O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 17 | Nº 50 | Boa Vista | 2024

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.10771116

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: AÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CACS-FUNDEB EM DUQUE DE CAXIAS/RJ

Pamela Maria do Rosário Mota[1]

Bruna dos Santos Vicente[2]

Elisangela da Silva Bernado[3]

Resumo

A gestão democrática abrange atores sociais e suas relações com o ambiente, promovendo participação, entretanto, para o fortalecimento da democracia, o sistema político deve fomentar prerrogativas decisórias a favor das escolhas de interesse coletivo. Nesse viés, para promover o direito à educação e a defesa dos interesses sociais como a gestão democrática educacional, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, MPRJ, atua como instituição legítima a fiscalizar o cumprimento da lei, minimizando ações desdemocratizantes que dão brechas a desvios legais. Sob esta ótica, o objetivo do estudo é analisar ações em prol da gestão democrática da educação por meio da atuação do MPRJ e sua fiscalização em torno do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o CACS-Fundeb, no município de Duque de Caxias, região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e focamos na interpretação dos dados levantados por meio da técnica de análise documental. Por meio desta, acessamos quatro processos instaurados pelo Ministério Público, dos quais se optou no aprofundamento de um inquérito civil impetrado em 2017. O recorte teórico-conceitual está baseado em torno de estudos sobre democracia fundamentado por pesquisa bibliográfica. Os resultados apontam que o MPRJ contribui para a amplitude participativa dos destinatários na gestão democrática de políticas públicas educacionais no local pesquisado. Em uma perspectiva de maximizar a gestão democrática educacional, busca estender a dinâmica da democratização ao defender as necessidades do conselho relacionadas ao orçamento participativo do Fundo de Manutenção na cidade caxiense. Concluímos, porém, que outros fatores implicam o robustecimento da gestão democrática na educação em âmbito local: o MPRJ não é a principal variável nesse cenário cujo controle social deve ser realizado, sobretudo, pelos destinatários da política.

Palavras-chave: CACS-Fundeb; Financiamento da Educação; Gestão Democrática da Educação; Ministério Público do Estado Rio de Janeiro.

Abstract

Democratic management encompasses social actors and their relationships with the environment, promoting participation. However, to strengthen democracy, the political system must encourage decision-making prerogatives in favor of choices of collective interest. In this sense, to promote the right to education and the defense of social interests such as democratic educational management Public Prosecution Office of Rio de Janeiro acts as a legitimate institution to monitor compliance with the law, minimizing dedemocratizing actions that create loopholes to legal deviations. From this perspective, the objective of the study is to analyze actions in favor of the democratic management of education in the supervision of the Council for Monitoring and Social Control of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and the Valuation of Education Professionals in the municipality of Duque de Caxias, CACS-Fundeb, metropolitan region of the State of Rio de Janeiro. The research adopts a qualitative approach, and we focus on the interpretation of data collected through the document analysis technique. Through this, we accessed four processes initiated by the Public Prosecution Office of Rio de Janeiro, of which we chose to deepen a civil inquiry filed in 2017. The theoretical-conceptual approach is based around studies on democracy based on bibliographical research. The results indicate that the Public Prosecution Office contributes to the participatory breadth of recipients in the democratic management of public educational policies in the researched location. From a perspective of maximizing democratic educational management, it seeks to extend the dynamics of democratization by defending the needs of the council related to the participatory budget of the CACS-Fundeb. We conclude, however, that other factors imply the strengthening of democratic management in education at the local level: Public Prosecution Office of Rio de Janeiro is not the main variable in this scenario whose social control must be accomplished, above all, by the recipients of the policy.

Keywords: CACS-Fundeb; Democratic Management of Education; Financing of Education; Public Prosecution Office of Rio de Janeiro.

[1] Doutora em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: pammota23@gmail.com

[2] Mestra em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: vicentebruna22@gmail.com

[3] Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutora em Educação. E-mail: efelisberto@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Países da América do Sul, como o Brasil, vivenciaram momentos longos e intensos de regimes ditatoriais, implicando ações nas quais demandas descentralizadoras se contrapunham ao período autoritário. Movimentos populares da década de 1970 começaram a germinar conclamando participação nos sistemas de ensino público e algumas experiências de gestão colegiada das instituições de educação básica surgiram como incipiente estratégia de gestão democrática (GD), buscando uma tentativa de redemocratização, negligenciada nos anos de censura ideológica.

Fazer-se presente no cenário da política e usufruir da cidadania no aspecto de atuar em um projeto político educacional tornou-se um ideal no alcance de uma gestão democrática das escolas alicerçada à democratização do governo, concebendo um protagonismo da trajetória de democratização política. A GD torna-se um pleito social e, por isso, fomenta políticas públicas em volta da matéria, considerando respostas do Estado a demandas e problemáticas da sociedade. A política pública é efeito de ações a formarem o processo político, abrangendo mais do que decisões, pois carece da identificação e da análise dos processos político administrativos, dos mecanismos e estratégias estabelecidas para sua concepção e do comportamento dos diferentes atores envolvidos no processo de produção de políticas.

Colocadas em risco por grupos de interesse, pelas circunstâncias histórica e política de países marcados pelo autoritarismo, as políticas públicas são permeadas por ações tecnocráticas. Nesse sentido, a GD, pauta de tais políticas, apresenta-se como temática deste trabalho: com profundas contradições entre os princípios constitucionais, a organização jurídica do Estado, a administração pública e o ordenamento jurídico, foi/é desenhada em contextos de democratização, frente às resistências, nos quais não há o reconhecimento de importantes especificidades da educação e das escolas.

Diante de um cenário de disputas acerca da democracia, compreendemos que para a gestão ser democrática, a participação deve ser inerente ao processo, implicando a tomada de decisão pelos destinatários da política. Um Estado democrático ao tomar a participação como ideal propicia a defesa de novos direitos e a defesa daqueles já assegurados, o que indica, também, a incursão de novos debates e decisões.

Sob esse prisma, percebemos a morosidade das entidades federativas de alicerçar instrumentos legais ou de solidificar, no contexto da prática, elementos a robustecer a gestão democrática da educação, tais como a eleição de diretores escolares, a colegialidade e a participação na decisão, sendo os dois últimos, bastante caros ao se tratar do controle social acerca de aplicação orçamentária pública educacional.

Ponderando a política de fundos como viabilizadora de um alto conjunto de recursos, além do grande efeito sobre os elos federativos e sobre o dia o dia dos cidadãos, a pesquisa apresenta um olhar a respeito do município de Duque de Caxias, na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, e suas normativas de composição e funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o CACS-Fundeb.

Ainda, cabe pontuar: sem a devida fiscalização das ações das unidades federadas, práticas patrimonialistas, de pouca participação, podem ser edificadas. Assim, incumbido da tutela coletiva do direito à educação, entra em cena o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a investigar e reprimir violações de natureza cível praticadas no âmbito dos Sistemas Municipais e Estadual de Ensino a rasurar os princípios constitucionais.

A despeito disso, compete-nos questionar: como as ações em prol da gestão democrática educacional, com foco no Cacos-Fundeb, foram encenadas pelo MPRJ na cidade caxiense? Nosso objetivo é refletir sobre a encenação da gestão democrática por meio da atuação do órgão, tendo como base as diligências da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação – núcleo Duque de Caxias (PJTCE-DC).

A fim de aprofundarmos a questão-guia, elegemos a abordagem qualitativa e, embora o caminho qualitativo não permita grandes generalizações, possibilita um enfoque no contexto ao qual a problemática está inserida. Ancorado pela escolha epistemológica, o entendimento das concepções acerca da gestão democrática da educação e do processo de democratização foi viável pela pesquisa bibliográfica. Para analisarmos o conteúdo dos documentos, usamos o método interpretativo, compreendendo o cenário pela visão das pesquisadoras.

Além disso, o trabalho em voga se justifica por corroborar o panorama de pesquisas sobre os contextos de encenação das/nas políticas educacionais, tornando-se relevante na seara do debate sobre os textos políticos produzidos a favor da solidificação da gestão democrática. Adiciona-se à pertinência, a contribuição social no que diz respeito ao alcance dos princípios constitucionais, tomando como base os estímulos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na garantia do direito à educação, despontando a instituição como um importante ator que procura expandir a intensidade da gestão democrática.

Não menos relevante é a caracterização do texto a mobilizar uma melhor fruição ao interlocutor: nessa introdução, identificamos o tema da pesquisa, sua justificativa, seu objetivo, a metodologia e sua estrutura. A segunda seção trata da “Trajetória metodológica”, expondo a condução da pesquisa, o detalhamento metodológico para o alcance dos dados e a análise dos procedimentos.

A terceira parte, "CACs: do Fundef ao Fundeb permanente", expõe o percurso normativo para o alcance do financiamento da educação básica de modo perene. A quarta, "Gestão democrática em pauta: caminhos teórico-normativos", abrange diretrizes legais e escolhas teóricas. Balizamo-la em dois segmentos: o primeiro, versa sobre os marcos normativos e as concepções de gestão democrática da educação" e o segundo, chamado "MPRJ e a ampliação democrática", discorre, com apoio da literatura, sobre a práxis do órgão como um ator a auxiliar a extensão democrática. Na quinta seção, "CACs-Fundeb e o MPRJ: o caso de Duque de Caxias (RJ)", apresentamos a discussão sobre a temática levantada. Por fim, "Nas considerações finais", as conclusões da pesquisa.

TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

O presente estudo seguiu a abordagem qualitativa, partindo de uma perspectiva analítica na intenção de buscar o aprofundamento das relações entre gestão democrática, conselhos de acompanhamento e controle social e Ministério Público. A escolha desse caminho, conforme descrevem Melo e Souza (2023), é estratégia para compreendermos a totalidade de uma situação particular, de maneira a dar enfoque na particularidade da política educacional tecida em Duque de Caxias acerca do CACs-Fundeb. O estudo qualitativo permite abranger as concepções a operarem disputas sobre a democracia e o financiamento e, por conseguinte, analisar as produções de políticas educacionais em torno do tema e dos atores envolvidos em esfera micro.

Delineada a abordagem, a investigação se concentrou em um estudo de caso focado nas ações realizadas pela Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação – núcleo Duque de Caxias (PJTCE-DC). O estudo de caso "é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre fenômeno e o contexto não estão claramente definidos" (YIN, 2001, p. 32). Esse método está relacionado com os contextos nos quais o fenômeno é encenado, amparado pela escolha da pesquisa qualitativa.

A opção pelo local de pesquisa teve como embasamento o cenário de debates e a construção de normativas a respeito da gestão democrática na cidade caxiense, a qual regularizou a GD por meio de lei e não por instrumentos legais efêmeros. Entendendo gestão democrática como a participação de todos da comunidade escolar, o financiamento da educação é um viabilizador para o princípio.

Utilizamos a pesquisa bibliográfica a fim de incorrer nos descritores macro abordados, a democracia e o financiamento da educação. Oliveira (2007, p. 69) descreve que a investigação bibliográfica infere aos pesquisadores conexão direta com obras a tratarem o assunto investigado: "o

mais importante para quem faz opção pela pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico".

Em seguida, recorreremos também a análise documental como técnica de levantamento de dados. Durante o método, debruçamo-nos sobre a diligências exaradas pela PJTCE-DC, valendo-se de documentos originais, dados primários que ainda não tinham recebido tratamento analítico, sendo um método decisivo para os trabalhos em ciências sociais e humanas (HELDER, 2006). Pesquisa documental e pesquisa bibliográfica são adjacentes, diferenciando-se pela origem das fontes: enquanto na bibliográfica elas são secundárias, ou seja, autores já contribuíram sobre o tema, na pesquisa documental, o trabalho, que competiu às pesquisadoras, requereu "uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico" (OLIVEIRA, 2007, p. 70).

O procedimento de registro de dados foi dividido em dois momentos: no primeiro, redigimos um Peticionamento Eletrônico no Sistema Eletrônico de Informações (Sei) do MPRJ para ter acesso às diligências do órgão. A solicitação foi deferida e foram enviados os autos dos inquéritos civis em andamento a respeito da gestão democrática. Como também era interessante o acesso a informações dos instrumentos arquivados, inclusive de alguns que não estão digitalizados, foi realizada uma nova petição. Ainda, ao percebermos que faltavam inquéritos (citados naqueles que já tínhamos acesso) realizamos um novo pedido de acesso, que foi aceito pelo MPRJ.

Neste requerimento de acesso à informação aos autos das produções operadas pelo MPRJ em prol do cumprimento da gestão democrática na política educacional do município de Duque de Caxias, solicitamos permissão à vista dos procedimentos realizados desde 2010. Partimos desse ano a fim de verificar a hipótese de as ações terem sido instauradas após a configuração do Plano Nacional de Educação de 2014, conjectura confirmada com o deferimento da solicitação e envio de inquéritos civis principiados a partir de 2016.

Recebemos quatro inquéritos do Ministério Público acerca do município caxiense e os categorizamos de acordo com a temática de suas ementas. Em face do objeto em pauta na pesquisa, analisamos apenas um inquérito – exarado em 2017 e em andamento até 2021 - pois, além de tratar da gestão democrática, escopo dos demais processos, possui o CACS-Fundeb como um dos objetos, o que o singulariza. O levantamento desses dados ocorreu durante o período de agosto de 2021 a maio de 2022.

No segundo momento, somado à vasta leitura de instrumentos jurídicos, coletamos dados de legislações e normativas atreladas às categorias gestão democrática, financiamento da educação e orçamento participativo priorizando documentos disponíveis em sites governamentais do Ministério da

Educação, do Senado Federal, da Prefeitura Municipal e da Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias.

Diagnosticados os dados, usamos uma ótica exploratória e interpretativa para compreendê-los. A investigação de cunho interpretativo é aquela "em que os pesquisadores fazem uma interpretação do que enxergam, ouvem e entendem" (CRESWELL, 2010, p. 209), voltado ao entendimento do significado das ações dos humanos e de suas instituições (SAMPIERI *et al.*, 2013), consistindo em uma abordagem discursiva para melhor saber sobre o tema, aprofundando a questão dentro de um campo particular. O intuito do estudo inserido em um paradigma qualitativo-interpretativo é a "leitura" das pesquisadoras dos dados postulados via análise documental e assistida pela investigação bibliográfica.

Ressalta-se que este estudo é resultado do diálogo entre duas pesquisas recentes, uma de doutorado e uma de mestrado, sobre a gestão democrática e o financiamento da educação, ambas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,

CACS: DO FUNDEF AO FUNDEB PERMANENTE

No Brasil, após a institucionalização do Fundef, EC nº 14/1996 (BRASIL, 1996a) e Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996b), determinou-se o fundo compulsório específico para a educação fundamental e com prazo de duração de 10 anos, no qual o financiamento da educação alcançou um patamar mais elevado, por meio da subvinculação constitucional de recursos. O art. 4° do supracitado ordenamento estabeleceu a criação, em nível federal, estadual e municipal, de conselhos de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

O Fundef deveria ser fiscalizado pelos CACS, que contavam com representação de entidades da sociedade. Assim, os conselhos seriam os instrumentos que permitiriam à sociedade acompanhar a aplicação das verbas destinadas ao ensino. Contudo, segundo Davies (2003), o potencial democrático do CACS é bastante limitado. Ele destaca que os colegiados são mais estatais do que sociais e indica que entre os pontos que enfraquecem a representação social está a capacitação técnica para análise da documentação contábil relativa à receita do Fundo e aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do magistério. Nesse sentido, Davies (2003, p. 508-509) observa:

> Ora, para compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os representantes "sociais" (que geralmente são leigos no assunto) não recebem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tendem a se submeter à apreciação feita

> pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente (até para deturpar a interpretação dos dados orçamentários), que, mesmo em minoria numérica (o que não é o caso dos conselhos, como vimos acima), farão prevalecer sua leitura dos números.

O mesmo autor sinaliza que, além da falta de uma formação adequada, existe uma desorientação oficial sobre o Fundef, pois, a própria legislação e os manuais de orientação produzidos pelo Ministério da Educação são contraditórios e confusos e, em sua análise, indica uma série desses "equívocos". Ademais, o autor observa que a participação dos conselheiros é limitada por fatores como a disponibilidade de tempo, falta de acesso à documentação e a falta de assessoria técnica, afirmando, ainda, que esses fatores explicam por que o funcionamento real de tais conselhos é bastante insuficiente, apesar de seu potencial democrático.

Contudo, o Fundef não mitigou as desigualdades da educação básica, posto que no limite de sua abrangência, a educação infantil e o ensino médio não foram contemplados, provocando debates em torno da criação de um novo fundo que atendesse a toda a educação básica. Assim, a partir de 1º de janeiro de 2007, o Fundeb foi implementado, sendo instituído pela EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 em vigência até dezembro de 2020, quando foi substituída pela Lei nº 14.113/2020 (BRASIL, 2020b) tornando o fundo permanente. Suscintamente, o Fundeb é um sistema de fundos e de remanejamento de receitas criado para distribuir recursos propostos à educação básica pública. "Sua função é colaborar na resolução de um problema estrutural da República Federativa do Brasil: o direito à educação é um atributo nacional de cidadania (BRASIL, 1988, art. 6), mas o federalismo brasileiro é marcadamente desigual" (CARA; NASCIMENTO, 2021, p. 04), ao centralizar o processo arrecadatório pela União e descentralizar a implementação de execução de políticas, sobrecarregando as unidades federativas ante o subfinanciamento e a baixa capacidade arrecadatória.

A revogada Lei nº 11.494/2007 estabelecera que o controle social do Fundeb fosse desempenhado nos estados e municípios através do CACS, cujo objetivo é o acompanhamento da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo. O instrumento supracitado orientou a criação dos conselhos em todos os entes federativos e estabeleceu seus parâmetros de funcionamento. Ademais, indicou sua atuação autônoma e independente, devendo apontar às demais instâncias de controle as falhas ou irregularidades eventualmente cometidas para que as autoridades competentes, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências adequadas. Para tanto, estabeleceu uma série de normas quanto aos aspectos essenciais de instituição, composição, autonomia, transparência, exercício das funções e funcionamento do CACS-Fundeb.

No que diz respeito ao controle social da gestão dos recursos do Fundeb, estudos indicam as fragilidades na atuação dos CACS (BRAGA, 2011; COSTA; SAUERBRONN; LOURENÇO, 2018;

DIAS, 2017). O estudo de Braga (2011) aponta que o trabalho dos conselheiros se tem caracterizado pela avaliação técnica de contas, distante de ações típicas de participação social, como o envolvimento dos cidadãos no monitoramento de políticas públicas tomando-as como um direito. Em trabalho desenvolvido sobre a atuação do CACS Fundeb, Dias (2017) apresenta os dados das fiscalizações da Controladoria-Geral da União (CGU), realizadas no ano de 2013, em 124 CACS Fundeb municipais em todo o Brasil. O autor aponta que as fiscalizações revelaram uma atuação incipiente dos colegiados, ao indicar que: 34,68% não acompanharam a execução dos recursos do Fundeb; 50% dos conselhos não supervisionaram o censo escolar; 50% dos conselheiros não receberam capacitação para o exercício de suas atividades.

Em razão do término de vigência do Fundeb em dezembro de 2020, o Congresso Nacional aprovou a EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a), que tornou o Fundo permanente. O documento Manual de Orientação Novo Fundeb (BRASIL, 2021) destaca que tão importante quanto à instituição do Fundo e sua regulamentação, notadamente direcionada à eficiência de sua gestão, é o desenvolvimento e o aprimoramento cotidiano de mecanismos aptos a fiscalizar toda a sistemática criada normativamente, apontando que o Controle Social é um instrumento a serviço da democracia que conta com a participação popular nas escalas de Poder, no intuito de concretizar os direitos e as garantias previstos na Constituição Brasileira.

Com a promulgação da EC nº 108/2020, os CACS passaram a ser previstos também na Constituição Federal. Em relação ao Fundeb permanente, encontramos na Lei nº 14.113/2020 as normas que estabelecem as características do novo CACS. A referida lei fixa as seguintes atribuições aos conselhos: (i) elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei; (ii) supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos; (iii) acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ademais, a norma supracitada mantém o caráter autônomo do CACS-Fundeb, que deve atuar sem vinculação ou subordinação ao Poder Executivo local (art. 33, § 3º). Por outro lado, é responsabilidade do Poder Executivo assegurar as condições estruturais para que o Conselho exerça suas

atribuições com independência e atue com regularidade em conformidade com suas competências, pois, de acordo com o § 4º do mesmo artigo, os conselhos não contarão com estrutura administrativa própria.

Outro aspecto que merece ser destacado é a responsabilidade dos Órgãos Executivos em relação à publicidade das ações do novo CACS-Fundeb, visando garantir a transparência, a ampla publicidade e a efetividade das ações em conformidade com as disposições legais. Assim, a norma supracitada estabelece a disponibilização em sítio na internet de informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento dos respectivos conselhos de que trata esta Lei, incluídos: I – nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam; II – correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho; III – atas de reuniões; IV – relatórios e pareceres; e, V – outros documentos produzidos pelo conselho (art. 34, § 11).

Logo, visualizamos na Lei nº 14.113/2020, as regras a regerem os predicativos do novo CACS e suas imputações basilares. O controle a ser exercido pelo Conselho abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias de controle e fiscalização, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas adotem as providências que cada caso venha a exigir.

GESTÃO DEMOCRÁTICA EM PAUTA: CAMINHOS TEÓRICO-NORMATIVOS

A promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) assevera a educação como um direito de todos e dever do Estado, visando o pleno desenvolvimento do indivíduo e seu preparo para o exercício da cidadania. Institui a gestão democrática como princípio do ensino público no inciso VI do artigo 206 da Constituinte, na qual são exibidos os cabeçalhos fundamentadores da educação nacional.

Desde então, o processo de regulamentação é legalmente disputado, metamorfoseado em uma arena na qual "A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa" (OLIVEIRA, 1997, p. 95). Este jogo político não se restringe à polissemia interpretativa da Lei Maior, mas aos interesses individuais convenientes a tal leitura para a definição de normativas tangentes à regulamentação da gestão democrática nos seus sistemas de ensino, indicando a participação, a autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira como fatores intrínsecos a ela.

Ademais, a Carta Magna, em seu art. 22, inciso XXIV, determina que compete à União, legislar, privativamente, sobre as diretrizes e bases da educação nacional e o art. 205 incentiva a participação social ao compreender a educação como "direito de todos e dever do Estado e da família, [e] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa,

seu preparo para o exercício da cidadania [...]" (BRASIL, 1988). Araújo (2007, p. 11), a respeito da cidadania, diz que é

> o conjunto de direitos e de deveres que permite aos cidadãos e cidadãs o direito de participar da vida política e da vida pública, podendo votar e serem votados, participando ativamente na elaboração das leis e do exercício de funções públicas, por exemplo.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDBEN, Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), é estabelecida, apesar de despontar em meio a orientações patrimonialistas que desabrocharam em um contexto de influência (BALL, 1994; BOWE; BALL; GOLD, 1992) neoliberal, implicando ideia de participação da comunidade escolar, advinda desde a Constituinte, mediada pelos profissionais da educação na tessitura de projeto pedagógico da escola e pelas comunidades escolar e local em conselhos escolares ou associações.

A LDBEN, no seu art. 3º, inciso VIII, ao apoiar o pressuposto de que "a gestão democrática do ensino público [ocorrerá] na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino" (BRASIL, 1996b, s.p.), incumbe os sistemas educacionais municipais e estaduais de ensino as definirem sobre a forma da gestão democrática. Acreditamos, assim como Souza e Pires (2018), que a LDBEN é a previsão legal que a CF/1988 previa e na qual a gestão democrática é retomada. Adiante, é aprovada a Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c) a dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e estabelece, no artigo 4º, a criação de conselhos de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo pelos entes federativos.

Por intermédio da Lei nº 11.494/2007, em vigor até 2020, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) substituiu o recurso anterior e endossou a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) ao disciplinar a existência deles através de legislação específica elaborada pelas entidades federativas. A concepção de tais conselhos ratifica a gestão democrática: eles funcionam como instância de participação dos destinatários da política em deliberações que podem suplantar desigualdades, cujo "personalismo do governante exerce mais forte influência, [e] as casas legislativas muitas vezes atuam, a partir de negociações clientelísticas, como braço do executivo, aprovando praticamente tudo o que por ele é encaminhado" (MENDONÇA, 2001, p. 99).

O Plano Nacional da Educação (PNE) de 2014-2024, Lei nº 13.005/2014, também reforça a gestão democrática não apenas por meio de metas (meta 19) e estratégias, mas no próprio corpo legislativo, determinando no seu artigo 9º que as unidades federadas teriam de aprovar "leis específicas

para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade" (BRASIL, 2014, s.p.). Outrossim, há a viabilidade de respaldo financeiro previsto na meta 20 do PNE, cujo escopo é ampliar o investimento público em educação pública, alcançando, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) no 5º ano de vigência legal e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do PNE.

Para Assis e Gohn (2023, p. 9), o surgimento do termo gestão democrática:

> explicitou não somente a mudança de regime, mas um novo processo de gerir a coisa pública educacional. O ideal da gestão democrática passou a representar, para o campo educacional e para a Sociedade Civil, a superação das relações hierárquicas e autoritárias, além de uma necessária concretização de relações mais democráticas e participativas. Nesse sentido, foram progressivamente criadas e desenvolvidas instâncias e práticas de gestão democrática e de participação no interior das escolas públicas e na definição das políticas educacionais em todas as esferas administrativas, desafio até então inédito para os municípios.

Intencionamos a gestão democrática escolar como uma reunião de coletivos que compõem a escola potencializando a participação: alunos, pais, responsáveis e famílias, docentes, funcionários não docentes, sujeitos possíveis como público da escola; essa adição de coletivos é nomeada de comunidade escolar e tal conjunto de relações abrange a horizontalidade destes coletivos no reconhecimento de problemas, desafios, especificidades, prováveis soluções e a vontade dos coletivos em equalizá-los e ultrapassá-los (BITTENCOURT; AMARAL, 2021).

Conforme Bittencourt, Castro e Amaral (2021), os destinatários da política compreendem que são protagonistas do seu lócus, a escola pública, e ao atuarem nela, identificam-se politicamente. Compartilhamos da concepção delas a respeito da escola democrática ser um processo vinculado à participação política dos coletivos no cotidiano escolar, fazendo sentido para se refletir sobre a variação de amplitude democrática também no contexto da prática. Para a gestão ser democrática, a participação deve ser inerente ao processo, implicando a tomada de decisão pelos destinatários da política. Entendemos a GD como

> Uma relação de ensino e aprendizagem, tanto para a instituição escolar, quanto para a comunidade que nela circula, num processo voltado para a ação política, na construção de demandas cotidianas relativas ao contexto próprio de atuação. Nosso entendimento é que estes são elementos relevantes para a legitimação da democracia na escola e no encaminhamento de relações mais horizontais das decisões, na perspectiva de ampliar o espectro da gestão democrática. (CASTRO *et al*., 2020, p. 823).

De acordo com Lima (2014), a gestão democrática das escolas está baseada em três dimensões: eleição, colegialidade e participação das decisões. A colegialidade é um mecanismo que descentraliza o

poder de decisão unipessoal, superando a "monocracia como lógica de funcionamento" (MENDONÇA, 2001, p. 91). Apesar de ainda hoje se prevalecer a centralização do poder, necessita-se procurar a descentralização dentro do espaço institucional: não é apenas o gestor, nem o professor, nem somente o aluno devem participar do processo de elaboração democrática (SILVA, 2020).

É mister entender, ainda, que a gestão democrática na prática se diferencia do que está legalmente constituído. Em cenários que abrangem uma pseudoparticipação, cunhada por práticas de participação passiva ou absenteísmos, a eleição dos representantes dos conselhos perde significado democrático e a colegialidade pode não possuir o poder deliberativo de gestão, pois a real participação exige mais do que o acesso à informação e o direito de ser informado. Realizando uma leitura em Paro (2016), se a participação está atrelada à permissão de alguém, a gestão não pode ser considerada democrática, pois ela não se concede, tornando o espaço educacional mais propício a desigualdades. Quando a "participación ciudadana se asume como una práctica que se origina y gestiona solo desde la sociedad civil, puede favorecerse un proceso de despolitización que lleva a plantear formas de interlocución con el Estado basadas en la negociación más que en la cooperación y la vinculación" (MARTÍNEZ; ESTEBAN; ORAISÓN, 2023, p. 15), inferindo possíveis relações protecionistas.

Logo, o modelo de democracia representativa em que a comunidade escolar é convocada apenas para eleger o seu representante, seja o diretor, seja o dos seus conselhos, afasta-se do que acastelamos por gestão democrática, restringindo-a. Nascimento (2021) relata que, no Brasil, a legislação assevera aos representantes eleitos a autonomia do mandato em analogia aos eleitores; tendo em vista o político não se vincular a demanda deles, não há obrigação jurídica entre tais sujeitos, salvo ao programa do partido político. Conforme o autor (2021, p. 99-100),

> Em um cenário onde a confiança do eleitor em relação a seus representantes políticos é cada vez mais frágil, a importância de repensar o sistema representativo e o modelo de representação delegada, que amplie a participação cidadã e a *accountability*, prestação de contas permanente do político para o eleitor, vem se tornar mais necessária.

Portanto, a institucionalização dos mecanismos de participação não a garante caso os destinatários não se sintam pertencidos ao contexto, pois participação é afeto que põe o indivíduo em ação, desde que ele se sinta envolvido para fazer parte, sobretudo, de uma composição cidadã. Martínez, Esteban e Oraisón (2023, p.12 descrevem que "las influências resultantes de la participación no solo son sobre los otros, sino sobre uno mismo. La participación supone siempre una afectación del sujeto".

Deste modo, coletivos como o CACS são aparelhos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional e seus representantes devem abrolhar visibilidade pública de suas ações para que eles concebam as determinações da comunidade, constituindo uma democracia na qual a participação é

complemento à sua representação (SANTOS; AVRITZER, 2002). São compartilhados, podendo ser elemento fundamental para uma cidadania mais ativa, ao interligar a representação e a participação intermediado pelo exercício de um mandato eletivo (NASCIMENTO, 2021), porquanto "não basta ter o direito de voto, há de se buscar o direito de ter voz e de ser ouvido nas decisões públicas. Quando os cidadãos compreendem e participam do jogo político, a representatividade ganha maior grau de legitimidade democrática" (NASCIMENTO, 2021, p. 105.)

Ao concernir que as políticas não são apenas implementadas e que os seus destinatários fazem política, a gestão democrática escolar reverbera na educacional no sentido de construção dilatada do princípio, para além do dia a dia escolar e, ao mesmo tempo, incidido a prática escolar. O aparente paradoxo se explica: ao pensarmos nos conselhos de acompanhamento e controle social, como o CACs-Fundeb, conquanto o conselho não esteja especificamente no nível micro de uma escola, suas ações são voltadas para o seu cotidiano.

Entretanto, em resgate ao pontuado na seção anterior, as limitações dos conselhos atreladas aos interesses político-partidários locais enfraquecem os objetivos de sua atuação. Com respaldo nos estudos conduzidos por Cara e Nascimento (2021, p. 9), "a efetividade desses instrumentos está continuamente limitada à posição que os atores ocupam no sistema político-institucional, ou seja, qual é o seu grau de poder decisório".

A garantia de participação na letra de lei não é suficiente, sendo necessárias condições para que ela seja assegurada. Nessa tônica, o Ministério Público do Rio de Janeiro surge como ator a viabilizar a previsão constitucional de gestão democrática do ensino público e da participação da comunidade escolar, apresentando alternativas de participação social. A democracia participativa busca integrar e influenciar a definição de políticas públicas com o intuito de aperfeiçoar decisões tomadas e como forma de controle social (BRELÀZ, 2012). Ressaltamos que o MP não é ator principal dos movimentos sociais em torno da GD, papel conferido à população na medida em que ela se nota protagonista do panorama; a instituição é um personagem no percurso, a evidenciar a política em cena, portanto, a pressão popular é a principal rubrica no cenário.

O MPRJ E A AMPLIAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Tilly (2013) ao discorrer sobre a democracia, defende a ideia de dinamismo desse princípio, criando um conceito cujo sufixo emana o sentido de percurso, "a democratização". Sob essa perspectiva, ela abrange a defesa de processos mais amplos, igualitários, protegidos e com caráter mutuamente

vinculantes. O teórico norte-americano externo, ainda, seu movimento inverso, a "desdemocratização", com dimensões mais estreitas, desiguais, menos protegidas e de vinculação menos recíproca.

Nesse âmbito, tal autor explicita elucidações para a democratização e desdemocratização em torno de três eixos: i) aumento ou diminuição da integração entre redes de confiança interpessoais e processos políticos públicos; ii) aumento ou diminuição no insulamento dos processos políticos públicos em relação às principais desigualdades categóricas em torno das quais os cidadãos organizam as suas vidas cotidianas e; iii) aumento ou diminuição na autonomia em relação aos processos políticos públicos por parte dos principais centros de poder. Quanto mais esses polos se integram, maior seria a promoção da democracia.

Ao refletimos sobre o percurso da democratização, é importante atentar para aquilo que Bobbio (1986) denomina como expansão do poder ascendente (do povo) e sua passagem regular, avaliando que minorias estejam em cargos de decisão. Trata-se de uma contraposição à exigência populista do monopólio moral da democracia representativa, devendo ser intermediada por uma democracia participativa. Por esse turno, nossa concepção de gestão democrática baseia-se na ideia de que a participação é intrínseca ao processo e incide tomada de decisão pelos destinatários da política, indo além de uma atuação popular restrita ao aspecto eleitoral, tendo em vista que esta limitação ao pleito pode gerar negligenciamento de direitos e domínio de poder por parte dos representantes legislativo e executivo. Robustecendo esse pensamento, Gugliano (2006, p. 272) observa a participação como "elemento central que nos permite compreender que tipo de democracia é esta, como ela se desenvolve e porque se diferencia frente a outras experiências semelhantes".

Nessa trajetória da democracia, ocorre variabilidade dos processos políticos públicos de um regime. Segundo Tilly (2013): i) há cenários não democráticos com alta capacidade (pouca voz do público, a não ser incitada pelo Estado); ii) não democráticos com baixa capacidade (lutas violentas frequentes, mobilização religiosa); iii) democráticos com alta capacidade (mobilizações frequentes de movimentos sociais, de grupos de interesse e de partidos políticos, consultas formais, competitivas, amplo monitoramento dos processos políticos públicos) e; iv) democráticos com baixa intensidade (uma menor fiscalização dos processos políticos públicos quando comparados ao contexto anteriormente citado).

Em diálogo com a teoria tillyana do processo político, Menser (2009) concebe duas grandezas ao defender gradientes de democracia, vinculados a variações mais e menos democráticas: *minD*, a mínima democracia, (não)representada pelos três poderes e a *maxD*, a máxima democracia, orientada por objetivos vinculados aos direitos humanos e à justiça social. Inferimos que o CACS-Fundeb é um elemento que pode maximizar a democracia, pois é espaço de hibridismo entre representação e

mecanismos participativos, com interface do Estado e da institucionalização burocrática (MENSER, 2009). Entretanto, sem o devido monitoramento das ações dos entes federados, práticas clientelistas e de pouca participação da comunidade escolar podem ser fomentadas, possibilitando a escalada da mínima democracia, uma vez que a coletividade não acontece e os interesses individuais são registrados por quem exerce poder executivo, legislativo e administrativo sobre o representante do conselho, isto é, há uma democracia (não)representativa participativa.

As concepções de Menser (2009) e de Tilly (2013) são convergentes e à luz de suas ideias entendemos que, em uma tentativa de reduzir movimentos desdemocratizantes a se descolarem para uma grandeza de mínima democracia. O Ministério Público (MP) atua como instituição legítima, a fiscalizar processos, sendo incumbido pela "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis", como rege a Constituição Federal da República, no seu art. 127, *caput* (BRASIL, 1988). Caracterizado como instituição autônoma e independente nos quais os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não o subordinam, o MP possui condições legais de acompanhar mais efetivamente o cumprimento da lei. Cada um dos 26 Estados da Federação possui um Ministério Público que atua por meio de suas Promotorias de Justiça, em todos os seus municípios.

O Ministério Público Estadual tem relevante papel na fiscalização da qualidade do serviço oferecido pelos sistemas de ensino em todas as etapas da educação básica. Sob esse prisma, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, incumbido da tutela coletiva do direito à educação, investiga e reprime violações de natureza cível praticadas no âmbito dos Sistemas Municipais e Estadual de Ensino, em detrimento dos princípios constitucionais indicados no art. 206 da Carta Maior.

Para acompanhar mais efetivamente o cumprimento da lei, o MP expede procedimentos que podem excitar ações municipais e assistimos à complexidade da encenação das políticas "marcad[a] pela diversidade de combinações e estratégias decisórias, que conformarão como os atores agem, tomam decisões, percebem, traduzem e (re)interpretam as políticas públicas, especialmente, em âmbito local" (OLIVEIRA, 2019, p. 2). Ou seja, um conjunto de fatores transcorre nessas situações e estão dissolvidos na dimensão subjetiva permeada pelo eixo institucional: "as decisões, as reuniões, os conteúdos simbólicos, os comportamentos, as atitudes dos atores individuais, grupais e institucionais associados à política e, entre tantos outros elementos, as ações interpretativas [...] definirão como a aplicação e a implementação se darão" (OLIVEIRA, 2019, p. 8). Esse conceito de implementação vai de encontro à visão weberiana e apregoa a noção de políticas públicas criadas por meio de rearranjos em todas as etapas, sem uma estrutura fixa. Compartilhamos dessa teoria em uma perspectiva de percurso, cujas decisões são tomadas a partir dos desdobramentos da trajetória, na qual as decisões dos atores não sejam unilaterais.

Vale dizer, ainda, que a materialidade de um instrumento normativo nem sempre contempla a política, entretanto, normativas são aportes para que ela seja deprecada. A burocracia se faz necessária no sentido de amparar as grades de proteção democrática, isto é, dos elementos a se aproximarem da *maxD,* por meio da participação dos seus destinatários, como sugere a regulamentação do CACS-Fundeb.

Para Lotta (2019) burocratas influenciam a implementação de políticas públicas, tendo em vista que suas atuações buscam imprimir políticas já formuladas a entrarem em ação e sejam colocadas em prática. O MPRJ se constituiria em um posicionamento intermediário com "capacidade de criar e regular as relações entre as diversas agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 481). Portanto, a instituição seria um elo entre burocratas de alto (formuladores da política nacional), de médio escalão (implementadores da política) e dos executores das políticas públicas (burocratas de nível de rua), favorecendo a tradução das decisões em ação, como é o caso do cumprimento da Lei nº 11.494/2007, entremeando os níveis *macro* (o monitoramento da execução das normativas federais), *meso* (as orientações do próprio MPRJ) e *micro* (as particularidades locais das Promotorias de Justiça e dos procedimentos exarados).

O órgão deve assegurar o regime democrático, tendo em vista a defesa dos patrimônios público e social, cabendo uma função jurisdicional do Estado, que não se resume somente à defesa deste, bem como à fiscalização, ao controle e à punição de irregularidades da gestão (FILGUEIRAS, 2018). Coligimos que o MPRJ é um ator que incita a ampliação da dinâmica democrática, protegendo-a, busca atenuar desigualdades e fiscaliza as obrigações do Estado, favorecendo a democratização e a máxima democracia, mesmo perante uma "visão pendular" (AVRITZER, 2018) da experiência democrática brasileira. Ainda, tal atuação é fomentada pelo exercício da discricionariedade na qual a subjetividade dos implementadores se torna o comportamento da agência pela qual respondem e representam (LOTTA, 2019). Essa flexibilidade coopera para que os promotores tenham autonomia para decidir qual instrumento normativo aplicar, inserindo-o nas práticas da implementação, como é o caso da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do núcleo de Duque de Caxias.

CACS-FUNDEB E O MPRJ: O CASO DE DUQUE DE CAXIAS (RJ)

A pesquisa em questão é um estudo de caso da cidade de Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, não permitindo grandes generalizações, entretanto, isso não inviabiliza diálogos com outras entidades federativas a respeito da política de financiamento, gestão democrática e das atuações do Ministério Público. Nosso recorte temporal começa em 2017, ano de início das diligências, até o ano de

2019, quando temos acesso a última movimento dos procedimentos. A partir de tal concepção, usaremos os dados adquiridos para explorar as dinâmicas no município em voga, dentro de uma concepção aberta, não positivista, a fim de empreender como o MPRJ procede a política, sendo ela moldada por fatores específicos, evitando, assim, medidas genéricas.

Esquinsani e Silveira (2019) apontam que o financiamento se fortalece como agenda educacional contemporânea, ao unir recursos com a existência de legislações disciplinadoras da gestão democrática, uma forma convincente de estimular os entes federativos quanto ao debate sobre a gestão democrática, ligadas aos devidos sistemas educacionais.

O PNE-2014 estreita os mecanismos e práticas da gestão democrática a nível nacional, porém, são necessárias frequentes vigilância e atualização, atributos cabíveis ao MPRJ. Devido à lei ter sido uma síntese de embates, mesmo representando um progresso, a presença de uma instância democrática (LIMA, 2014) como os conselhos de acompanhamento tais quais o CACS-Fundeb não provoca sua garantia, mostrando as ambiguidades e paradoxos arrolados às conquistas das regulamentações (ADRIÃO; CAMARGO, 2001). Desse modo, Esquinsani (2016, p. 495) assevera "a necessidade de leitura e interpretação das legislações locais como elemento que possibilita problematizar e checar a materialidade da gestão democrática".

Ainda o Plano Nacional de Educação aparece como repertório argumentativo na justificativa dos procedimentos administrativos do MPRJ, ratificando nossa ideia de ser elemento macro a provocar as diligências da PJTCE-DC. A promotoria de justiça, por sua vez, promove consecução da meta 19 e suas estratégias, de forma a aprimorar as formas de participação e de efetivação dos processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, bem como os processos de prestação de contas e controle social.

Soma-se a essa afirmativa o cenário temporal no qual as produções administrativas são impetradas no município caxiense. Em setembro de 2021, no requerimento ao MPRJ, solicitamos o acesso a procedimentos realizados desde 2010 com vistas à regulamentação da GD. Partimos desse ano para verificar se as ações teriam sido instauradas após a configuração do PNE-2014, ideia confirmada com o deferimento da solicitação e o envio de quatro inquéritos civis sobre gestão democrática encetados a partir de 2016 (quadro 1).

Conforme exposto na introdução deste trabalho, o documento escolhido para a investigação foi o IC nº 45/2017, tendo em vista o tratamento das matérias gestão democrática, visualizada nos outros processos, e CACS-Fundeb. No uso de suas atribuições, a PJTCE-DC promoveu a instauração do inquérito com o objetivo de fiscalizar e acompanhar o funcionamento do conselho do município de Duque de Caxias.

Quadro 1 – Procedimentos da PJTCE-DC

Data de Instauração	Portaria de Instauração (Protocolo)	Ementa	Situação (até 2021)
05/01/2016	IC nº 01/2016 (MPRJ 2016.00002287)	Duque de Caxias. Gestão Democrática da Educação. Plano Nacional de Educação. Meta 19. Conselhos da Educação. Eleição para Diretores. Participação da Comunidade Escolar.	Arquivado
30/06/2017	IC nº 45/2017 (MPRJ 2017.00067762)	Município de Duque de Caxias. Proteção do Direito Fundamental à Educação. Princípio Constitucional da Gestão Democrática. Fiscalização e acompanhamento do funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação, cujo mandato se encontra em curso.	Em andamento
25/06/2019	IC nº 19/2019 (MPRJ 2019.00580031)	Duque de Caxias. Rede Municipal de Ensino. Gestão Democrática. Processo de escolha para diretores das unidades de ensino. 2019. Apuração.	Em andamento
11/03/2020	IC nº 06/2020 (MPRJ 2019. 01095244)	Duque de Caxias. Gestão Democrática da Educação. Plano Municipal de Educação. Revisão.	Em andamento

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MPRJ (2023).

Considerando a finalidade do controle social pelo CACS-Fundeb e que ele deve assegurar o diálogo entre os setores sociais e governamentais na construção de uma política educacional e de aplicação de recursos a ela destinados (fl.3), a Portaria de Instauração de Inquérito Civil n° 45/2017 prevê uma série de diligências; entre elas, destacam-se: i) solicitar, ao Centro de Apoio Operacional – CAO Educação/MPRJ, análise técnico-pedagógica referente às condições de infraestrutura, composição e funcionamento do CACS-Fundeb de Duque de Caxias, conforme ação desenvolvida por aquele Centro de Apoio e inserida no âmbito do Plano Geral de Atuação 2017; ii) oficiar a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho do Fundeb para que apresentem documentos relacionados ao funcionamento do CACS; e, iii) oficiar o Ministério da Educação (MEC), solicitando informações acerca do funcionamento do CACS-Fundeb de Duque de Caxias, bem como da existência de programas federais destinados à formação continuada de seus integrantes, afinal "falar em investimento na formação e na humanização do ser humano, é falar em considerar as culturas locais, [...], o que é possível por esse processo de socialização que a escola faz a partir de suas práticas educativas" (PACÍFICO *et al.*, 2023, p. 155).

Em resposta à Promotoria, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) informa que o CACS-Fundeb caxiense se encontra em situação regular e salienta que os dados relativos ao seu funcionamento podem ser consultados no site do FNDE. A respeito de programas federais de formação continuada dos integrantes dos conselhos do Fundeb, esclarece que as ações são realizadas pela

autarquia no âmbito do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola.

Chama-se atenção nas diligências a notável a atuação do CAO Educação, órgão auxiliar da atividade funcional do MPRJ. A Lei nº 8.625/1993, em seu art. 33, dispõe sobre a competência dos Centros de Apoio Operacional, que devem: i) estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns; ii) remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade; iii) estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções; iv) remeter, anualmente, ao Procurador-Geral de Justiça relatório das atividades do Ministério Público relativas às suas áreas de atribuições; e, v) exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos.

O CAO Educação é um importante personagem em cena, atuando em conjunto com a PJTCE-DC, cooperando na configuração das políticas educacionais de gestão democrática atendendo "os órgãos de execução com atribuição na defesa de interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos de relevância social, em matéria de educação" (MPRJ, 2019).

Ademais, através da sua equipe técnica, o Centro de Apoio presta suporte aos órgãos de execução na fiscalização da qualidade do serviço ofertado pelos sistemas de ensino público em todas as etapas da educação básica e orienta os Promotores de Justiça que necessitam de auxílio técnico. Visualizamos, assim,

> el horizonte político y democrático de la participación [...] en primer plano, se la concibe como una acción social comprometida con la formación de sujetos capaces de cambiar el mundo y no solo de reproducirlo. De ahí que se visualice que la participación, en el campo relacional, puede contribuir a posicionamientos políticos más críticos y emancipados, y a relaciones sociales más simétricas, lo que, a nivel subjetivo, podría traducirse en una ciudadanía autónoma y proactiva (MARTÍNEZ; ESTEBAN; ORAISÓN, 2023, p. 14).

Salienta-se que nos anos de 2016 e 2017, o CAO Educação participou do desenvolvimento do Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Esse instrumento institucional reflete um conjunto de compromissos prioritários para curto prazo, desdobrados, a partir de objetivos estratégicos, em iniciativas concretas compostas por metas e indicadores, executadas por meio de programas, projetos ou ações integradas dos Órgãos de Execução e das unidades administrativas do MPRJ. O projeto do órgão visava: i) subsidiar a atuação do MP na fiscalização das instâncias de controle social na área da educação (Conselhos Escolares, de Educação, do Fundeb, de Alimentação

Escolar e Fóruns de Educação) promovendo a interação entre o controle externo e o social; e, ii) intensificar a atuação do MP no fortalecimento das instâncias de controle social na área da Educação, pela autonomia, estrutura de funcionamento e paridade previstas no PNE-2014, bem como conferir transparência à execução orçamentária dos entes federativos fluminenses na área da educação. Assim, a ação institucional desenvolvida pelo CAO Educação se apresenta como uma variante a estimular o olhar da PJTCE-DC sobre a matéria e a excitar a sua atuação. O PNE-2014 também é um fator macro na execução dessas ações, uma vez que as unidades federadas deveriam cumprir a lei em até dois anos, a partir de sua implementação.

Mirando ainda auxílio à PJTCE-DC, o CAO envia modelos de portarias com o objetivo de auxiliar a instauração de Inquéritos Civis a investigarem possíveis irregularidades e/ou questões concernentes ao Conselho Municipal de Educação (CME) e a acompanharem leis vindouras sobre gestão democrática na educação pública municipal. Em uma gama de sentidos que podem nascer da recepção do texto, a ação institucional desenvolvida pelo CAO Educação se apresenta variante a conduzir o olhar da PJTCE-DC sobre a matéria e a orientar a sua atuação no acompanhamento do CACS-Fundeb.

Nesse diálogo, o CAO Educação auxilia as Promotorias de Justiça traçando ações de maneira conjunta a fim de assumir materialidade quanto à questão da gestão democrática e ao funcionamento dos conselhos do Fundeb. Para tanto, desenvolve projetos institucionais consoantes ao fortalecimento dos órgãos de controle da educação, direcionando o olhar dos promotores de justiça acerca do tema, além de promover sustância ao processo político ao construir procedimentos de comunicação com a participação dos atores do universo escolar.

Além disso, a discricionariedade também pode ter contribuído na promoção da amplitude da gestão democrática na cidade da Baixada Fluminense, pois o IC nº 45/2017 tem origem a partir da solicitação da própria promotora da PJTCE-DC. Lotta (2010) descreve a discricionariedade como espaço em que os agentes atuam com relativa autonomia decisória, portanto, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. Ou seja, ainda que houvesse orientações do MPRJ apresentadas via PGA do CAO Educação (2016 -2017), a promotoria pode avaliar como urgentes outras matérias. Por outro lado, a liberdade da qual desfruta a promotora da PJTCE-DC ao gerar o ato discricionário de instauração do IC mencionado, apesar de não haver meios ou fatos que deflagrassem a atuação, pode ter influenciado a encenação de políticas públicas de gestão democrática mais amplas, a partir do controle que é imputado ao agente do MPRJ.

A atenção do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) "ao cumprimento de seu dever de defesa da ordem jurídica democrática e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, e de que essa incumbência constitucional lhe impõe parcela de responsabilidade quanto à construção de uma nova dimensão política da cidadania" (VICENTE, 2019, p. 12) é acoplado ao

> sentido último de la participación y de la educación para la ciudadanía es avanzar hacia sociedades cada vez más democráticas, es decir hacia sociedades en las que todos seamos más libres e iguales. Las diferentes esferas de participación, como la escuela, los consejos de infancia y juventud, el municipio, la familia y la universidad, por poner algunos ejemplos, son excelentes escenarios para aprender a ser ciudadano y ciudadana, y a estimar los valores de la democracia y la participación (MARTINEZ; ESTEBAN, ORAISÓN, 2023, p. 12).

Por intermédio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação/MPRJ, é incitado o diálogo em torno dos mecanismos de gestão democrática da educação, sua significância e alternativas de aperfeiçoamento, a partir da realização ou apoio de encontros e seminários estaduais (VICENTE, 2019) a fim de o desígnio normativo se solidificar, realçando o PNE 2014 como ferramenta protetora da gestão democrática da educação.

Em termos de atuação da política, há uma variedade de posições e papéis dentro das disputas em face da gestão democrática e a atuação da política varia perante a interpretação, a tradução, a prática e o desempenho dos seus atores. Por outro lado, a liberdade da qual desfruta a promotora da PJTCE-DC ao gerar o ato de instauração do IC mencionado revela posições específicas da agência, de sua identidade em relação às formas particulares de conhecimento e de interpretar a política e, enfim, do poder que é imputado a forma de comportamento a promotora do MPRJ, que se especializou em Direito da Infância e da Juventude, concluindo com monografia sobre o movimento estudantil e as ocupações em escolas estaduais no Rio de Janeiro. O discurso textual persuasivo da promotora nos procedimentos administrativos e à aderência ao PGA de 2016 do CAO Educação nos revelam que a trajetória do sujeito político – seu vínculo pessoal com educação – influencia a forma de atuar na política e como esses laços emocionais impulsionam a ressemantização da política posta. A participação do CAO Educação resulta em um meio de conectar a produção de conhecimentos à prática política em um sentido emancipatório e o MPRJ irrompe com um ator social e político, atuando e renovando o forte vínculo existente entre cidadania e participação (MARTÍNEZ *et al.*, 2023).

Conforme se visualiza no quadro 1, anteriormente ao IC nº 45/2017, tramitava na PJTCE-DC o IC n° 01/2016 cujo objeto é acompanhar e fiscalizar o cumprimento da Meta 19 do Plano Nacional de Educação, o que engloba os conselhos da educação. A investigação realizada através do IC n° 01/2016 culminou em Ação Civil Pública (ACP) por improbidade administrativa por omissão. O instrumento

destaca que as leis municipais criadoras dos Conselhos de Controle e Acompanhamento do Fundeb são (quase) obrigatórias, pois delas dependem a transferência de recursos federais.

Ainda, no IC nº 01/2016, a Portaria de Instauração indica uma série de providências, apontadas em reuniões entre a promotoria e os representantes do governo. Antes mesmo da instauração do inquérito, a promotora tece diálogo com a Secretaria Municipal de Educação e a Procuradoria Geral do Município a fim de saber as medidas adotadas para fomentar o atendimento da meta 19, a partir de 2016. O promotor esclarece que a GD é importante princípio que contribui para o aprendizado e o efetivo exercício da cidadania, incluindo a construção e fortalecimento de conselhos escolares e conselhos de educação, assegurando a formação de seus conselheiros (estratégia 19.5), além da constituição de fóruns permanentes de educação; construção coletiva dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares-participativos (estratégia 19.6) e efetivação de processos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira (19.7) (fl. 06). Alcançamos que a percepção de GD do MPRJ não se restringe à letra da lei, envolvendo as ações cotidiana. Tilly (2013) nos fornece subsídio para afirmar que o MPRJ se mostra através de PJTCE-DC como um ator não procedimentalista, já que não isola sua atuação na situação regular do CACS-Fundeb, em uma tentativa de proteger a participação e a formação social dos conselheiros.

Nesta senda, a garantia da instituição do colegiado pelo instrumento legal não é suficiente. A análise dos autos do IC nº 45/2017 permite observar que, embora Duque de Caxias possua lei criadora do CACS Fundeb (Lei nº 2.325, de 16 de junho de 2010, a análise técnica-pedagógica realizada pelo CAO Educação, a pedido da PJTCE-DC, esclarece que o colegiado não realizava algumas de suas atribuições, a saber: supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PEJA. Além disso, os conselheiros não receberam capacitação, bem como não tinham acesso aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, previsto no art. 25 da Lei n° 11.494/2007.

Em julho de 2018, a PJTCE-DC opta pela prorrogação da investigação e solicita reunião com o CAO Educação visando uma atuação coordenada. Conforme consta na ata da reunião realizada entre o Centro de Apoio Operacional e a Promotoria de Justiça, em 13/08/2018, a consolidação dos CACS-Fundeb como instância social de fiscalização da correta aplicação dos recursos orçamentários vinculados à educação se apresenta como uma das estratégias de ação coordenada do MPRJ. Assim, extraído dos autos do IC n° 45/2017 (fls. 80-86), é possível identificar que o MPRJ visa superar os problemas relacionados a três fatores que impactam o funcionamento do CACS-Fundeb, a saber: i) a regularidade de constituição – que confere autonomia ao Conselho; ii) as condições de funcionamento

ou estrutura – que permitem a realização de fiscalizações regulares; e, iii) a formação continuada dos seus integrantes – que confere aos conselheiros condições de realizar seu trabalho de forma qualificada.

Após a identificação de diversos problemas relacionados ao funcionamento do CACS Fundeb do município de Duque de Caxias e de reuniões de trabalho acerca das estratégias definidas pelo CAO Educação, a Promotora de Justiça da PJTCE-DC emite despacho no qual traça a linha de atuação e define as próximas ações investigativas. Em 15/09/2019, a promotora solicita uma nova vistoria pelo CAO Educação referente às condições de infraestrutura, composição e funcionamento do CACS-Fundeb a fim de verificar se houve alguma modificação, face o decurso do tempo. Caso ainda sejam verificadas irregularidades, um Termo de Ajustamento de Conduta, TAC, procedimento disciplinar que adota mecanismos preventivos e corretivos, seria apresentado como proposta ao município.

Os autos iniciais do IC nº 45/2017 performam a gestão com características democratizantes, tonificada por um discurso que engloba cidadãos e Estado (participação abrangente), protege (o instrumento da lei municipal do CACS-Fundeb fortifica a proteção participativa da comunidade escolar), tensiona igualdade (os conselhos tipificam as formas de participação coletiva em atendimento de suas demandas frente à política) e alarga a participação, excitando uma crescente do gradiente democrático. Tilly (2013) discorre que a média do movimento crescente nas quatro dimensões defendidas por ele leva ao processo de democratização; uma dessas dimensões é a amplitude da participação política popular e, quanto mais aumentada for, mais favorece a intensidade democrática, estendendo direitos e alargando a inclusão política. Acastelamos que o MPRJ, ao apoiar a extensão da GD, a amplifica, endossa a participação política dos seus destinatários, instigando o Poder Municipal a fomentar condições adequadas para atuação dos conselheiros do Fundeb, inibindo o poder coercitivo de representações político-partidárias.

Logo, a atuação do MPRJ é inefável porquanto persuade a gestão pública para esta ser sensível à matéria e não faça objeções aos pedidos. Todavia, depreende-se, através das diligências, que o sucesso das tratativas do MPRJ depende do esgotamento do diálogo a nível administrativo com os atores em cena, isto é, com a Secretaria Municipal de Educação para que ela seja instigada a seguir as orientações do órgão. O MPRJ é um ator que busca ampliar a gestão democrática e a encenação dela pode exercer maior ou menor intensidade dependendo das interpretações do Poder Executivo. A Semed, em seus *feedbacks* retóricos à PJTCE-DC, apresenta documentos que procuram convencer a PJTCE-DC do pleno funcionamento do CACS-Fundeb, entretanto, a promotora continua com as fiscalizações, prorrogando o processo, a fim de averiguar se as fragilidades foram sanadas no contexto da prática, ou seja, o acompanhamento do MPRJ está para além da regularidade procedimental. Como resultado da pesquisa, as ações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro relacionadas ao IC nº 45/2017, ainda em

curso, apontam que o órgão estimula a gestão democrática e a amplia ao defender um processo de democratização extenso, defendendo a participação.

Em trabalho internacional recente, Revaz (2024) mostra que a influência dos grupos de interesse no processo de elaboração de políticas educativas não é afiançada, ainda que a sua posição esteja institucionalizada em sistemas políticos participativos: "[...] while the 'democratisation of democracy' relies heavily on interest groups, their participation in the policy-making processes and their place in the 'circle of policy partners' can easily be threatened by those associated with 'decision-makers', those in 'conventional' politics" (REVAZ, 2024). A autora aponta que os cidadãos suscitam a tomada de medidas públicas quando se mobilizam e usam os instrumentos da democracia direta para alterar uma lei, tendo uma grande influência na agenda política. Porém, os resultados indicam que a sua influência não chegou ao Legislativo, uma vez que foram excluídos do processo, ou seja, a legislação foi modificada a partir dos movimentos periféricos, contudo, eles foram impedidos de produzir os discursos textuais.

De maneira análoga, Félix Junior *et al.* (2024) manifestam que "The participation of society is a valuable aspect of the governability of cities, for it strengthens the citizens' collaborative component. Such participation, which is seen as social, is considered an essential element for the design of a smart city". O estudo identifica fatores que contribuem para a participação social, dentre eles a capacidade da educação como elemento transformador; a importância dos grupos cívicos, e os lemos aqui como os órgãos colegiados, tais como CACs; a exposição do orçamento público, na sua fase de elaboração, à população, por meio de audiências públicas, como uma ferramenta de transparência, capaz de gerar participação da população que compreende a capacidade da participação pública no processo orçamental fazendo com que este responda às necessidades dos cidadãos. Os autores constatam que a participação cidadã é uma prática a produzir um ambiente democrático no acompanhamento, produção e implementação das políticas, reforçando que a participação social no processo orçamental, torna-se imperativa para garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos.

Os resultados da nossa pesquisa anunciam que a regulamentação da gestão democrática é moldada e influenciada por fatores específicos do contexto estudado. O contexto de influência é a cena em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são customizados, afinal, as políticas não são neutras e quem está em cena emprega a personalização nelas. Sob esse viés, grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação. Atuam, nesse contexto, as redes dentro e em torno de partidos políticos, do processo legislativo, do poder executivo. As políticas não são impostas passivamente, nas quais as agendas são interpretadas e traduzidas por diversos atores; o MPRJ interpreta, traduz e recontextualiza os textos políticos, de modo a ressignificar o que fora

proposto pelos sistemas municipais, entretanto, a pressão popular é o principal estímulo nesse âmbito e, trazendo mais uma vez Revaz (2024), "the participatory imperative can take different forms and be present to different degrees and at different times in participatory democracies, meaning the extent of influence of certain actors on the political process can vary significantly". Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da sua produção competem para controlar as representações da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

Algumas políticas são recomendadas ou sugeridas e entendemos que as ações administrativas do MPRJ se encaixam nessa ideia; o "cumprimento" ou não desses "conselhos" extrajudiciais pelos munícipios pode influenciar a recomposição da política disputada em múltiplas arenas, corroborando com o *continuum* exposto no ciclo de políticas.

Na formação da atuação da política do MPRJ, é preciso considerar o conjunto de condições objetivas (a política macro do PNE-2014) em relação a um conjunto de dinâmicas "interpretativas" e discricionárias (a percepção da PJTCE-DC em promover o inquérito, embora não houvesse notícias de fato) e, ainda, como os indivíduos diferentes (FNDE e CAO Educação) interpretam e atuam a política advinda das diligências da promotoria especializada. O nível de interação dialógica entre os atores em cena para atender os preceitos do PNE-2014 maximizará ou minimizará a participação dos destinatários da política nos textos locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a função de fiscalizar o cumprimento da lei, minimizando ações desdemocratizantes que dão brechas a desvios orçamentários, o MPRJ instaurou procedimentos extrajudiciais a induzirem a cidade de Duque de Caxias apresentar documentos que comprovassem a idoneidade e o funcionamento legal do CACS-Fundeb. Como resultado parcial, a pesquisa em curso aponta que a atuação do Ministério Público do Rio de Janeiro parece influenciar a amplitude da gestão democrática, potencializando a *maxD* na cidade caxiense, tendo em vista a maneira como monitora o conselho: a PJTCE-DC quer entender a dinâmica do CACS-Fundeb caxiense na prática, indo além do conhecimento normativo e burocrático dos documentos acerca do conselho municipal.

Ressaltam-se outras variáveis a endossarem a maximização da grandeza democrática, como a discricionariedade da promotora da Promotoria de Tutela Coletiva à Educação – núcleo Duque de Caxias que iniciou a abertura do Inquérito Civil nº 45/2017, mesmo sem denúncias que induzissem o ato; o Plano Geral de Atuação do MPRJ de 2016 e 2017 a orientar a gestão democrática; e, o Centro de Apoio Operacional – CAO Educação, a guiar as promotorias de justiça no que se refere à matéria da

educação. Percebemos, portanto, que há uma confluência de fatores – os quais demandam estudos futuros – a corroborarem a ação contundente do MPRJ a nível local, de modo a intensificar a atuação e o aumento do gradiente democrático do CACS-Fundeb de Duque de Caxias.

A conclusão à qual chegamos é de o MPRJ, em sua função legal de fiscalizador do cumprimento de direitos, ser ator importante no efeito das políticas públicas educacionais e influencia o fluxo das ações municipais acerca dos elementos contributivos para a participação social na definição dos eixos de planejamento orçamentário. Porém, convém afirmar que ele é mais uma peça no palco do controle social, não provoca a política e não efetiva a maximização da gestão democrática, apesar de criar e estimular expectativa para tal. Para maximizar a participação e aumentar a intensidade democrática dos cidadãos, o MPRJ se dedica a possibilitar que as estruturas de controle social ou de gestão democrática funcionem bem, contribuindo para que a sociedade encontre meios de ela mesma solucionar os seus problemas e não venha a precisar de um promotor de justiça.

Uma consideração secundária da pesquisa é o percurso proveitoso para a análise do ciclo de políticas públicas ter sido gerado ao escolhermos a análise dos documentos exarados pelo MPRJ, o que pode ser somado com a apreciação do cenário da prática. As limitações do artigo inserem-se no sentido de não mergulharmos nesse último contexto: observar, registrar e interpretar as ações dos atores no CACS-Fundeb e na Promotoria de Justiça nas atividades diárias e as percepções deles a respeito da gestão democrática da educação, complementaria dados não lidos nos documentos, uma sugestão para futuras pesquisas.

A tríade Gestão Democrática, Financiamento da Educação e Ministério Público não é tão comum na área e o ineditismo pode causar algum estranhamento inicial, não obstante, esse fato incorpora o cenário de pesquisas a respeito do monitoramento da Meta 19 (Gestão Democrática) e da Meta 20 (Financiamento da Educação) do Plano Nacional de Educação de 2014 e de quem são os sujeitos enredados no cumprimento dessas metas. Em suma, acreditamos que esse texto coopere com estudos concernentes à produção de políticas públicas educacionais e contribua na compreensão de como o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro atua para garantir o direito à educação e na fiscalização de órgãos colegiados de aplicação de recursos financeiros, ponderando que o controle social deve ser realizado, sobremaneira, pelos usuários da política.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. “A gestão democrática na Constituição Federal de 1988”. *In*: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Editora Xamã, 2001.

ASSIS, T. C.; GOHN, M. G. "Uma história da participação institucionalizada no Brasil e suas implicações para as políticas educacionais". **Arquivos de análise de políticas educacionais**, vol. 31, 2023.

AVRITZER, L. "O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018". **Novos Estudos Cebrap**, vol. 37, n. 2, 2018.

BALL, S. J. **Education reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BITTENCOURT, B.; AMARAL, D. P. "Eleição e consulta pública como faces de seleção de diretores: análise das políticas municipais em Duque de Caxias (RJ)". **Revista Cocar**, vol. 15, n. 31, 2021.

BITTENCOURT, B.; CASTRO, M. M.; AMARAL, D. P. "Democracia e democratização da escola: a eleição-participação como contexto de uma meta". **Revista Eletrônica de Educação**, vol. 15, 2021.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRAGA, M. V. A. **O controle social da educação básica pública**: a atuação dos conselheiros do Fundeb (Dissertação de Mestrado em Educação). Brasília: UnB, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Brasília: Planalto, 1996. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília: Planalto, 2006. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020**. Brasília: Planalto, 2020. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Brasília: Planalto, 1993. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Planalto, 1996. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Brasília: Planalto, 1996. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Brasília: Planalto, 2007. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 24 de junho de 2014**. Brasília: Planalto, 2014. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Brasília: Planalto, 2020. Disponível: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRASIL. **Manual de Orientação Novo Fundeb**. Brasília: Ministério da Educação, 2021. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 10/12/2023.

BRELÀZ, G. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo**: uma análise das audiências públicas do orçamento (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: FGV, 2012.

CASTRO, M. M. *et al.* "Participação e colegialidade na política democrática: o caso do Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira (CAp/UERJ)". **Retratos da Escola**, vol. 13, n. 27, 2020.

COSTA, F. M. S.; SAUERBRONN, F. F.; LOURENÇO, R. L. "Conselheiros do Fundeb: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública". **Gestão e Regionalidade**, vol. 34, n. 101, 2018.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Editora Artmed, 2010.

DAVIES, N. "Conselhos do FUNDEF: a participação impotente". **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, vol. 11, n. 41, out., 2003.

DIAS, S. L. P. **O funcionamento dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e seu regime jurídico** (Dissertação de Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

ESQUINSANI, R. S. S. "Contribuições ao debate sobre gestão democrática da educação: foco em legislações municipais sul-rio-grandenses". **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, vol. 97, n. 247, 2016.

ESQUINSANI, R. S. S; SILVEIRA, C. L. A. "A justiça e a meta 19: questões em torno do conceito de gestão democrática". *In*: GUILHERME, W. D. **Avaliação, políticas e expansão da educação brasileira**. Ponta Grossa: Editora Atena, 2019.

FILGUEIRAS, F. "Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil". *In*: PIRES, R. *et al.* (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Enap, 2018.

GUGLIANO, A. A. "Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática". **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, vol. 4, n. 2, 2006.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto: Universidade de Algarve, 2006.

LIMA, L. "A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária". **Educação e Sociedade**, vol. 35, n. 129, 2014.

LOTTA, G S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. "Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores de produção de políticas públicas". **Revista do Serviço Público**, vol. 65, n. 4, 2014.

LOTTA, G. S. (org.). **Teoria e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família (Tese de Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2010.

MARTÍNEZ, M.; ESTEBAN, M. B.; ORAISÓN, M. "Educación, esferas de participación y ciudadanía". **Bordón: Revista de Pedagogía**, vol. 75, n. 2, 2023.

MELO, R. J. S.; SOUZA, A. A. C. "As políticas de educação inclusiva na perspectiva do ensino de surdos no município de Igarapé-Miri/PA". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 17, n. 49, 2024.

MENDONÇA, E. F. "Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil". **Educação e Sociedade**, vol. 22. n. 75, 2001.

MENSER, M. "Disarticulate the State! Maximizing Democracy in 'New' Autonomous Movements in the Americas." *In*: GAUTNEY, H. D. *et al.* (orgs.). **Democracy, States, and the Struggle for Global Justice**. New York: Routledge, 2009.

MOTA, P. **Gestão democrática em cena**: ações do Ministério Público nos processos de escolha para diretores escolares em Duque de Caxias (RJ) e no Rio de Janeiro (RJ) (Tese de Doutorado em Educação). Rio de Janeiro: Unirio, 2023.

MPRJ - Ministério Público do Estado Rio de Janeiro. **Portaria de Instauração de Inquérito Civil n. 01, de 05 de janeiro de 2016**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2016. Disponível em: <www.mprj.mp.br>. Acesso em: 23/09/2023.

MPRJ - Ministério Público do Estado Rio de Janeiro. **Portaria de Instauração de Inquérito Civil n. 45, de 30 de junho de 2017**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. Disponível em: <www.mprj.mp.br>. Acesso em: 23/09/2023.

MPRJ - Ministério Público do Estado Rio de Janeiro. **Resolução GPGJ n. 2.280, de 15 de março de 2019**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2019. Disponível em: <www.mprj.mp.br>. Acesso em: 23/09/2023.

NASCIMENTO, C. E. G. "Crise da representatividade e o mandato coletivo como uma afirmação da democracia participativa no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 5, n. 13, 2021.

OLIVEIRA, B. R. "A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática". **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, vol. 4, 2019.

OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

PACÍFICO, J. M. *et al.* "Financiamento da educação infantil do campo: investimento ou despesa?" **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 14, n. 41, 2023.

PARO, V. H. **Educação como exercício do poder**: crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Editora Cortez, 2016.

REVAZ, S. “Are interest groups effective public action influencers in the field of education? Case studies of two school reforms in Switzerland”. **European Educational Research Journal** [2024]. Available in: <www.journals.sagepub.com>. Access in: 23/09/2023.

SAMPIERI, R. H. *et al.* **Metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Editora Penso, 2013.

SILVA, A. E. A. “Reflexões sobre o projeto político pedagógico como instrumento de democracia na gestão educacional”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 4, n. 10, 2020.

SOUZA, A. R.; PIRES, P. A. G. “As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros”. **Educar em Revista**, vol. 34, n. 68, 2018.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

VICENTE, D. S. “Prefácio”. *In*: NAJJAR, J. V. *et al.* (orgs.). **Conselhos Escolares e Gestão Democrática**: alguns temas em debate. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e método. Porto Alegre: Editora Bookman, 2001.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 17 | Nº 50 | Boa Vista |2024

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima