excluídos do direito à educação" (SOARES, 2018, p. 68),

---

<sup>13</sup> Vide Emenda Constitucional n. 1, de 1969 - art. 176.

<sup>14</sup> "[constituição semântica] é aquela cuja interpretação de suas normas depende de averiguação de seu conteúdo significativo, da análise de seu conteúdo sociológico, ideológico, metodológico, possibilitando uma maior aplicabilidade político-normativa-social do texto constitucional" (MORAES, 2006, p. 6), no caso, deve-se considerar o contexto ditatorial no qual foi elaborada a Constituição em comento.

<sup>15</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

<sup>16</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

elencase, para isso, alguns princípios a serem seguidos, além de meios para a efetivação de tal direito<sup>17</sup>:

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

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
- IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. [...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
  - II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
  - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
  - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
  - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
  - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
  - VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Quanto à inclusão dos excluídos, menciona-se a diligência constitucional para que a rede de ensino possa alcançar a todos: seja por meio do atendimento especial aos portadores de deficiência (art. 208, III), do oferecimento de aulas noturnas, além (art. 208, VI), é claro, de condições materiais para o pleno exercício do direito à educação (art. 208, VII). Nesse sentido, é importante ressaltar a manutenção do acesso à educação gratuita como um direito público subjetivo: havendo, portanto, possibilidade de ser judicializado, bem como a de se responsabilizar o Poder Público se não houver a oferta do ensino obrigatório (MENDES,

<sup>17</sup> “Nesse contexto, o Estado tem buscado formas de promover esse direito, principalmente por meio da inclusão de camadas menos favorecidas e historicamente alijadas da tutela estatal no sistema educacional. Assim, foram instituídos diversos programas de ação afirmativas nas Universidades Públicas, com a finalidade de combater tanto a exclusão fundada em fatores de ordem socioeconômicas, quanto nos de origem racial” (MENDES, BRANCO, 2018); veja-se, também, a inclusão ao sistema universitário na ADI 3.330 (PROUNI); e ADPF 186 (programa de cotas UnB)

BRANCO, 2018; SOARES, 2018) – dessa forma, não somente se garante o exercício do direito pelo titular, mas também a penalização da Administração Pública omissa.

A inclusão é, também, possibilitada em relação aos direitos de liberdade religiosa<sup>18</sup> e em respeito às populações indígenas<sup>19</sup>: oferecendo-se o ensino religioso facultativo e o ensino ministrado nas línguas maternas dos povos originários. Aborda-se, também, por fim, a possibilidade da educação ser oferecida por instituições privadas de ensino<sup>20</sup>, desde que sejam autorizadas e fiscalizadas pelo Poder Público em relação à obediência às normas gerais de ensino.

Segundo o ordenamento constitucional, a educação é tratada e seria, portanto, um meio de emancipação disponível ao cidadão<sup>21</sup>: a força motriz para que o indivíduo alcance sua plenitude em outros direitos, como os direitos políticos por exemplo:

Nesse ponto, é interessante ressaltar o papel desempenhado por uma educação de qualidade na completa eficácia dos direitos políticos dos cidadãos, principalmente no que se refere aos instrumentos de participação direta, como o referendo e o plebiscito. Isto porque as falhas na formação intelectual da população inibem sua participação no processo político e impedem o aprofundamento da democracia (MENDES, 2018, *n.p.*)

Essa ideia não é nova no contexto constitucional, pensadores como Konrad Hesse já se utilizavam da educação emancipatória como o ponto de partida de uma democracia; para ele “a democracia é ‘um assunto de cidadãos emancipados, não de uma massa de ignorantes, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais [...]’” (MALISKA, in CANOTILHO, 2018).

Sendo assim, a nova Carta Magna, não somente estabeleceu as normas gerais ao direito subjetivo à educação com suas respectivas justificativas (o trinômio constitucional), mas também elencou princípios e motivações para sua efetivação. Em geral, pode-se dizer que os avanços constitucionais surtiram efeito positivo em relação à educação; percebe-se que houve

---

<sup>18</sup> Art. 5º, VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei (BRASIL, 1988)

<sup>19</sup> Art. 215, § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (BRASIL, 1988)

<sup>20</sup>Vide art. 209, CRFB.

<sup>21</sup> O direito à educação emancipadora foi discutido recentemente na ADPF n. 461, definida pelo Min. Rel. Luís Roberto Barroso como aquela “fundada no pluralismo de ideias, bem como na liberdade de aprender e ensinar, ‘cujo propósito é o de habilitar a pessoa para os mais diversos âmbitos da vida, como ser humano, como cidadão e como profissional’ (trecho do voto do Min. Barroso, STF, ADPF n. 461, decisão de 21-6-2017)” (RAMOS, 2018)

evolução quanto aos indicativos educacionais<sup>22</sup> comparados aos números de períodos anteriores, graças às especificidades da nova carta constitucional. Nina Ranieri (2020):

A alteração positiva percebida deve-se, fundamentalmente, a cinco condições promovidas pela Constituição Federal de 1988: (i) valorização dos direitos sociais e impulso à sua universalização; (ii) descentralização de competências e encargos entre os entes federados; (iii) novos parâmetros para alocação de recursos, entre os quais destacam-se os Fundos de Manutenção da Educação Fundamental – FUNDEF e Educação Básica - FUNDEB; (iv) existência de canais de participação social e (v) controle da esfera pública (RANIERI, 2020, *n.p*)

Os avanços não podem, no entanto, de maneira alguma, possuir um valor meramente semântico e restarem no campo das ideias, pelo contrário: aqueles precisam se consumir por meio da diligência dos atores envolvidos. É por isso que a Constituição de 1988 não apenas proclamou a educação como um direito social e fundamental, como também estabeleceu uma estrutura federativa e participativa, por meio das quais se concretizem tais avanços.

## 2.1 A estrutura federativa da educação

Conforme mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços normativos que buscaram solucionar antigos problemas em relação à educação, por meio da ampliação do acesso à educação básica em nível universal; o que só foi possível graças à cooperação entre os entes federativos numa caminhada descentralizada, porém guiada pelo Plano Nacional de Educação:

A Constituição Federal de 1988 atacou, sobretudo, os problemas históricos da educação nacional resultantes da omissão da elite dirigente: universalizou a educação básica, obrigatória e gratuita, inicialmente dos 7 aos 17 anos e, após a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, dos 4 aos 17 anos de idade. Com isso, ampliou a duração da escolaridade obrigatória, além de determinar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade. Outro passo importante foi a redefinição das formas de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de ensino, para assegurar a universalização da obrigatoriedade, assim como a elaboração do plano nacional de educação, com duração decenal, como instrumento de articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração. (RANIERI, 2018)

---

<sup>22</sup> Se na década de 1980 a taxa líquida de escolarização no ensino fundamental e médio era 80,1% e 14,3%, respectivamente, no ano de 2000 alcançou 94,3% e 33%. Em 2017, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios - PNAD, chegamos à taxa de 95,5% no ensino fundamental (praticamente universalizado) e de 87,2% no ensino médio. (RANIERI, 2020, *p. 2*)

Deve-se, pois, apreender que tal estrutura de colaboração federativa entre as três esferas do Poder Público em relação à rede de ensino: desde a repartição das competências (legislativas, administrativas e financeiras), até suas consequências fáticas dessa divisão de atribuições. Assim, poder-se-á analisar a realidade da municipalidade em relação à educação e como aquela dialoga com as esferas de participação social.

Em primeiro lugar, regressa-se ao pacto federativo pelo qual o constituinte originário optou. A federação<sup>23</sup> se opõe ao Estado unitário e centralizador das prerrogativas legislativas e administrativas. Pode-se elencar três aspectos favoráveis à opção federal de organização do Estado: diálogo democrático, eficiência e limitação do poder. Sobre o primeiro, deve-se observar que a opção pela forma federativa é o assentimento à democracia, uma vez que "o federalismo é um instrumento da de democratização do Estado e de contenção do poder pelo próprio poder" (BASTOS, 1995, p. 99-100); além disso, opta-se, pois, pela descentralização política do Estado a fim de se promover maior eficiência na decisão pública e garantir maior limitação do poder. Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A descentralização - note-se - é instrumento de eficiência governamental. Em geral, a centralização retarda as decisões que sobrevêm a destempo, atrasadas. E não raro leva a decisões inadequadas. De fato, a centralização tende a distanciar a vivência do problema da competência para decidi-lo, ou do poder para enfrentá-lo. [...] Mas a descentralização é também uma fórmula de limitação do poder. É geradora de um sistema de freios e contrapesos propício à liberdade. Com efeito, diminui a probabilidade de opressão, dividindo o exercício do poder por muitos e diferentes órgãos. E também por aproximar os governantes dos governados, o que facilita a influência destes no processo de tomada de decisões (FERREIRA FILHO, 1987, p. 48)

O federalismo manifesta-se na educação por meio da descentralização da "execução dos encargos e políticas educacionais pelos entes federados e respectivos sistemas de ensino, aos quais incumbem encargos de execução prioritários, com atuação redistributiva e supletiva federal, e aplicação vinculada de recursos em percentuais mínimos obrigatórios" (RANIERI, 2020). Noutras palavras, cada ente federativo é responsável pela política educacional da sua rede de ensino, ressalvada a ingerência da União para corrigir disparidades e garantir o padrão de qualidade minimamente aceitável<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> "Jellinek [...] aponta como da essência do Estado Federal a autonomia, salvaguardada pela Constituição, das unidades federadas. [...] Kelsen, com sua visão formalista do Direito, distingue o Estado Federal dos demais, pela existência nele de três ordens jurídicas: duas parciais (a União e as unidades federadas) e uma global (a da Constituição, que as domina, delimitando-lhes a competência e encarregando um órgão de fazer cumprir)" (BASTOS, 1995)

<sup>24</sup> Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino (BRASIL, 1996)

O desenho colaborativo entre os entes da federação demonstra uma tendência do federalismo moderno em “se atribuir necessidades básicas da população à menor esfera de governo” (RANIERI, 2020, p. 7); em sendo, pois, o município a menor esfera de governo e o local no qual ocorrem a satisfação das necessidades básicas da população, nada mais justo atribuir-lhes competência para executar as políticas de ensino.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 elevou os municípios à condição de entes federados, reconhecendo sua autonomia no artigo 30, inciso I, autorizando-se os municípios a "legislar sobre os assuntos de interesse local" (BRASIL, 1988). Tal autonomia se dá em três frentes: político-administrativa; jurídico-normativa e financeira-tributária. Essa nova organização federativa, marcada pela democracia e descentralização, tinha como objetivo a superação das oligarquias locais e regionais para o caminho da democratização local (ABRUCIO *apud* FLACH, 2020).

Dito isso, concatena-se na tabela abaixo os dispositivos das principais normas que versam sobre o sistema educacional brasileiro, a fim de se detalhar as atribuições de cada ente no federalismo educacional brasileiro na supracitada descentralização. Parte-se, do *caput* do artigo 211 da Constituição Federal, no qual prevê-se literalmente que a "União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (BRASIL, 1988), para a análise das seguintes normas: (i) Constituição Federal de 1988; e (ii) Lei de Diretrizes e Bases (LDB) número 9.394/96, apontadas como uma das fontes primárias do sistema educacional brasileiro<sup>25</sup>.

Tabela 1 - Atribuições dos entes federativos no federalismo educacional brasileiro

Ente(s) encarregado(s)	Atribuições	Dispositivo
União, Estados, Distrito Federal e Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Organização, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino;</li> <li>● Promoção da formação inicial, continuada e capacitação dos profissionais de magistério;</li> <li>● Adoção de mecanismos facilitadores de acesso e permanência aos professores nos cursos de formação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Art. 211, <i>caput</i>, CRFB;</li> <li>● Art. 8º, <i>caput</i>.</li> <li>● Art. 62, §§1º, 4º e 5º,</li> </ul>

<sup>25</sup> As fontes primárias do direito à educação no Brasil são a Constituição Federal-CF, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei no. 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação- PNE (Lei no. 13.005/2014). Obrigações complementares derivam do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei no. 8069/1990), da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Lei no. 11.494/2011), e da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei no. 11.738/2008), entre outras normas. (RANIERI, 2020, p. 6)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Incentivo na formação de profissionais de magistério, por meio de programa de bolsas de iniciação à docência.</li> </ul>	LDB;
Estados, Distrito Federal e Município <sup>26</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Oferecimento de cursos presenciais ou a distância a jovens e adultos (EJA);</li> <li>● Realização da capacitação de professores em exercício nos recursos da educação a distância;</li> <li>● integração de estabelecimentos de ensino fundamental ao sistema nacional de educação.</li> </ul>	Art. 87, § 3º, I, II e III, LDB.
União	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Organização do sistema federal de ensino;</li> <li>● Financiamento das instituições de ensino federais;</li> <li>● Garantia de igualdade de oportunidades educacionais (de maneira redistributiva e supletiva);</li> <li>● Garantia de padrão mínimo de qualidade na educação (de maneira redistributiva e supletiva);</li> <li>● Elaboração do Plano Nacional de Educação;</li> <li>● Organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições de ensino federais;</li> <li>● Prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino;</li> <li>● Elaboração (em colaboração com os demais entes) das competências e diretrizes para a educação infantil, fundamental e médio, em relação a integração curricular mínima para a formação básica;</li> <li>● Elaboração (em colaboração com os demais entes) do protocolo de identificação e cadastro e atendimento aos alunos da educação básica e superior, para fins de identificação das pessoas com altas habilidades e superdotação;</li> <li>● Coleta, análise e disseminação das informações atinentes à educação;</li> <li>● Garantia de avaliação do rendimento escolar no ensino (fundamental, médio e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Art. 211, § 1º, CRFB;</li> <li>● Art. 9º, I, II, III, IV, IV-A, V, VI, VII, VIII e IX, LDB.</li> </ul>

<sup>26</sup> Nesse caso específico, a União atuará de forma supletiva; vide § 3º, art. 87, LDB.

	<p>superior) para obter parâmetros da educação;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de normas gerais sobre graduação e pós-graduação;</li> <li>• Garantia de avaliação das instituições de educação superior;</li> <li>• Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação dos cursos superiores;</li> </ul>	
Estados (e Distrito Federal) <sup>27</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições do sistema estadual de ensino;</li> <li>• Elaboração e execução das políticas e planos educacionais em atenção às diretrizes da educação e do Plano Nacional de Educação (ambos de competência da União);</li> <li>• Autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação dos cursos superiores do sistema estadual de ensino;</li> <li>• Elaboração de normas complementares para o sistema estadual de ensino;</li> <li>• Garantia do ensino fundamental e o oferecimento universal e prioritário do ensino médio;</li> <li>• Oferecimento de transporte escolar aos alunos do sistema estadual de ensino;</li> <li>• Distribuição, com os municípios, a oferta do ensino fundamental proporcionalmente, em relação à realidade financeira e populacional</li> </ul>	Art. 10, I, II, III, IV, V, VI e VII, LDB.
Municípios (e Distrito Federal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais do sistema municipal de ensino, em atenção às políticas e planos de educação da União e dos Estados;</li> <li>• Atuar de maneira redistributiva em relação às escolas do sistema municipal de ensino;</li> <li>• Elaboração de normas, de maneira complementar, ao sistema municipal de ensino;</li> <li>• Autorização, credenciamento e supervisão dos estabelecimentos do</li> </ul>	Art. 12, I, II, III, IV, V e VI, LDB

<sup>27</sup> Art. 10, Parágrafo Único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios (BRASIL, 1996)

	sistema municipal de ensino; <ul style="list-style-type: none"> <li>● Oferecimento da educação infantil (creches e pré-escolas) e, prioritariamente, o ensino médio;</li> <li>● Oferecimento do transporte escolar do sistema municipal de ensino.</li> </ul>	
--	---	--

Distribuídas as competências, percebe-se o seguinte em relação aos municípios: (i) dever de organizar o próprio sistema de ensino - o Sistema Municipal de Educação (SME), em obediência ao Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>28</sup> e outras diretrizes do Estado federado; (ii) atuação de maneira redistributiva em relação às suas escolas; (iii) elaborar normas de maneira complementar; (iv) fiscalizar estabelecimentos de educação na rede municipal de ensino; e (v) oferecer ensino infantil e médio, juntamente com o transporte escolar. Compreende-se, pois, que: enquanto a União concentra as competências legislativa e financeira, tendo-se como redistributiva e suplementar os demais encargos executivos; apreende-se que "no plano dos encargos a atuação da União é definida pela via supletiva e residual, no plano das competências legislativas é expressamente indicada" (RANIERI, 2020, p. 12). Aos Municípios são atribuídas muitas tarefas executivas, não lhes atribuindo, no entanto, competência legislativa ou condições reais de financiamento próprio.

As principais fontes primárias do direito à educação são - além é claro, da Carta Constitucional - a Lei de Diretrizes e Bases e o Plano Nacional de Educação, cujo manancial nasce da vontade da União. A competência legislativa do município é tão somente remanescente, pois a Constituição Federal, ao versar sobre a competência legislativa dos entes federativos sobre matéria de educação, atribui competência concorrente somente à União, Estados e Distrito Federal.<sup>29</sup> Observa-se, portanto, uma posição de dificuldade dos municípios em relação ao que a norma determina: os municípios brasileiros devem obedecer o PNE, de competência privativa da União<sup>30</sup>, para organizar o SME, oferecer educação infantil e de nível médio, além do transporte escolar a todos os alunos da rede pública. Tal desenho institucional, segundo diagnóstico de Nina Ranieri (2020), não alinha as competências legislativas à sua execução:

<sup>28</sup> O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional em um determinado período. Atualmente, tem-se o PNE no período de 2014-24, conforme redação da Lei n. 13.005/2014.

<sup>29</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (BRASIL, 1988)

<sup>30</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

O problema é que não há correspondência entre a titularidade das competências legislativas e de execução, com exceção da União. As competências legislativas dos artigos 22 e 23 são executadas por Estados e Municípios. Nota-se, igualmente, o centralismo federal em relação às competências concorrentes previstas no art. 24, dada a prevalência das normas gerais. Embora a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, prevista no art. 22, da Constituição Federal, resulte de repartição horizontal das competências legislativas e, portanto, não seja competência exclusiva porque permite delegação [...] isto não ocorre. [...] O que se verifica, em grande medida, é a determinação, pela União, dos encargos educacionais municipais e estaduais, inclusive no plano financeiro, a despeito da possibilidade desses entes suportarem tais encargos (RANIERI, 2020, p. 13)

Essa concentração de poderes na figura da União se mostra problemática principalmente em relação à função primordial dos municípios em relação à educação, qual seja a de constituir um Sistema Municipal de Educação. Sobre esse assunto, se enxerga uma ocasião paradoxal, se por um lado a organização federativa da educação busca democratizar a política local; a situação da política local não tem condições de sustentar o desenho do federalismo educacional, principalmente em razão da falta de real autonomia dos municípios brasileiros.

Não há como deixar de considerar que a Constituição Republicana de 1988 inaugurou o que Camargo (2001, p. 313) denomina de federalismo "municipalista e participativo", visando melhorar as políticas locais, reduzir as desigualdades sociais e fortalecer a sociedade civil e consolidar a cidadania. Os dispositivos constitucionais indicam e fortalecem a visão descentralizadora da administração pública, distribuindo competências entre os entes federados (algumas privativas, conforme estabelecido nos artigos 21, 22, 25 e 30; e outras concorrentes, conforme previsto nos artigos 23 e 24). As competências concorrentes previstas no artigo 23 colocam os municípios em situação de igualdade institucional com os Estados e a União. Contudo, o exercício da igualdade institucional prevista precisa, nas realidades locais, ser respaldado no processo de autonomia para atuar no âmbito de sua competência. Infelizmente, a autonomia municipal ainda não é realidade na maioria dos municípios brasileiros (FLACH, 2020, p. 227).

Ademais, se considerarmos os problemas particulares vivenciados nos mais de cinco mil municípios brasileiros acabam sendo, em sua maior parte, deliberados pela União, aqueles não poderão ser superados facilmente, porquanto há (i) a concentração criativa de políticas públicas no governo federal, em detrimento do Poder Legislativo; e (ii) concentração regionalizada da produção normativa sobre educação por parte do Congresso Nacional (LUTAIF, 2018).

Esses dois problemas elencados ficam evidentes no estudo recente realizado por Michel Lutaif (2018): trata-se de um estudo empírico, no qual o pesquisador analisa as proposições legislativas no Congresso Nacional entre os anos de 1995 e 2010<sup>31</sup>. Das diversas contribuições

---

<sup>31</sup> "Conforme anteriormente colocado, os projetos de lei de educação utilizados como base para esta análise empírica foram extraídos do banco de dados do NUPPs-USP, possuindo como recorte temporal os anos de 1995 e 2010.

observadas no referido estudo, demonstra-se que a atividade legiferante do Poder Executivo sobre educação é equivalente à atuação do Poder Legislativo, porquanto "de um total de 81 PLs aprovados e transformados em leis referentes à educação, o Poder Executivo aprovou praticamente metade deles! [...] observamos que o Executivo apresentou somente 71 projetos com o poder de iniciativa do Presidente da República" (LUTAIF, 2018, p. 421).

Quanto à concentração regionalizada na produção legislativa da educação, foi observado o que parece óbvio: um volume maior de projetos apresentados pelos estados com maior número de cadeiras na Câmara, mas não... Michel Lutaif (2018):

Sem muito esforço é possível perceber que a bancada parlamentar da região sudeste lidera no quesito de apresentação de projetos de lei de educação. Isto se deve tanto à maior quantidade de parlamentares destas regiões quanto pela grande quantidade de instituições, empresas e entidades que possuem a educação como atividade. Em seguida aparecem as regiões Nordeste e Sul. O Executivo e demais agentes de iniciativa de lei apresentaram somente 4% dos projetos relativos à educação de 1995 a 2010 (LUTAIF, 2018, p. 418)

Do excerto acima: (i) consubstancia-se o primeiro problema apresentado, ao se entender que apenas 4% dos projetos apresentados advêm do Poder Executivo; e (ii) o acúmulo de projetos à Região Sudeste está também relacionado à maior concentração de empresas de educação na Região e, portanto, o interesse privado empresarial possui voz na atuação legislativa. Mas não só, ainda sobre a concentração regional de produção legislativa, mostra-se que a Região Centro-Oeste, por exemplo, apresentou um número superior de projetos que a Região Norte<sup>32</sup>, mesmo essa sendo mais populosa que aquela<sup>33</sup>, o que demonstra, portanto, um problema estrutural em relação ao tratamento dos problemas locais.

Apesar de tais [competências constitucionais da União] atribuições aparentemente claras e bem divididas no texto constitucional, o que se verá é que o Congresso Nacional encontra-se hoje saturado. Isto é, a União concentra grande parte das competências constitucionais em matéria de educação, sejam elas legislativas ou materiais. O monopólio legislativo da União sobre as normas gerais e as diretrizes e bases, que muitas vezes acabam por tratar de especificidades e particularidades de âmbito regional ou local, acabam invadindo competências dos Estados e Municípios, aumentando consideravelmente seu espectro de atuação no campo educacional. A concentração nas mãos da União é, portanto, muito ampla. (LUTAIF, 2018, p. 409).

---

<sup>32</sup> A Região Centro-Oeste apresentou 276 Projetos de Lei relacionados à Educação (14%), enquanto a Região Norte do país apresentou 203 Projetos de Lei (10%) (LUTAIF, 2018).

<sup>33</sup> Segundo o Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Região Norte do Brasil contava com 8,3% dos brasileiros ali residentes, enquanto a Região Centro-Oeste, menos populosa, contava com 7,4% (IBGE, 2010)

Tem-se, portanto, uma organização constitucional muito bem elaborada na direção da colaboração entre a União e os entes federativos como um meio para aperfeiçoar o direito social à educação. A realidade brasileira mostra, contudo, problemas que distanciam o legal do efetivo, sobretudo quando os problemas regionais se tornam muito distantes do local da deliberação pública acerca da educação.

Não obstante aos problemas aqui evidenciados, o federalismo educacional possui suas virtudes, dentre elas a presença da participação social em todos os níveis da construção do Sistema de Educação brasileiro. Em relação ao nível municipal, a qualidade de ente autônomo conferida aos municípios permitiu o surgimento do SME que, por sua vez, "pode indicar a vontade política e social em promover e ampliar a participação da sociedade na gestão da educação municipal" (FLACH, 2020, p. 228).

Sendo assim, demonstrado o papel dos municípios no federalismo educacional, bem como seus problemas e virtudes; será demonstrada, no próximo subcapítulo, como se dá a participação social nas diferentes instâncias deliberativas de políticas públicas de educação, e como aquela se manifesta como alternativa aos problemas enfrentados no nível municipal.

## **2.2 A estrutura participativa da educação nos três níveis**

A participação social nas políticas de educação se dá por meio de algumas instâncias participativas institucionalizadas, sobretudo as Conferências Nacionais de Educação e pelos Conselhos Gestores (nos níveis federal, estadual e municipal) (VICK; LAVALLE, 2020). Nosso objetivo no presente subcapítulo, é apresentar, em linhas gerais, a relação entre essas instâncias participativas e a construção de uma política pública de educação. Ao final, dar-se-á o devido enfoque aos Conselhos Gestores Municipais para se entender como esses se encaixam na cadeia de participação social na educação.

Como já mencionamos anteriormente, é um princípio constitucional da educação, a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, CRFB<sup>34</sup>); sendo assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, além de replicar tal princípio constitucional em sua essência legal (art.

---

<sup>34</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988).

3º, VIII, LDB<sup>35</sup>), estipulou, também, que tal gestão democrática dar-se-á pela participação dos professores do sistema de ensino e das comunidades por esse beneficiadas.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Veja-se que a norma prevê espaços participativos para a comunidade influir no sistema de ensino, qual seja os conselhos escolares. Esse espaço participativo é marcado pelo debate entre usuários e interessados de uma determinada escola ou instituição de ensino.

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Eles representam as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. Representam, assim, um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática. São, enfim, uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã (MEC, 2004).

Entende-se, portanto, os conselhos escolares como o primeiro degrau de participação social nos caminhos da educação a nível local. Em regra, os conselhos escolares acumulam as funções (i) deliberativa - decidir, em conjunto, o projeto pedagógico, bem como levantar os problemas a serem solucionados e elaborar normas internas de organização e funcionamento da instituição de ensino; (ii) consultiva - quando se analisa e se discute algumas questões de interesse de todos os usuários da escola; (iii) fiscais - supervisão da qualidade das ações administrativas e financeiras da escola; e (iv) mobilizadora - na promoção da participação integrada dos setores da sociedade na deliberação do ensino local (MEC, 2004).

A consolidação e ativação desse primeiro degrau de participação social nas decisões do sistema de ensino é muito importante no que diz respeito à formação cidadã dos alunos. Nesse sentido, protesta-se pela importância dos processos de "democratização da escola, o qual não

---

<sup>35</sup> Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. (BRASIL, 1996)

envolve apenas o acesso da população à educação formal, mas também a garantia de condições adequadas para a apropriação dos conhecimentos, o desenvolvimento de competências e condições para o exercício da cidadania." (RAMOS, 2014, p. 17).

A participação social nas decisões da educação pública não se limita, no entanto, aos conselhos escolares no interior das instituições de ensino, porquanto existem, também, fóruns participativos nos três níveis da federação para o fomento do debate público sobre o assunto. Além de figurar como um princípio constitucional, a participação da sociedade no debate público da educação foi uma prática encorajada desde a redemocratização. Em nível federal, por exemplo, houve: a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), em 1995; a realização de Conferências Nacionais sobre a educação, principalmente a partir de 2008; e o surgimento do Fórum Nacional de Educação (FNE), em 2010 - todas essas, instâncias de participação popular na construção de um sistema de ensino.

Em primeiro lugar, menciona-se o Conselho Nacional de Educação (CNE), pela Lei n. 9.131 de 1995. O CNE possui atribuições deliberativas, normativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, objetivando garantir a participação social na construção da educação nacional.

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 2º O Conselho Nacional de Educação reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e suas Câmaras, mensalmente e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 3º O Conselho Nacional de Educação será presidido por um de seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata.

§ 4º O Ministro de Estado da Educação e do Desporto presidirá as sessões a que comparecer.

Importa dizer que, em relação à composição das duas Câmaras do CNE, os conselheiros ocupantes dos cargos são escolhidos pelo Presidente da República, dos quais, pelo menos metade, serão indicados pelas entidades da sociedade civil<sup>36</sup>, de modo a garantir a sua participação democrática. Assim se possibilita que as atribuições deliberativas e de assessoramento do CNE – tanto no acompanhamento do PNE, quanto na deliberação sobre os assuntos de aperfeiçoamento do sistema de ensino ou sobre a execução das políticas de educação – respondam aos anseios dos setores sociais e não somente aos da administração pública.

Além do CNE, é importante mencionar as Conferências Nacionais de Educação. A Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), realizada em 2008, foi a primeira conferência sobre educação que contemplou a participação de líderes da administração pública dos três níveis da federação e de atores da sociedade civil, entidades de classe e profissionais da educação (MEC, 2008). Embora vinte anos após a promulgação da Constituição de 1988, a CONEB abordou alguns desafios sobre a educação público em cinco eixos temáticos distintos: (i) Os Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; (ii) Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; (iii) Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; (iv) Inclusão e Diversidade na Educação Básica; e (v) Formação e Valorização Profissional (CONEB, 2008). Veja-se que dentre as preocupações desta Conferência, objetiva-se fortalecer a construção de um Sistema Nacional e articulado da educação, além fortalecer o regime colaborativo dos sistemas de ensino: desafios já demonstrados no presente trabalho no subcapítulo anterior.

O que mais nos importa sobre a CONEB 2008 é, no entanto, suas contribuições pela democratização da educação no Brasil. É fruto da CONEB 2008 a Conferências Nacionais de Educação (CONAE).

A Mobilização Nacional pela Qualidade e Valorização da Educação Básica terá como referência os debates estabelecidos na Conferência Nacional da Educação Básica consubstanciados neste documento final. Deste modo, os acordos e consensos resultantes desse processo constituem a base para o movimento político a ser desencadeado junto à sociedade brasileira, estimulando o seu envolvimento com a

---

<sup>36</sup> Art. 8º A Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior serão constituídas, cada uma, por doze conselheiros, sendo membros natos, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação e do Desporto e nomeados pelo Presidente da República. § 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados [...] (BRASIL, 1995).

democratização e a qualidade da educação básica nacional. Para garantir e consolidar este movimento faz-se necessário envolver os diferentes segmentos sociais com a realização de uma Conferência Nacional de Educação, em Brasília, precedida de Conferências Municipais e Estaduais, de acordo com o seguinte cronograma: - Conferências Municipais de Educação a serem realizadas no primeiro semestre de 2009; - Conferências Estaduais de Educação a serem realizadas no segundo semestre de 2009; - Conferência Nacional de Educação, contemplando todos os níveis educacionais, a ser realizada no primeiro semestre de 2010. (CONEB, 2008)

Compreende-se que a preocupação da CONEB é desenvolver um diálogo permanente entre os diferentes segmentos sociais nas três esferas da federação para que haja a real democratização da educação. A CONEB abriu as portas para o debate popular sobre a educação, sobretudo por permitir a realização periódica das Conferências Nacionais de Educação (CONAE).

A primeira CONAE possibilitou a construção do PNE de uma forma diversa da tradicional: em vez de se pensar nas políticas da educação de cima para baixo, foram discutidas políticas de educação de baixo para cima (UNICAMP, 2013). Houve, portanto, uma grande mobilização das conferências municipais que ocorreram no primeiro semestre de 2009 e conferências estaduais no segundo semestre, para que se oportunizasse a realização da CONAE em 2010.

Foi um processo memorável, envolvendo o país de norte a sul, das grandes cidades às localidades mais remotas. Participaram estudantes, professores, pais, gestores, sindicatos, entidades, movimentos sociais e universidades, debatendo e apresentando propostas para a melhoria da educação nacional em todos os seus níveis e dimensões. Os participantes lembram bem o empenho e a esperança presentes nos acalorados debates entre opiniões muitas vezes divergentes, mas sempre focadas na educação de qualidade para todos.

Esse processo convergiu numa espécie de apoteose democrática, ocorrida em Brasília, com a participação de milhares de participantes dando forma e legitimidade às manifestações do povo brasileiro. O Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae) foi, então, encaminhado às instâncias governamentais responsáveis pela elaboração do documento legal, a ser enviado ao Congresso Nacional. (UNICAMP, 2013)

Não obstante ao avanço primordial do debate público na construção de uma política educacional partindo de baixo para cima, a CONAE 2010 apresentou implicações negativas. O relatório final elaborado na Conferência foi convertido num projeto de Lei que, na época, não contemplava a maior parte das reivindicações sociais<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> À decepção causada pelo encaminhamento de um sucinto documento o Projeto de Lei n. 8.035, do qual não constavam muitas das reivindicações discutidas no âmbito da Conae, em particular as referentes à constituição do Sistema Nacional de Educação e à destinação de 10% do PIB à educação pública, seguiram-se outras, em que avulta o interminável processo de discussão do Documento por parte da Câmara dos Deputados e, atualmente, por parte do Senado (UNICAMP, 2013).

Implicações positivas da CONAE 2010 puderam ser, também, observadas, sobretudo em relação à criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) como um espaço participativo de diálogo permanente entre sociedade civil e Estado. Instituído pela Portaria número 1.407, do Ministério de Estado de Educação, de 14 de dezembro de 2010, o FNE possui "a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (MEC, 2010). Trata-se de um espaço, assim como o CNE, formado por representantes da sociedade civil em conjunto com os atores da administração pública<sup>38</sup> no fomento do diálogo com a sociedade civil e no fortalecimento dos canais de participação em âmbito municipal e estadual, dentre outras atribuições.

Art. 2º Compete ao Fórum Nacional de Educação:

- I - convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem divulgar as suas deliberações;
- II - elaborar seu Regimento Interno, bem como o das conferências nacionais de educação;
- III - oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências;
- IV - acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;
- V - zelar para que as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas a Conferência Nacional de Educação;
- VI - planejar e organizar espaços de debates sobre a política nacional de educação;
- VII - acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos relativos à política nacional de educação;
- VIII - acompanhar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação

Institui-se, portanto, um mecanismo de manutenção da participação social na construção de uma educação pública nacional. A inclusão dos capilares municipais no debate público demonstra, de certa forma, o enfrentamento a um dos problemas inerentes ao federalismo educacional apresentado no subcapítulo anterior: a distância entre o foco dos problemas e o local da deliberação pública acerca da educação.

Chegamos, portanto, às figuras dos conselhos de educação a nível estadual e municipal, como desenhos institucionais de participação social que contribuem para o debate e construção dos sistemas de educação (TEIXEIRA, 2004; VICK e LAVALLE, 2020). Esses são, assim como as outras instâncias participativas, fruto do movimento da redemocratização brasileira. Teixeira (2004):

---

<sup>38</sup> Vide art. 3º, da Portaria n. 1.407, de 14 de dezembro de 2010 do Ministério de Estado da Educação.

"As lutas pela democratização da sociedade brasileira trouxeram, na década de 1980, propostas de participação da sociedade civil em diferentes instâncias da administração pública e inspiraram a constituição de conselhos municipais de educação no espaço aberto pela legislação federal, apontando tais conselhos como *locus* de discussão e de participação nas questões de educação" (TEIXEIRA, 2004, p. 697).

Historicamente ficou estabelecido, entretanto, que os conselhos municipais de educação ficassem submissos aos conselhos estaduais de educação. No estado de São Paulo, por exemplo - ente federativo onde está inserido o objeto de estudo do presente trabalho - a Lei Estadual que regulamentou a criação dos conselhos municipais de educação condicionou a esses a competência mediante delegação dos conselhos estaduais.

Artigo 1.º - Os Conselhos Municipais de Educação são órgãos normativos, consultivos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino e serão criados e instalados por iniciativa do Poder Executivo municipal.

§ 1.º - As funções normativas e deliberativas, de competência do Conselho Estadual de Educação, só poderão ser exercidas pelos Conselhos Municipais mediante prévia delegação de competência, a partir de expressa solicitação de cada Conselho Municipal, respeitadas as diretrizes básicas da educação nacional e estadual.

§ 2.º - O Conselho Estadual de Educação fixará os critérios e as condições para a delegação de competências referida no parágrafo anterior, bem como para o funcionamento dos Conselhos Municipais

Não obstante a supracitada submissão dos conselhos municipais aos estaduais, importa observar que os conselhos possuem funções normativa, consultiva e deliberativa, acumulando-se atribuições de influência direta no sistema municipal de ensino, em conjunto com o Poder Executivo Municipal.

Artigo 4.º - São atribuições básicas dos Conselhos Municipais de Educação:

I - fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino ou para o conjunto das escolas municipais;

II - colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação;

III - zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação;

IV - exercer atribuições próprias do poder público local, conferidas em lei, em matéria educacional;

V - exercer, por delegação, competências próprias do poder público estadual em matéria educacional;

VI - assistir e orientar os poderes públicos na condução dos assuntos educacionais do Município;

VII - aprovar convênios de ação interadministrativa que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou do setor privado;

VIII - propor normas para a aplicação de recursos públicos, em educação, no Município;

IX - propor medidas ao Poder Público Municipal no que tange à efetiva assunção de suas responsabilidades em relação à educação infantil e ao ensino fundamental;

X - propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando (merenda escolar, transporte escolar e outros);

- XI - pronunciar-se no tocante à instalação e funcionamento de estabelecimento de ensino de todos os níveis situados no Município;
- XII - opinar sobre assuntos educacionais, quando solicitado pelo Poder Público;
- XIII - elaborar e alterar o seu regimento.

Em sendo, pois, os conselhos municipais de educação órgãos dotados de atribuições normativa, consultiva e deliberativa, em tese deverá ser respeitado, consultado e ouvido sempre que o Governo Municipal for decidir em relação ao SME. Bom, pelo menos em tese. Afinal de contas, os conselhos seriam o órgão que promovem a interlocução entre a vontade da Administração Pública e a sociedade, por ser "composto por diferentes segmentos da sociedade civil e da sociedade política, congregando forças sociais e políticas que estarão em constante disputa em razão da visão de mundo, de sociedade e, conseqüentemente, de educação de seus membros e dos segmentos representados" (FLACH, 2020, p. 234).

Por esse motivo, os conselhos municipais de educação seriam a contraposição do que um dia foi o Estado centralizador das políticas públicas de educação (PEREIRA; OLIVEIRA, 2011), manifestando, portanto, o nível máximo da desconcentração das atribuições políticas e administrativas em relação à educação no país.

Por esse motivo, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, estabeleceu como meta a que fossem asseguradas “condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (PNE, 2014). Dentre as estratégias para a perseguição de tal meta foi, justamente, a “constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos de educação, assegurando a formação de seus conselheiros [...]; a constituição de fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital de educação e efetuar o acompanhamento da execução do PNE” (PNE, 2014). Essa estratégia deflagrou uma expansão considerável dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: segundo dados do IBGE – disponibilizados pelo Observatório da Criança e do Adolescente<sup>39</sup> – os conselhos, em 2018, estavam presentes em 5.167 municípios brasileiros, enquanto em 2014 estavam presentes em somente 4.874.

Dentro da estrutura participativa apresentada, conclui-se que os conselhos municipais possuem uma dupla função: (i) promover o pontapé inicial das discussões participativas que vão influir a tomada de decisão a nível nacional, porquanto centralizam as discussões das

---

<sup>39</sup> Dados disponíveis em <<https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/sistema-garantia-direitos/605-numero-de-municipios-com-conselhos-municipais-de-educacao?filters=1,210>> Acesso em 04 out. 2021

conferências municipais, que antecedem as conferências estaduais e nacionais da educação; e (ii) intermedeia a vontade da administração pública com a comunidade, porquanto possui legalmente papel normativo, consultivo e deliberativo na construção do SME. Dada essa dupla função dos conselhos, que agora encontram-se espalhados pelo Brasil e fomentado pela Política Nacional de Educação, deve-se analisar o funcionamento destes de modo a entender o seu funcionamento e o seu padrão decisório, nos termos do Capítulo seguinte.

### **3. A PARTICIPAÇÃO E O PADRÃO DECISÓRIO NO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ARARAS**

O Conselho Municipal de Educação de Araras (CMEA) nasceu em 1997 e, durante essas duas décadas, passou por algumas reestruturações que alteraram o espaço da partilha de poder. Sendo assim, na primeira parte deste capítulo, faremos uma análise puramente legal do atual Conselho Municipal de Educação de Araras, de modo a compreender a institucionalização de suas atribuições e funcionamento interno - para isso será realizada a interpretação de duas normas: Lei Municipal 4.753/2015 que cria o CMEA e ao Decreto Municipal n. 6.344/17, que aprova o Regimento Interno (em vigor) do respectivo conselho. Na sequência, faremos um apanhado histórico da organização do Conselho Municipal de Educação de Araras, em relação à composição dos conselheiros, por meio de uma comparação entre as Leis que dispuseram sobre o CMEA desde 1997 (Leis Municipais n. 2.899/97; 3.869/06; 4.753/15; e 5.033/17), de modo a compreender o atual desenho do CMEA. Por fim, far-se-á a análise das atas elaboradas por esse, de modo a enxergar como se dá a participação dentro do respectivo conselho e qual o padrão decisório ali exercido.

#### **3.1 Aspectos legais referentes ao CMEA**

O Conselho Municipal de Educação de Araras (CMEA), como mencionado, foi criado em 1997, mas sua organização atual se dá pela Lei Municipal n. 4.753, de 5 de janeiro de 2015. O texto integral da norma possui nove artigos, sobre os quais nos debruçamos agora.

Em primeiro lugar, pode-se notar que os dois primeiros artigos estabelecem as funções e atribuições do Conselho Municipal de Araras, replicadas das estabelecidas na Lei Estadual nº 9.143, de 09 de março de 1995.

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Município de Araras, o Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, deliberativo e consultivo, vinculado à Secretaria Municipal de Educação.

Art. 2º São atribuições do Conselho Municipal de Educação:

I - Propor diretrizes para organização do Sistema Municipal de Ensino ou para o conjunto das escolas que compõe a Rede Municipal de Educação, a partir das legislações Federal, Estadual e Municipal sobre a matéria;

II - Colaborar com os Poderes Públicos Municipais na formulação da política educacional e na reavaliação do Plano Municipal de Educação;

III - Zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação;

IV - Exercer atribuições próprias do Poder Público local, em matéria educacional, desde que previstas em lei;

- V - Exercer, por delegação, competências próprias do Poder Público Estadual, em matéria educacional;
  - VI - Assistir e orientar os Poderes Públicos na condução dos assuntos educacionais do Município;
  - VII - Acompanhar a execução dos convênios de ação interadministrativas que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou do setor privado;
  - VIII - Propor a aplicação de recursos públicos em educação;
  - IX - Sugerir medidas ao Poder Público Municipal no que tange à efetiva assunção de suas responsabilidades em relação à educação infantil e ao ensino fundamental;
  - X - Propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao estudante (transporte escolar, merenda e outros);
  - XI - Pronunciar sobre a instalação e o funcionamento de estabelecimentos de ensino de todos os níveis pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino e à Rede Particular de Educação Infantil;
  - XII - Opinar sobre assuntos educacionais, quando solicitado pelo Poder Público Municipal;
  - XIII - Elaborar e alterar seu Regimento Interno.
- Parágrafo único. O Conselho Municipal de Educação poderá constituir Comissões Temáticas, definidas no seu Regimento Interno, cuja composição deverá levar em conta a experiência e o conhecimento técnico de competência do aludido Conselho.

Menciona-se que a criação e instalação do CMEA cumpre com a previsão da Lei Estadual na propositura da sua instalação: o Conselho Municipal de Araras é proveniente do Processo Legislativo n. 228/2014 proposto pelo governo municipal - na época exercido pelo Prefeito Nelson Dimas Brambilla (PT) - e aprovado por unanimidade pela Câmara Legislativa de Araras, em 24 de outubro de 2014.

Vincula-se, portanto, o CMEA à Secretaria Municipal de Educação de Araras, respeitando também o texto normativo estadual; delega-se-lhe as funções deliberativa e normativa e lhe confere a função consultiva. Ademais, as atribuições enumeradas no artigo segundo da Lei Municipal são replicadas do artigo 4º, da Lei Estadual n. 9.143/1995.

Sobre a composição dos conselheiros, constituem-se de vinte e uma cadeiras divididas entre Administração Pública, membros da sociedade civil, usuários e integrantes do Sistema Municipal de Educação, entre outros. O arranjo dos conselheiros está previsto no artigo. 3º, da Lei Ordinária Municipal n. 5.033, de 28 de agosto de 2017, que alterou a redação original da Lei Ordinária Municipal n. 4.753/2015.

A tabela a seguir apresenta a divisão das cadeiras.

Tabela 2 – A composição do Conselho Municipal de Educação de Araras

<b>Dispositivo</b>	<b>Destinatários</b>	<b>Designação</b>	<b>Nº de Cadeiras</b>

Art. 3º, I	Representantes da Secretaria Municipal de Educação de Araras	Indicação do Prefeito Municipal de Araras	3
Art. 3º, II	Representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - subseção de Araras	Indicado pela OAB subseção de Araras	1
Art. 3º, III	Representante do Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente de Araras (CMDCAA)	Indicado pelo CMDCAA	1
Art. 3º, IV	Representante das Escolas Particulares de Educação Infantil de Araras	Indicado pelas Escolas de Educação Infantil de Araras	1
Art. 3º, V	Diretor de Escola da Rede Pública Municipal de Educação	Eleito pelos Profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras (QMPMA)	1
Art. 3º, VI	Professor de Ensino Fundamental I da Rede Pública Municipal de Educação	Eleito pelos Profissionais do QMPMA	1
Art. 3º, VII	Professor de Ensino Fundamental II da Rede Pública Municipal de Educação	Eleito pelos Profissionais do QMPMA	1

Art. 3º, VIII	Professor de Educação Infantil da Rede Pública Municipal de Educação	Eleito pelos Profissionais do QMPMA	1
Art. 3º, IX	Professor de Educação Especial da Rede Pública Municipal de Educação	Eleito pelos Profissionais do QMPMA	1
Art. 3º, X	Professor de Educação de Jovens e Adultos da Rede Pública Municipal de Educação	Eleito pelos Profissionais do QMPMA	1
Art. 3º, XI	Supervisor de Ensino Municipal	Eleito pelos Profissionais do QMPMA	1
Art. 3º, XII	Representantes	Indicados pela Associação de Pais e Mestres das Unidades Escolares do Município de Araras	2
Art. 3º, XIII	Representante	Indicado pelas Escolas de Ensino Técnico de Araras	1
Art. 3º, XIV	Representante	Indicado pelas Escolas Estaduais de Araras	1
Art. 3º, XV	Representante	Indicado pelas Instituições de Ensino Superior de Araras	1

Art. 3º, XVI	Representante	Indicado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (CACs/FUNDEB)	1
Art. 3º, XVII	Representante	Indicado pelo Conselho Tutelar de Araras	1
Art. 3º, XVIII	Representante dos Estudantes	<i>Não há menção de como se designa o Representante dos Estudantes ao cargo, na Lei Ordinária Municipal</i>	1
<b>Total de Cadeiras</b>			<b>21</b>

Em primeiro lugar, deve-se deixar claro que todos os representantes, indicados ou eleitos, serão nomeados pelo Prefeito Municipal de Araras - conforme expressa redação do *caput* do artigo 3º. Outrossim, todos os conselheiros(as) deverão residir em no Município de Araras, “de ilibada conduta moral, portadores de conhecimento ou de reconhecida experiência em matéria de educação [...]”. Veja-se, também, que os representantes podem ser eleitos ou indicados. Dessarte, apreende-se que quando não prevista a eleição dos conselheiros (incisos V, VI, VII, VIII, IX, X e XI, artigo 3º), a indicação poderá seguir critérios próprios. As demais observações sobre a atual composição do CMEA serão realizadas no próximo tópico.

Ademais, o Regimento Interno do CMEA, aprovado pelo Decreto Municipal n. 6.344, de 14 de dezembro de 2017, de caráter complementar à Lei Municipal 4.753/15, estabelece que o mandato de Conselheiro compreende o período de dois anos, sendo permitida a reeleição por uma única vez, devendo haver a renovação dos conselheiros em pelo menos um terço. Nesses termos:

Art. 5º. O mandato dos Conselheiros terá a duração de 02 (dois) anos, admitida a recondução por uma única vez.

§ 1º Deverá haver a renovação dos Conselheiros, quando pelo menos  $\frac{1}{3}$  (um terço) de seus membros deverão ser substituídos;

§ 2º A renovação deverá ocorrer a cada 02 (dois) anos, sendo que caso não haja concordância em que irá permanecer ou sair, deverá ser efetuada eleição dentro os membros para escolha daqueles que serão substituídos, garantindo-se a integração de novos representantes sem interrupção dos trabalhos, uma vez que uma parte dos Conselheiros permanecerá;

§ 3º A função de membro do Conselho Municipal de Educação será considerada como de interesse público relevante;

§ 4º O Conselho Municipal de Educação poderá realizar somente uma reunião mensal, exceto as consideradas de caráter extraordinário.

Dessa forma, depreende-se que a renovação dos membros conselheiros é obrigatória a cada dois anos, estabelecendo-se o mecanismo de eleitoral interno para que essa se efetive (§ 2º). Vê-se, ainda, que o Regimento Interno confere ao cargo de conselheiro o interesse público relevante: ou seja, trata-se de uma função *indisponível e inarredável* (FERREIRA FILHO, 2020).

Além da previsão da ascensão, a Lei prevê, também, as formas de extinção do mandato de conselheiro nos incisos do artigo 6º, nos seguintes termos:

Art. 6º O membro do Conselho Municipal de Educação perderá seu mandato:

I - Por renúncia;

II - Por cessação do vínculo com a categoria que o elegeu;

III - Por ausência injustificada a 03 (três) reuniões consecutivas ou a 05 (cinco) reuniões alternadas, ocorridas em um ano de exercício;

IV - Por condenação em última instância em processo criminal;

V - Por determinação do Conselho Municipal de Educação, quando 2/3 (dois terços) de seus membros entenderem que o Conselheiro não atender às exigências do “caput” do artigo 3º desta Lei.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos II a V, todos deste artigo, serão assegurados ao conselheiro amplo direito de defesa.

§ 2º O Regimento Interno definirá as situações em que a ausência do Conselheiro às reuniões será considerada justificada.

§ 3º Ocorrendo a perda do mandato, assumirá o lugar do representante seu respectivo suplente e, na falta deste, será nomeado novo conselheiro pelo Chefe do Poder Executivo. (ARARAS, 2015)

Sobre o dispositivo supra, é interessante mencionar a necessidade de vinculação do conselheiro ao órgão/entidade que o elegeu/indicou; em se cortando tal vínculo, extingue-se o mandato do conselheiro que deverá ser substituído por seu suplente (inciso II); interessante, também, que a participação nas reuniões do conselho é condição *sine qua non* para a manutenção do mandato do conselheiro (inciso III)<sup>40</sup>; por fim, muito diz respeito à conduta dos conselheiros, além de ilibada e moral (art. 3º, *caput* c/c art. 6º, V), a condenação penal transitada em julgado implica na extinção do mandato do conselheiro (art. 6º, IV).

<sup>40</sup> O artigo 17 do Regimento Interno (Decreto Municipal n. 6.344/17) estabelece que “Os conselheiros deverão frequentar regularmente as reuniões agendadas e participar das atividades do Conselho” (ARARAS, 2017).

A Lei prevê, também, que o(a) Presidente, o(a) Vice-Presidente e os(as) Secretários(as) do CMEA serão escolhidos “por maioria simples de votos, desde que estejam presentes a maioria absoluta de seus membros, para um mandato de 01 (um) ano, permitida a reeleição subsequente por única vez” (ARARAS, 2015). Nesse sentido, o Regimento Interno (Decreto Municipal n. 6.344/17) complementa tal norma, estabelecendo-se o procedimento de eleição desses cargos, que comporão a Diretoria do Conselho:

- Art. 11. Nas eleições para Presidente, Vice-Presidente e Secretário observar-se-á o seguinte procedimento:
- I - Realização, por ordem do Conselheiro Presidente atual, da chamada para verificação de “quórum”;
  - II - Apresentação dos candidatos aos cargos, os quais deverão manifestar por escrito seus interesses pela participação no prazo mínimo de 01 (uma) hora antes do início marcado para votação;
  - III - Votação, a qual será feita em escrutínio secreto;
  - IV - Realização de segundo escrutínio, com os Conselheiros mais votados que tenham igual número de votos, persistindo o empate, será considerado eleito o mais idoso;
  - V - Proclamação do resultado;
  - VI - Posse automática dos eleitos.

A Diretoria é responsável pela condução e desenvolvimento das atividades atribuídas ao Conselho Municipal de Educação; as atividades possuem um procedimento próprio dentro das reuniões ordinárias ou extraordinárias, da seguinte forma, nos termos do Regimento Interno:

- Art. 19. A Diretoria Eleita terá como ordem dos trabalhos nas reuniões:
- I - Leitura, discussão, votação e assinatura da ata da reunião anterior;
  - II - Expediente - destinado a leitura da correspondência recebida e de outros documentos, além de apresentação sucinta pelos Presidentes das Comissões, caso hajam, das atividades desenvolvidas;
  - III - Comunicação do Presidente - registro de fatos e comentários sobre assuntos de ordem geral;
  - IV - Ordem do dia - discussão das matérias apresentadas - pareceres, propostas, estudos e votação. Cada um dos Conselheiros poderá manifestar-se sobre cada matéria, por um prazo de 05 (cinco) minutos, podendo ser prorrogado a pedido do Conselheiro;
  - V - Encerrada a discussão, a matéria será submetida à votação;
  - VI - As decisões do Conselhos serão tomadas por maioria simples;
  - VII - Os casos omissos, que não são tratados no presente Regimento, serão submetidos ao Plenário para solução.

Da retomada dos assuntos discutidos na última reunião, inciso I, depreende-se a preocupação da continuidade no processo deliberativo sobre os assuntos de interesse do Conselho. A discussão propriamente dita, dos assuntos pautados para a reunião, será feita na ordem do dia - inciso IV - no qual se atribui um procedimento de discussão sobre a matéria: curioso notar, que nesse momento, há um tempo limitado para que o conselheiro exerça seu

direito de voz para construir o entendimento sobre essa matéria. Após a discussão ser finalizada, o assunto é levado à votação por maioria simples dos conselheiros; segundo o Regimento Interno:

Art. 20. Para a aprovação dos atos de atribuição e competências a obtenção de consenso ou maioria simples, 50% (cinquenta por cento) mais 01 (um) dos votos dos membros presentes, inclusive no tocante a deliberações, resoluções ou pareceres, normas e alterações no presente Regimento Interno.

Parágrafo único. Os atos do Conselho Municipal de Educação deverão ser publicados no jornal onde o Município de Araras publica seus atos oficiais.

Depreende-se, portanto, que do exercício das funções deliberativa, normativa e consultiva resultarão deliberações, resoluções ou pareceres aprovados por maioria simples e publicados no Diário Oficial do Município. Ainda sobre quórum, é determinado em Lei, que o quórum necessário para a aprovação e modificação do Regimento Interno é de  $\frac{2}{3}$  dos membros conselheiros<sup>41</sup>.

### 3.2 Das cadeiras no Conselho Municipal de Educação de Araras

O Conselho Municipal de Araras foi criado em 15 de julho de 1997, por meio da Lei Municipal n. 2.899, no governo do então Prefeito Municipal Warley Colombini (PSDB). Nota-se, que na época, a difusão dos conselhos pelos municípios brasileiros estava em movimento crescente (LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016); ademais, havia sido publicada há pouco tempo a, já mencionada, Lei Estadual nº 9.143, de 09 de março de 1995<sup>42</sup>.

Nesse primeiro momento do CMEA, havia um total de 47 conselheiros designados à participação, todos indicados, provenientes: (i) do Poder Executivo Municipal; (ii) Entidades; e (iii) Civis, conforme, redação abaixo:

Art. 2º O Conselho Municipal de Educação será constituído por 47 (quarenta e sete) membros titulares, residentes no Município de Araras, de ilibada conduta moral, portadores de conhecimento ou de reconhecida experiência em matéria de educação, com idade mínima de 16 (dezesesseis) anos, nomeados pelo Prefeito Municipal dentre os indicados pelas categorias a que pertencam, a saber:

I - 07 (sete) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais:

<sup>41</sup> Art. 5º O Conselho Municipal de Educação deverá regulamentar seu funcionamento por meio de Regimento Interno, a ser aprovado por  $\frac{2}{3}$  (dois terços) de seus membros.

Parágrafo único. As alterações no Regimento Interno ocorrerão mediante a deliberação de  $\frac{2}{3}$  (dois terços) dos membros do Conselho Municipal de Educação.

<sup>42</sup> Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação (ALESP, 1995).

- a) 03 (três) pela Secretaria Municipal de Educação;
  - b) 01 (um) pela Secretaria Municipal da Fazenda;
  - c) 01 (um) pela Secretaria Municipal de Cultura e Lazer;
  - d) 01 (um) pelo Diretor do Departamento da Guarda Social;
  - e) 01 (um) pela Secretaria Municipal de Promoção Social.
- II - 09 (nove) representantes de Entidades, dos quais:
- a) 01 (um) pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
  - b) 01 (um) pelo Poder Judiciário da Vara da Criança e do Adolescente;
  - c) 01 (um) pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
  - d) 01 (um) pelas Associações de Bairros;
  - e) 01 (um) pelo Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN);
  - f) 01 (um) pela Delegacia de Ensino;
  - g) 01 (um) pela Associação Comercial, Industrial e Agrícola de Araras (ACIA);
  - h) 01 (um) pelo Conselho Municipal de Saúde;
  - i) 01 (um) pelo Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação do Estado de São Paulo (AFUSE).
- III - 16 (dezesesseis) representantes dos Educadores, dos quais:
- a) 03 (três) pelos Professores da Rede Municipal de Ensino;
  - b) 03 (três) pelos Professores da Rede Estadual de Ensino;
  - c) 01 (um) pelos Professores das escolas legalmente autorizadas da Rede Particular de Ensino;
  - d) 01 (um) pelos Professores do Ensino Superior;
  - e) 01 (um) pelos Professores do Ensino Especial;
  - f) 01 (um) pela Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP);
  - g) 01 (um) pelo Centro do Professorado Paulista (CPP);
  - h) 01 (um) pelo Sindicato de Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo (APASE);
  - i) 01 (um) pelos Especialistas da Rede Municipal de Ensino Infantil;
  - j) 01 (um) pelo Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial no Estado de São Paulo (UDEMOM);
  - k) 01 (um) pelos Especialistas da Rede Particular de Ensino;
  - l) 01 (um) pelos Especialistas da Rede Municipal de Ensino Fundamental.
- IV - 07 (sete) representantes dos Pais de Alunos, não professores, dos quais:
- a) 02 (dois) pelos Pais de Alunos da Rede Municipal de Ensino;
  - b) 02 (dois) pelos Pais de Alunos da Rede Estadual de Ensino;
  - c) 02 (dois) pelos Pais de Alunos da Rede Particular de Ensino;
  - d) 01 (um) pelos Pais de Alunos do Ensino Especial.
- V - 06 (seis) representantes dos alunos, dos quais:
- a) 02 (dois) pelos Alunos da Rede Municipal de Ensino;
  - b) 02 (dois) pelos Alunos da Rede Estadual de Ensino;
  - c) 01 (um) pelos Alunos da Rede Particular de Ensino;
  - d) 01 (um) pelos Alunos do Ensino Superior.
- VI - 02 (dois) representantes dos Funcionários de Escolas, dos quais:
- a) 01 (um) pelos Funcionários das Escolas da Rede Municipal de Ensino;
  - b) 01 (um) pelos Funcionários das Escolas da Rede Estadual de Ensino

Veja-se que nesse primeiro momento, houve um grande esforço para comungar a participação do maior número de pessoas possíveis. Em relação à Administração Pública, além de indicados da própria Secretaria da Educação, existiam também indicados de outras áreas, como Promoção Social, Guarda Social, Fazendária e Cultura e Lazer: um entendimento de que a educação é um ramo interdisciplinar que exige o diálogo com mais áreas da Administração Pública. O mesmo comportamento era observado, também, em relação aos indicados pelas entidades: pode-se observar, por exemplo, que se incluiu o Conselho Municipal de

Entorpecentes (COMEN) no diálogo sobre educação, o que demonstra a preocupação de se pluralizar o debate ali proporcionado.

Ademais, é interessante observar a profusão de representantes de pais e de alunos: são, no total, treze os agentes que defendem o interesse das escolas públicas e particulares, o que corresponde aproximadamente 27% das cadeiras disponíveis no conselho.

Observa-se, também, que em relação aos professores que compunham o CMEA à época - a categoria que mais possuía cadeiras no Conselho, um total de 16 (quase de 35%) - estavam incluídos representantes de associações e entidades de classe dos professores, como a Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), Centro do Professorado Paulista (CPP), Sindicato de Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo (APASE) e Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial no Estado de São Paulo (UDEMOMO).

Esse esforço primordial de pluralização do debate no CMEA não durou muito tempo, menos de nove anos depois de sua criação, o Conselho teve de ser recriado e reorganizado pelo Poder Executivo Municipal - na época, em 2006, quem exercia a Prefeitura Municipal era o Luiz Carlos Meneghetti (PPS) - que fez publicar a Lei Municipal n. 3.869, de 22 de junho de 2006, que dispõe sobre a “reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Araras e dá outras providências” (ARARAS, 2006). Não se teve acesso às deliberações do conselho que ensejaram na reestruturação mencionada.

A denominada *reestruturação e reorganização*, prevista logo no primeiro artigo da norma<sup>43</sup>, ceifou ao menos trinta e quatro cadeiras do CMEA, restando tão somente, treze cadeiras para os conselheiros, divididas da seguinte maneira:

Art. 2º O Conselho Municipal de Educação será composto por 13 (treze) membros, residentes no município de Araras, de ilibada conduta moral, portadores de conhecimento ou de reconhecida experiência em matéria de educação, nomeados pelo Prefeito Municipal, sendo:

- I – 01 (um) Secretário Municipal de Educação, o qual é membro nato do presente Conselho Municipal de Educação de Araras;
- II – 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal da Educação, indicados pelo Chefe do Poder Executivo;
- III – 01 (um) representante indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – Subseção de Araras, com conhecimentos na área Educacional;
- IV – 01 (um) representante indicado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Araras;

---

<sup>43</sup> Art. 1º Fica Reestruturado e Reorganizado o Conselho Municipal de Educação de Araras, criado pela Lei Municipal nº 2.899, de 15 de julho de 1997, sendo órgão autônomo, de caráter fiscalizador, consultivo e deliberativo, do Sistema Municipal de Ensino de Araras, com as competências e atribuições próprias e exclusivamente para decidir sobre todas as questões referentes à Educação Municipal, definidas nesta Lei (ARARAS, 2006)

- V – 01 (um) representante indicado pelas escolas particulares de Educação Infantil do Município;
- VI – 01 (um) Diretor de Escola Municipal eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- VII – 01 (um) Professor de Ensino Fundamental da rede Pública Municipal de Ensino, eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- VIII – 01 (um) Professor de Educação Infantil da rede Pública Municipal de Ensino, eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- IX - 01 (um) Professor de Educação Especial da rede Pública Municipal de Ensino, eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- X – 01 (um) Professor de Educação de Jovens e Adultos da rede pública Municipal de Ensino, eleito entre seus pares;
- XI – 01 (um) Supervisor de Ensino Municipal eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- XII – 01 (um) representante indicado pela Associação de Pais e Mestres das Unidades Escolares Municipais de Araras.

Dessa nova organização adotada pelo CMEA, observa-se que: (i) as entidades perderam muitos dos representantes existentes, de nove cadeiras, restaram apenas duas - para a OAB e para o Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente (CMDCAA); (ii) restaram seis professores; (iii) um servidor do ensino; (iv) apenas um representante indicado pela Associação de Pais e Mestres, não se exigindo que fosse um dos pai ou mãe não professor, como outrora; (v) excluiu-se a representação dos alunos; e (vi) em relação à Administração Pública, restaram três representantes, todos vinculados à Secretaria de Educação, sendo um cargo reservado à figura do Secretário(a) de Educação, propriamente.

Sobre esse ponto, é interessante mencionar que o Secretário de Educação é designado como um “membro nato” do CMEA, dessa forma sua participação no Conselho é compulsória. Pois bem, em se considerando que os conselheiros possuem mandatos de dois anos, conforme redação legal<sup>44</sup>, o Secretário seria, portanto, a única exceção à norma: uma vez que o mandato comissionado do secretariado pode perdurar por todo o mandato do Poder Executivo Municipal.

De 2006 para cá, a história se repetiu: em menos de nove anos, o Conselho Municipal de Educação de Araras teve uma reformulação estrutural - o texto legal sugere uma *recriação* do CMEA; dessa vez, pode-se apurar que tal reestruturação foi uma demanda do próprio Conselho, repassada ao Poder Executivo, conforme consta em ata do dia 09 de junho de 2014:

Aos nove dias do mês de junho de dois mil e quatorze, às oito horas, realizou-se nas dependências da Secretaria de Educação, reunião ordinária do CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO para tratar dos seguintes assuntos: Foi discutida e solicitada a reestruturação da Lei n. 3.869 de 22 de 06 de 2006, para inserir no artigo

---

<sup>44</sup>Art. 2º O Conselho Municipal de Educação será composto por 13 (treze) membros, residentes no município de Araras, de ilibada conduta moral, portadores de conhecimento ou de reconhecida experiência em matéria de educação, nomeados pelo Prefeito Municipal, sendo: [...]

§ 5º O mandato dos Conselheiros terá a duração de 02 (dois) anos, admitida a recondução por uma única vez. [...] (ARARAS, 2006)

2o mais alguns membros, visando melhor atender as atribuições básicas do Conselho, roca de experiências e informações nas diversas categorias participantes, a nova redação contemplará: 02 representantes indicados pela Associação de Pais e Mestres das Unidades Escolares Municipais de Araras, 01 representante das Escolas Técnicas de Araras, 01 representante das Escolas Superiores de Araras, 01 representante do FUNDEB, 01 representante do Conselho Tutelar. [...]

Com o objetivo de melhorar, portanto, o exercício das atribuições do Conselho, a demanda repassada por esse ao Poder Público resultou na criação da Lei Municipal n. 4.753, de 5 de janeiro de 2015 - que “cria o Conselho de Educação Municipal e dá outras providências” -, proveniente do Processo Legislativo n. 228/2014 proposto pelo governo municipal - Prefeito Nelson Dimas Brambilla (PT). A nova organização Conselho de Educação Municipal de Araras contava com dezenove conselheiros, divididos da seguinte forma:

Art. 3º O Conselho Municipal de Educação será composto por 19 (dezenove) membros, todos residentes no município de Araras, de ilibada conduta moral, portadores de conhecimento ou de reconhecida experiência em matéria de educação, nomeados pelo Prefeito Municipal, sendo:

I - 03 (três) representantes da Secretaria Municipal da Educação, indicados pelo Chefe do Poder Executivo;

II - 01 (um) representante indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – Subseção de Araras, com conhecimentos na área Educacional;

III - 01 (um) representante indicado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Araras;

IV - 01 (um) representante indicado pelas escolas particulares de Educação Infantil do Município;

V - 01 (um) Diretor de Escola da rede pública municipal de educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;

VI - 01 (um) Professor de Ensino Fundamental da rede pública municipal de educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;

VII - 01 (um) Professor de Educação Infantil da rede pública municipal de educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;

VIII - 01 (um) Professor de Educação Especial da rede pública municipal de educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;

IX - 01 (um) Professor de Educação de Jovens e Adultos da rede pública municipal de educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;

X - 01 (um) Supervisor de Ensino Municipal eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;

XI - 02 (dois) representantes indicados pelas Associações de Pais e Mestres das Unidades Escolares do Município de Araras;

XII - 01 (um) representante indicado pelas Escolas de Ensino Técnico de Araras;

XIII - 01 (um) representante indicado pelas Instituições de Ensino Superior de Araras;

XIV - 01 (um) representante indicado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS do Fundo da Educação Básica – FUNDEB;

XV - 01 (um) representante indicado pelo Conselho Tutelar de Araras;

XVI - 01 (um) representante dos estudantes.

A recriação do CMEA, em 2015, contou com esforços - ainda que diminutos comparados com os desempenhados em 1997 - de se pluralizar o ambiente do Conselho: foram incluídos novamente representantes dos alunos, ampliou-se a participação dos indicados pela

Associação de Pais e de Mestres de Araras, além da inclusão de representantes indicados por outros Conselhos (Tutelar, CACs/FUNDEB).

Deu-se manutenção às três cadeiras dedicadas aos representantes da Administração Pública provenientes de indicação da Secretaria da Educação. Nesse sentido, desobrigou a destinação de uma cadeira ao Secretário(a) de Educação. Além disso, em se mantendo o mesmo número de cadeiras à Administração Pública e aumentando o número de cadeiras às demais categorias cidadãs, há uma dissolução do poder de influência da Administração Pública na tomada de decisão dentro do CMEA - pelo menos em tese.

Em 2017, por fim, a Lei n. 5.033 de 28 de agosto, alterou a composição do CMEA pela última vez até o presente momento. Sancionada pelo Poder Executivo Municipal - durante o governo do Prefeito Pedro Eliseu Sobrinho (PSDB) -, o novo texto legal adicionou duas novas cadeiras a serem ocupadas: atualmente se tem duas cadeiras destinadas aos representantes professores do Ensino Fundamental, divididos entre Fundamental I e Fundamental II; e a inclusão de um representante professor da rede Estadual de ensino. Tal alteração da composição atendeu aos anseios do Conselho, conforme se apurou em Ata do dia 07 de junho de 2017:

[...] Deliberação Plenária: será incluído o segmento de representatividade das Escolas Estaduais que será representado por gestor e a divisão dos Professores do Ensino Fundamental em Professores do Ensino Fundamental I e Professores do Ensino Fundamental II representado por um professor cada, lembrando que a alteração da Lei será encaminhada à Câmara Municipal para aprovação, aprovado por unanimidade. [...]

Replicando-se, pois, o que já foi mencionado no tópico anterior, nos termos do Regimento Interno<sup>45</sup> e do art. 3º, da Lei n. 4.753/2015 (redação conferida pelo texto da Lei n. 5.033/2017), tem-se que:

Art. 3º O Conselho Municipal de Educação será composto por 21 (vinte e um) membros, todos residentes no Município de Araras, de ilibada conduta moral, portadores de conhecimento ou de reconhecida experiência em matéria de educação, nomeados pelo Prefeito Municipal, sendo:

- I - 03 (três) representantes da Secretaria Municipal de Educação, indicados pelo Chefe do Poder Executivo;
- II - 01 (um) representante indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - Subseção de Araras, com conhecimentos na área Educacional;
- III - 01 (um) representante indicado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Araras;
- IV - 01 (um) representante indicado pelas Escolas Particulares de Educação Infantil do Município;

---

<sup>45</sup> Vide art. 4º, incisos, do Decreto Municipal de Araras n. 6.344, de 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <[http://www.araras.sp.gov.br/n/images/Casa\\_dos\\_Consehos/Educacao/2017\\_12\\_15\\_REGIMENTO\\_INTERNO.pdf](http://www.araras.sp.gov.br/n/images/Casa_dos_Consehos/Educacao/2017_12_15_REGIMENTO_INTERNO.pdf)>. Acessado em 20 de out. de 2021.

- V - 01 (um) Diretor de Escola da Rede Pública Municipal de Educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- VI - 01 (um) Professor de Ensino Fundamental I da Rede Pública Municipal de Educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- VII - 01 (um) Professor de Ensino Fundamental II da Rede Pública Municipal de Educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- VIII - 01 (um) Professor de Educação Infantil da Rede Pública Municipal de Educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- IX - 01 (um) Professor de Educação Especial da Rede Pública Municipal de Educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- X - 01 (um) Professor de Educação de Jovens e Adultos da Rede Pública Municipal de Educação eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- XI - 01 (um) Supervisor de Ensino Municipal eleito pelos profissionais do Quadro do Magistério Público Municipal de Araras;
- XII - 02 (dois) representantes indicados pelas Associações de Pais e Mestres das Unidades Escolares do Município de Araras;
- XIII - 01 (um) representante indicado pelas Escolas de Ensino Técnico de Araras;
- XIV - 01 (um) representante indicado pelas Escolas Estaduais de Araras;
- XV - 01 (um) representante indicado pelas Instituições de Ensino Superior de Araras;
- XVI - 01 (um) representante indicado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CACS - FUNDEB;
- XVII - 01 (um) representante indicado pelo Conselho Tutelar de Araras;
- XVIII - 01 (um) representante dos estudantes.

Em primeiro lugar, em relação à atual composição do CMEA, verifica-se que houve nova diluição da participação da Administração Pública no Conselho. Além disso, houve a preocupação, por parte dos membros do CMEA, em se incluir professor da rede estadual de ensino que, aliás, é imprescindível se considerarmos, conforme mencionado no Capítulo anterior, que em regra, o Ensino Fundamental II é oferecido pelo Governo do Estado.

Para se ilustrar melhor a composição do atual CMEA em relação às demais, elabora-se a tabela abaixo na qual é possível observar a proporção entre: representantes da Administração Pública, representantes das associações civis e representantes civis.

Tabela 3 – Composição proporcional do CMEA ao longo do tempo

Ano	1997		2006		2015		2017	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Nº de Conselheiros</b>	47	100	13	100	19	100	21	100
<b>Representantes da Administração</b>	7	14,9	3	23	3	15,8	3	14,3

<b>Pública</b>								
• <b>Ligados à Secretaria Municipal de Educação</b>	3	6,4	3	23	3	15,8	3	14,3
• <b>Ligados à outras Áreas da Administração Pública</b>	4	8,5	0	0	0	0	0	0
<b>Representantes de Entidades</b>	13	27,7	3	23	6	31,6	6	28,6
• <b>De outros Conselhos</b>	3	6,4	1	7,7	3	15,8	3	14,3
• <b>De outros Poderes</b>	1	2,1	0	0	0	0	0	0
• <b>Associação de Pais e de Mestres</b>	0	0	1	7,7	2	10,5	2	9,5
• <b>Sindicatos/Associações dos educadores</b>	4	8,5	0	0	0	0	0	0
• <b>Sindicatos/Associações dos servidores do sistema de educação</b>	1	2,1	0	0	0	0	0	0
• <b>De outras Associações da Sociedade Civil</b>	4	8,5	1	7,7	1	5,3	1	4,8
<b>Representantes Educadores</b>	12	25,5	6	46	8	42,1	10	47,6
• <b>Do Sistema Municipal de Educação</b>	5	10,6	3	23	3	15,8	4	19
• <b>Do Sistema Estadual de Educação</b>	3	6,4	0	0	0	0	1	4,8
• <b>Do Ensino Privado</b>	2	4,2	1	7,7	1	5,3	1	4,8

● <b>Do Ensino Especial</b>	1	2,1	1	7,7	1	5,3	1	4,8
● <b>Do Ensino Técnico</b>	0	0	0	0	1	5,3	1	4,8
● <b>Do Ensino de Jovens e Adultos</b>	0	0	1	7,7	1	5,3	1	4,8
● <b>Do Ensino Superior</b>	1	2,1	0	0	1	5,3	1	4,8
<b>Representantes dos Servidores do Sistema de Educação</b>	2	4,2	1	7,7	1	5,3	1	4,8
<b>Dos representantes pais de alunos</b>	7	14,9	0	0	0	0	0	0
<b>Dos Representante de Alunos</b>	6	12,8	0	0	1	5,3	1	4,8

Com esse comparativo, pode-se observar que a atual composição do Conselho Municipal de Educação de Araras tem a menor ingerência da Administração Pública no quadro de conselheiros, ao passo que a participação dos educadores é a maior desde sua criação. Por outro lado, a participação dos representantes dos alunos é a menor, em comparativo com as organizações anteriores.

Tal observação se mostra primordial para chegarmos no objetivo do presente trabalho: a partir do próximo subcapítulo, far-se-á a análise da (1) participação social no Conselho Municipal de Educação de Araras e do (2) padrão decisório desse espaço participativo. Assim, veremos se a participação condiz com a proporção dos agentes, acima apresentada, na composição do conselho e como aquela influencia no padrão decisório.

### **3.3 Análise da participação social e do padrão decisório no CMEA**

Como antecipado no subcapítulo anterior, faz-se a análise da participação social e do padrão decisório no Conselho Municipal de Educação de Araras. Antes, explica-se qual a abordagem aqui escolhida, para os devidos fins metodológicos.

### 3.3.1 Da metodologia aplicada - da participação ao padrão decisório

Menciona-se que para a aferição da participação social no CMEA, dividiremos os nossos esforços em duas frentes.

Em primeiro lugar, concatena-se as frequências registradas nas atas do ano em análise. A partir das frequências levantadas, faz-se a contagem de ausências a fim de se verificar quais são os grupos de agentes mais presentes e mais ausentes nas reuniões do Conselho Municipal em discussão.

Os grupos são identificados, como no Tópico 4.2 do presente estudo, ou seja, entre: (G1) Agentes da Administração Pública; (G2) Agentes representantes de Entidades; (G3) Agentes representantes dos educadores; (G4) Representantes cidadãos; e (G5) Participantes externos. Os grupos foram divididos em 22 categorias, uma para cada conselheiro - ou seja, 21 - acrescida de uma categoria específica para os participantes externos. A divisão foi a seguinte:

- G1: Representantes da Administração Pública
  - C1 - Representante 1
  - C2 - Representante 2
  - C3 - Representante 3
- G2: Representantes das Entidades
  - C4 - Representante da Ordem dos Advogados do Brasil
  - C5 - Representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Araras;
  - C6 - Representante do CACs/FUNDEB;
  - C7 - Representante do Conselho Tutelar de Araras;
  - C8 - Representante 1 da Associação de Pais e Mestres;
  - C9 - Representante 2 da Associação de Pais e Mestres;
- G3: Representante dos Educadores
  - C10 - Representante das Escolas Particulares;
  - C11 - Representante dos Diretores Municipais;
  - C12 - Representante do Ensino Fundamental I;
  - C13 - Representante do Ensino Fundamental II;
  - C14 - Representante do Ensino Infantil Municipal;
  - C15 - Representante do Ensino Estadual;

- C16 - Representante do Ensino Especial de Araras;
- C17 - Representante do Ensino de Jovens e Adultos de Araras;
- C18 - Representante do Ensino Técnico de Araras;
- C19 - Representante do Ensino Superior de Araras;
- G4: Representantes cidadãos:
  - C20 - Representante dos Servidores (supervisores) do SME;
  - C21 - Representante dos Alunos.
- G5: Participantes externos:
  - C22 - Cidadãos.

Em segundo lugar, utiliza-se o método adotado por Águeda Lenita Pereira Wendhausen, Mayara Ana da Cunha Kersten e Ana Cláudia Delfini Capistrano de Oliveira - no estudo *A Dinâmica da Participação em Conselhos Gestores de Itajaí* (2020), para a verificação da participação dos membros conselheiros na deliberação interna do CMEA.

No estudo mencionado acima, dentre uma das abordagens utilizadas pelas autoras foi a de identificar os núcleos de sentido nos diálogos transcritos em ata, para ver de qual dos grupos de conselheiro provêm as falas (WENDHAUSEN, KERSTEN, OLIVEIRA, 2020). Desse modo, faz-se, também, a seguir, a aferição da participação social no CMEA, por meio da análise dos núcleos de sentido das falas registradas em atas para se verificar se a discussão condiz com a proporção dos grupos identificados no respectivo Conselho Municipal.

Quanto ao padrão decisório, a análise acontecerá por outro caminho. Pede-se vênua, para que façamos uma breve explanação sobre a literatura científica sobre os conselhos nas últimas décadas, para que se justifique a metodologia aqui adotada na aferição do padrão decisório do CMEA.

Pois bem. A partir da década de 1990, a literatura que estudava os conselhos municipais primavam pelo seu *potencial democratizante*, por meio da comparação entre composição, organização interna e dos recursos materiais comparados com as esferas governamentais. Nesse primeiro momento, os diagnósticos apresentados apontavam para a "o tempo e a energia excessivos dedicados à autorregulação pelos conselhos" (LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016, p. 616), ou seja, tomava-se mais decisões sobre o conselho do que deliberações das quais esse se destinava.

O tom crítico quase sempre associado a tal constatação é facilmente compreensível: a atenção concedida às regras que ordenam as disputas eleitorais e o exercício das atribuições consagradas nas respectivas leis de criação suscitaria suspeição a respeito

do tempo e da energia investidos em funções deliberativas de controle da respectiva política. Com base nesse diagnóstico, poderia ser esperado que os padrões decisórios dos conselhos fossem fortemente desbalanceados ou concentrados na emissão de atos autorregulatórios e que esses atos permanecessem demasiadamente elevados entre todos os tipos de conselho, incluindo os mais antigos [...] (LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016, p. 616)

A segunda geração da literatura pretende, por outro lado, evidenciar as deficiências dos conselhos, atribuídas às práticas participativas internas.

Levantaram-se críticas, mas não pela inexistência de participação genuína; antes, pelas implicações das descrições nuançadas do modo de operação dos diferentes conselhos - não raro estudados de um a um. Os diagnósticos da segunda geração são mistos. Grosso modo, os conselhos de fato efetuariam determinadas tarefas em suas áreas de políticas, consubstanciando certo protagonismo de atores da sociedade civil; entretanto, continuariam desempenhando um papel periférico no momento da definição de políticas (LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016, p. 615).

Os diagnósticos da segunda geração, segundo Adrian Lavallo, Jessica Voigt e Lizandra Serafim (2016), apontam para duas direções: a primeira salienta que os conselhos inseridos nas comunidades políticas - dos chamados conselhos históricos da saúde, assistência social e criança e adolescente - possuem decisões mais influentes na arena política; já a segunda aponta que a gestão administrativa dos conselhos manifesta função ambígua - ao mesmo tempo que promove o controle social de políticas, sufocam os conselhos que ficam impedidos de exercerem funções outras de sua atribuição (LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016).

Os autores criticam, no entanto, que as abordagens utilizadas nessas primeiras gerações tendem à generalização; ao invés disso, eles optam por uma abordagem mais conservadora de análise das decisões tomadas pelos conselhos, para entenderem o que eles fazem/estão fazendo.

Adota-se aqui uma estratégia analítica mais conservadora. Em vez de investir em controles que permitam postular a presença de relações de causalidade entre os afazeres dos conselhos e as variáveis de desempenho de políticas públicas ou de bem-estar (*outcomes*), privilegia-se como unidade de observação algo que os conselhos realmente fazem: tomar decisões (*outputs*). O foco nas resoluções de conselhos mediante a análise de atas tem sido uma estratégia de pesquisa adotada para o serviço de propósitos analíticos diversos: avaliação das consequências do desenho institucional, caracterização do exercício da representação, exame das relações de

poder entre conselheiros e das dinâmicas internas da deliberação, e até aferição da efetividade deliberativa dos conselhos (LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016, p. 620).

Veja-se, pois, que a utilização da análise das atas foi o método adotado na ocasião e o que permite o cotejo da efetividade deliberativa: método adotado, portanto, no presente estudo. Na ocasião os referidos autores analisaram as publicações, em meio oficial, das decisões de diferentes espécies tomadas pelos conselhos estudados.

No presente estudo, aplica-se o mesmo método, (1) compara-se as deliberações do conselho registradas, de modo a afirmar qual foi o padrão decisório do CMEA no ano de 2019 e qual atribuição legal corresponde a maior parte das decisões tomadas.

Por fim, adverte-se que o lapso temporal escolhido foi o ano de 2019, por se tratar do ano anterior à Pandemia COVID-19. Dessa forma, dribla-se qualquer vício na participação, afinal as restrições sanitárias emergentes no período de 2020-21, com certeza foi um fator que limitou a participação social em diversas esferas participativas.

### 3.3.2 Dos resultados observados

Em relação à frequência dos membros conselheiros e participantes externos, analisou-se as atas das onze reuniões do Conselho Municipal de Educação de Araras realizadas em 2019. Em controle de presença, é possível observar:

Tabela 4 – Frequência dos Membros Conselheiros do CMEA em 2019

<b>GRUPO</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>FREQUÊNCIA POR REUNIÃO</b>
G1	C1	5 (45,4%)
	C2	11 (100%)
	C3	9 (81,8%)
G2	C4	4 (36,4%)

	C5	1 (9,1%)
	C6	8 (72,7%)
	C7	3 (27,2%)
	C8	1 (9,1%)
	C9	4 (36,4%)
G3	C10	3 (27,2%)
	C11	10 (90,9%)
	C12	7 (63,6%)
	C13	6 (54,5%)
	C14	9 (81,8%)
	C15	7 (63,6%)
	C16	6 (54,5%)
	C17	2 (18,2%)
	C18	4 (36,4%)
	C19	2 (18,2%)
G4	C20	8 (72,7%)
	C21	0
G5	C22	9 (81,8%)

Com isso, podemos apontar, portanto, que o grupo que mais participou foi o dos participantes externos (G5), presentes em média em 81,8% das reuniões; em seguida, tem-se os representantes da Administração Pública (G1) com frequência média de 75,5% das reuniões realizadas; logo em seguida, o grupo dos educadores (G3) que tiveram presença média de

49,1%; na sequência tem-se os representantes cidadãos (G4) com frequência média de 36,1%; e, por fim, com menor participação média, o grupo dos representantes de entidades (G2), presentes em 31,8% das reuniões realizadas.

Se analisarmos a participação das categorias, temos que as cinco, em ordem, que mais participaram são: C2, que representa a Administração Pública; C11, que representa os diretores de escola da rede municipal de educação; C3, também representante da Administração Pública; C22 os participantes externos; C21 e os servidores da educação.

Enquanto isso, os que menos participam são, em ordem crescente, os representantes de alunos que nunca participaram (C21); o representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Araras (C5); o representante da Associação de pais e de mestres (C8); o representante do Ensino de Jovens e Adultos de Araras (C17); e, por fim, o representante do Ensino Superior (C19).

Demonstra-se, portanto, que aqueles conselheiros provenientes da Administração Pública dominam a presença proporcional do CMEA. Os que trabalham no sistema de educação - os servidores (G4) e os educadores (G3) - se fazem presentes proporcionalmente, visto que ocupam mais da metade das cadeiras do referido conselho (11). Enquanto isso, os beneficiados do sistema de ensino - alunos e pais - não se fazem presentes nas cadeiras que institucionalmente ocupam, acumulando muita ausência. Por fim, depreende-se que em nove das onze reuniões estiveram presentes participantes externos.

Vejamos, agora, como os conselheiros e os participantes externos participam nas reuniões do conselho, por meio da análise das falas registradas em atas públicas. Nas onze reuniões do CMEA, foram registradas um total de 97 falas atribuídas às pessoas presentes, de forma especificada. Inclue-se, nessa análise, o Grupo da Diretoria (composta pela figura do Presidente, Vice-Presidente e Secretários), quando os conselheiros assim são classificados e participam para exercer as suas funções internas.

Tabela 5 – Falas atribuídas aos Conselheiros e Participantes do CMEA em 2019

<b>GRUPO</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>FALAS ATRIBUÍDAS</b>
G1	C1	0
	C2	7

	C3	7
G2	C4	2
	C5	0
	C6	0
	C7	1
	C8	0
	C9	0
G3	C10	1
	C11	2
	C12	2
	C13	7
	C14	5
	C15	9
	C16	3
	C17	2
	C18	0
	C19	0
G4	C20	5
	C21	0
G5	C22	22
DIRETORIA	Presidente, VP e Secretários	22

Depreende-se, dos dados acima expostos, que o Grupo que mais se tem registro de falas é dos representantes dos educadores (G3), no qual atribui-se a autoria de 31 (trinta e uma) falas (aproximadamente 31,9%). Nesse grupo, destaca-se a participação, principalmente do representantes das escolas estaduais, cujo discurso foi registrado 9 (nove) vezes. Faz-se menção também à participação relevante dos representantes da Administração Pública (G1) dos quais foram registrados um total de 14 falas (aproximadamente 14,4%). Foi relevante, no mesmo sentido, a participação dos cidadãos não conselheiros (G5) que concentraram 22 falas (aproximadamente 22,7%).

Por outro lado, os representantes das entidades (G2) pouco participaram das discussões registradas nas atas, acumulando somente 3 falas (3,1% aproximadamente), bem como os representantes dos servidores (G4) que concentraram 5 falas (5,2% aproximadamente).

Esses dados devem, entretanto, ser analisados em comparação com a participação atribuída à cada categoria no conselho, da seguinte maneira.

Tabela 6 – Comparativo da distribuição de Cadeiras e Falas

GRUPO	CADEIRAS NO CONSELHO (%)	FALAS (%)
G1	14,3	14,4
G2	28,6	3,1
G3	47,6	31,9
G4	9,5	5,2
G5	-	22,7
DIRETORIA	-	22,7
<b>TOTAL</b>	100	100

Dessa forma, apreende-se que os representantes da Administração Pública (G1) tiveram uma participação equivalente às cadeiras que lhes foram atribuídas; aos representantes das entidades (G2), por outro lado, não se verifica a correspondência entre o número de cadeiras e a participação dos conselheiros. Os representantes dos educadores, correspondentes à quase a

metade das cadeiras (47,6%), concentram quase um terço do total de falas registradas (31,9% aproximadamente).

Por fim, deve-se registrar que, em relação à metodologia aqui adotada para os fins de aferição da participação, não correspondeu com as expectativas que lhe foi empenhada: o registro das atas se mostra muito inconstante - ora a ata registra nominalmente o discurso de cada conselheiro, ora aborda as discussões de forma *en passant*, sem mencionar o responsável por proferir as ideias. Dessa forma, entende-se que a participação do pesquisador/observador no Conselho se faz necessária para os registros fidedignos da autoria das discussões realizadas.

Por fim, em relação às decisões tomadas no interior do Conselho Municipal de Educação de Araras, menciona-se que foram levantadas um total de 23 (vinte e três) decisões, nas onze reuniões realizadas no ano de 2019. As decisões foram classificadas da seguinte forma: (i) Interna - quando diz respeito à autogestão do Conselho; (ii) Consulta - quando o CMEA realiza sua atribuição consultiva, propriamente dita; e (iii) Comunicação - quando o CMEA repassa comunicados a outras entidades. Os dados levantados foram estes:

Tabela 7 – Padrão decisório do CMEA

DECISÃO	QUANTIDADE
Interna	16 (70%)
Consulta	5 (21,7%)
Comunicação	1 (4,3%)

Veja-se, que a maioria das decisões tomadas dentro do Conselho dizem respeito ao próprio conselho - como aprovação de atas, elaboração de pautas. No mais, a função consultiva do Conselho é relevante, sendo exercida com frequência. Só houve uma comunicação registrada em ata. Vê-se, portanto, que a o CMEA, em 2019, empenhou mais esforços com sua burocracia interna e autogestão, do que com o exercício de suas atribuições legais de: normatizar, deliberar e ser consultado.

## CONCLUSÃO

A ideia de democracia como participação surge como alternativa aos vezos da democracia liberal, estabelecendo-se e se fortalecendo nas décadas de 1970 e 1980. Observou-se que os espaços participativos possuem importante caráter educativo à democracia, grande poder de mitigação das diferenças culturais entre os indivíduos, anseio de transformação sobre a natureza das decisões e potencial relevante de se manifestar por diferentes desenhos institucionais. Ou seja, viu-se que a participação política ampliava a própria participação educando os indivíduos a decidirem mais e melhor, no argumento trazido por Pateman; entenderam que era possível a pluralidade cultural ser superada por uma construção dialógica das vontades entre os indivíduos, como pensaram Habermas e Cohen; viu-se, por fim, a proliferação de desenhos nos quais os fóruns de participação social manifestaram-se.

No Brasil, a participação política ganhou sentido de emancipação após a Ditadura Militar (TEIXEIRA, 2020): diversos setores da sociedade civil juntaram forças para a ampliação da participação social na tomada de decisão, ideia que foi adotada, inclusive, no texto constitucional.

Os avanços observados na participação democrática brasileira, sobretudo na década de 1990 enxergou o nascimento das Instituições Participativas como a ferramenta de agregação dos indivíduos e da sociedade civil ao espaço decisório. Surge, nesse momento, prósperos desenhos institucionais que vieram a se consolidar no Brasil, sobretudo os Orçamentos Participativos, Planos Diretores e Conselhos Gestores de Políticas Públicas (AVRITZER, 2008).

Os conselhos municipais de políticas públicas, marcado pelo desenho institucional da partilha do poder (AVRITZER, 2008), possibilitou o fortalecimento da participação do cidadão brasileiro como deliberação: dá-se, pela primeira vez, o exercício da titularidade do poder decisório final aos cidadãos (TEIXEIRA 2020).

Os conselhos municipais permitiram, portanto, que a decisão e o controle social fossem exercidos pelos cidadãos sobre aquilo que lhes é prestado pelo Estado, mormente no espaço onde a prestação ocorre, nos municípios.

Na seara da educação brasileira, o direito à educação foi proclamado pela Carta Magna que, por sua vez, estabeleceu um regime federativo de colaboração entre União e entes federativos na construção de um Sistema Nacional de Educação. Esse sistema federativo demonstra, contudo, uma panorama de desigualdades financeiras e executivas aos municípios:

são muitas as atribuições executiva, pouca autonomia financeira e de influência no Sistema Nacional de Educação.

Sobre esse aspecto, a participação – que também proclamada pelo texto constitucional – demonstra maior organização e poder de influência na construção do ensino nacional. As Conferências Nacionais de Educação promovidas são sempre precedidas de Conferências Estaduais e Municipais, respectivamente. Sendo assim, os conselhos municipais de educação, ao passo que podem influenciar na construção do sistema municipal de ensino, podem também influenciar nas decisões sobre ensino nacional.

Nesse sentido, o presente estudo buscou observar o caso do Conselho Municipal de Educação de Araras, no ano de 2019, para investigar seu nível de participação e seu padrão decisório, para aferir seu poder de influência nas políticas públicas de educação.

Viu-se que o CMEA possui caráter normativo, deliberativo e consultivo, com atribuições legais definidas. Durante os anos o CMEA contou com diversos desenhos de composição; o atual desenho possui o menor número de cadeiras destinadas à Administração Pública e o maior número de cadeiras atribuídas aos representantes dos educadores.

Os representantes da Administração Pública demonstram, no entanto, maior nível de participação se levarmos em conta a frequência. Em relação ao número de falas a eles atribuídas, verifica-se correspondência proporcional. Enquanto os representantes dos educadores possuem frequência média de aproximadamente metade das reuniões, mas lhes são atribuídas quase um terço das falas. Isso demonstra, pois, uma apropriação do CMEA aos educadores e representantes da administração pública; enquanto os representantes das entidades possuem baixa frequência média e participações que somam pouco mais de oito por cento.

Alerta-se pela ausência completa dos participantes representantes dos estudantes. Não foram computadas presenças nem registradas falas a esses: beneficiários diretos do sistema de ensino; o que demonstra um déficit no entendimento participativo.

Por outro lado, demonstra-se um otimismo em relação aos participantes não conselheiros, que concentraram mais de um quinto das falas registradas em ata; demonstrando-se, pois, relevante em comparação à participação dos membros conselheiros.

Em relação às decisões tomadas dentro do conselho, a maior parte das deliberações existentes são para a autorregulação e autogestão, demonstrando pouco poder de influência no sistema de educação a nível local, quando somente lhe serve de órgão consultivo.

Enxergamos que a participação deve ser fomentada nesses espaços para que se aumente a frequência e a participação dos conselheiros, à medida que as decisões se aperfeiçoem e influenciem mais as políticas públicas locais.

Por fim, mencionamos que a utilização das atas somente como meio de identificar os elementos da participação – registro falas atribuídas aos membros conselheiros e participantes externos – e da deliberação – registro das decisões ali tomadas – limita a fidelidade dos resultados levantados. O comparecimento às reuniões do conselho se mostra uma melhor alternativa metodológica para se verificar a participação dos indivíduos: seja em relação às falas – evitando-se, eventuais omissões de registro em ata –; seja em relação às decisões – a se verificar a presença da construção dialógica das vontades.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Angela Limongi Alvarenga. **O direito à educação de qualidade e o princípio da dignidade humana**. In: RANIERI, Nina B. S.; ALVES, Angela L. A. (Orgs.). Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. pp. 115 – 148

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CMEA – 13.02.2019**. Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do CMEA – 20.03.2019**. Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária do CMEA – 21.03.2019**. Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 2ª Reunião Ordinária do CMEA – 03.07.2019**. Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 3ª Reunião Extraordinária do CMEA – 21.08.2019**. Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 3ª Reunião Ordinária do CMEA – 07.08.2019**. Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 4ª Reunião Extraordinária do CMEA – 18.09.2019**. Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 4ª Reunião Ordinária do CMEA – 04.09.2019.** Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 5ª Reunião Ordinária do CMEA – 23.10.2019.** Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 5ª Reunião Ordinária do CMEA – 06.11.2019.** Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. Conselho Municipal de Educação. **Ata da 6ª Reunião Ordinária do CMEA – 04.12.2019.** Araras: Prefeitura de Araras, 2019. Disponível em: [https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page\\_id=398](https://araras.sp.gov.br/casadosconselhos/?page_id=398). Acesso em 16 ago. 2021.

ARARAS. **Lei Municipal n. 2.899, de 15 de julho de 1997.** Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Araras, SP. Prefeitura de Araras, 1997. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araras-SP/LeisOrdinarias/2899>. Acesso em 17 out. 2021.

ARARAS. **Lei Municipal n. 3.869, de 22 de junho de 2006.** Dispõe sobre a Reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Araras e dá outras providências. Araras, SP. Prefeitura de Araras, 2006. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araras-SP/LeisOrdinarias/3869>. Acesso em 17 out. 2021.

ARARAS. **Lei Municipal n. 4.753, de 5 de janeiro de 2015.** Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Araras, SP. Prefeitura de Araras, 2015. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araras-SP/LeisOrdinarias/4753>. Acesso em 17 out. 2021.

ARARAS. **Lei Municipal n. 5.033, de 28 de agosto de 2017.** Altera a Lei n. 4.753, de 05 de janeiro de 2015, que “cria o Conselho Municipal de Educação”, e dá outras providências.

Araras, SP. Prefeitura de Araras, 2017. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araras-SP/LeisOrdinarias/5033>. Acesso em 17 out. 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. 2000, n. 50, pp. 25-46. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000200003>>. Acessado 8 Outubro 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo, SP. Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em 30 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1996**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF. Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm). Acesso em 30 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em 30 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 1.407, de 14 de dezembro de 2010**. Brasília, DF. Ministério da Educação, 2010. Disponível em [http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/portaria\\_1407\\_14\\_12\\_10.htm](http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/portaria_1407_14_12_10.htm). Acesso em 30 jul. 2021

CANOTILHO, José Joaquim Gomes [et al.] **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. Da rua à Realpolitik ou da Conae ao PNE. *Educação & Sociedade*. 2013, v. 34, n. 124, pp. 647-649. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300001>>. Acessado em 1 de Outubro de 2021.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

FLACH, Simone de Fátima. **A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação**. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. 2020, v. 28, n. 106, pp. 221-240. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-40362019002701338>>. Acessado em 4 de Outubro de 2021.

GASPARDO, Murilo. **Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios**. *Estud. av.*, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, abr. 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142018000100065&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142018000100065&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 14 de Abril de 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 30 de Março de 2021.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Trad. Alexandre Sobreiro Martins. Belo Horizonte: Padeia, 1987.

LAVALLE, Adrián Gurza. **A humildade do universal: Habermas no espelho de Rawls**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. 1997, n. 42, pp. 145-182. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000300006>>. Acessado em 8 de Outubro de 2021

LAVALLE, Adrián Gurza. **Cidadania, igualdade e diferença**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. 2003, n. 59, pp. 75-93. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000200004>>. Acessado em 28 de Outubro de 2021

LAVALLE, Adrian Gurza, VOIGT, Jessica e SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas**. Projeto “Desigualdade Política e Representação Extraparlamentar”. 2016, v. 59, n. 3, pp. 609-650. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/00115258201687>>. Acessado em 4 de Outubro de 2021.

LAVALLE, Adrian Gurza e SZWAKO, José. **Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual**. Entrevista realizada dia 11 de maio de 2012, nas dependências do Instituto Pólis, na cidade de São Paulo. Novos Estudos – CEBRAP. 2014, n. 99, pp. 91-104. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002014000200005>>. Acessado em 28 de Outubro de 2021.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452011000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300005&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 14 de Abril de 2021.

LUTAIF, Michel K. **O Congresso Nacional e a produção legislativa educacional: um balanço crítico**. In: RANIERI, Nina B. S.; ALVES, Angela L. A. (Orgs.). Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. pp. 403-430

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MIGUEL, Luis Felipe. **Resgatar A Participação: Democracia Participativa E Representação Política No Debate Contemporâneo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. 2017, n. 100, pp. 83-118. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-083118/100>>. Acesso em 1 de Outubro de 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia E Representação: Territórios Em Disputa**. 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

Ministério da Educação. **Conferência Nacional da Educação Básica Documento Final**. 2008. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf)> Acessado em 30 de Julho de 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, Karine Daniela. **Conselho escolar e gestão democrática: contribuições de uma formação para cidadania**. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas**. In: RANIERI, Nina B. S.; ALVES, Angela L. A. (Orgs.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. pp. 15 - 48

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Federalismo educacional no Brasil: contradições, desafios e possibilidades**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional – RDCI*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, a. 28, nº. 119, maio-junho-2020, p 13 – 40

SÃO PAULO. **Lei n. 9.143, de 9 de março de 1995**. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação. São Paulo, SP. Governo do Estado de São Paulo, 1995. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1995/lei-9143-09.03.1995.html>. Acesso em 30 jul. 2021.

SOARES, Rúbem da Silva. **O financiamento da educação pública nas Constituições Brasileiras**. In: RANIERI, Nina B. S.; ALVES, Angela L. A. (Orgs.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. pp. 49 - 76

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves **Trajetórias Do Ideário Participativo No Brasil**. Caderno CRH. 2020, v. 33, e020002. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33834>>. Acessado em 8 de Outubro de 2021.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Trajetórias Do Ideário Participativo No Brasil**. Caderno CRH. 2020, v. 33, e020002. Disponível em: <<https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33834>>. Acessado em 8 de Outubro de 2021.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino**. *Cadernos de Pesquisa*. 2004, v. 34, n. 123, pp. 691-708. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300009>>. Acessado em 4 de Outubro de 2021.

VICK, Fernanda e LAVALLE, Adrian Gurza. **É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais**. *Opinião Pública*. 2020, v. 26, n. 3, pp. 556-586. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1807-01912020263556>>. Acessado em 1 de Outubro de 2021.

WEBER, Max. **Política como Vocação e Ofício**. Tradução de Gabriel Philipson. Petrópolis, RJ. Vozes, 2020.

WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira, KERSTEN, Mayara Ana da Cunha e OLIVEIRA, Ana Claudia Delfini Capistrano de **A dinâmica da participação em conselhos gestores de Itajaí**. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*. 2020, v. 20, n. 1, pp. 98-108. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2020.1.31446>>. Acessado em 8 de Outubro de 2021.