



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO**  
**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD**  
**Mestrado em Direito**

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A OFERTA DE CONDIÇÕES PARA A ATUAÇÃO  
DE CONSELHOS E CONSELHEIROS DO FUNDEB NA REGIÃO DA  
AMPLANORTE**

Fabiana Aldaci Lanke

Rio de Janeiro  
2020

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A OFERTA DE CONDIÇÕES PARA A ATUAÇÃO  
DE CONSELHOS E CONSELHEIROS DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DA  
REGIÃO DA AMPLANORTE**

Relatório Final apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador Professor Doutor Benedito Fonseca e Souza Adeodato

Fabiana Aldaci Lanke

Rio de Janeiro  
2020

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

L243 Lanke, Fabiana Aldaci  
A participação social e a oferta de condições para  
conselhos e conselheiros do FUNDEB na região da  
AMPLANORTE / Fabiana Aldaci Lanke. -- Rio de  
Janeiro, 2020.  
151f.

Orientador: Benedito Fonseca e Souza Adeodato.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
em Direito, 2020.

1. Participação social. 2. Ciclo da Política  
Pública. 3. Capacidades. I. Adeodato, Benedito  
Fonseca e Souza, orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio incondicional;

Ao professor orientador Benedito Adeodato, por ter me acolhido como orientanda e pela generosidade acadêmica;

Às professoras Edna Raquel Hogemann e Maria Luiza Milani, que contribuíram enormemente na fase do exame de qualificação para o direcionamento da pesquisa;

Ao professor coordenador do PPGD Leonardo Mattietto pela disponibilidade e atenção ao longo do mestrado;

Aos professores do PPGD pelos ensinamentos compartilhados;

À CAPES, pelo financiamento da pesquisa;

Aos participantes da pesquisa e à Valéria Grossl da Silva, assistente social da AMPLANORTE, pela colaboração;

E a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para que este trabalho fosse concluído.

A todos meu sincero “muito obrigada”!

## RESUMO

A presente pesquisa objetiva descrever a oferta de condições, denominadas como Capacidades, para a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS e seus conselheiros, na região de abrangência da Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLANORTE, e pauta-se na Lei 13.005 de 2014 que prevê compromissos do Estado com o controle social da política pública de educação. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se instalou no país o Estado Democrático de Direito, e universalizou a educação, reconhecendo-a como um direito social realizado por meio de políticas públicas. Tais políticas são norteadas pelas regulamentações vigentes, como a Lei nº 9.394 de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, que compreende a educação como um conjunto de ações estabelecidas na vida em sociedade. A LDB reconhece como um de seus princípios a gestão democrática da educação, compreendendo a cidadania como processo educacional. Assim, fomenta-se a consolidação de espaços articulados de participação social como os CACS, que atuam no monitoramento da gestão dos recursos financeiros destinados à educação pública. O monitoramento se articula com as fases cíclicas que constituem a política pública, e os CACS, se constituem como atores interferentes desde a identificação dos problemas, tomada de decisão até a implementação da educação pública, e requerem estruturas e Capacidades adequadas para sua atuação. Neste sentido, uma das estratégias da Lei 13.005 de 2014, o Plano Nacional de Educação – PNE dirige atenção a oferta de Capacidades aos CACS. O PNE, construído por um processo participativo, traçou metas decenais para o aprimoramento da política de educação. Esta pesquisa descritiva busca apresentar o cumprimento das responsabilidades do Estado em relação aos CACS da AMPLANORTE. A região escolhida para o estudo destaca-se como microrregião catarinense, com Índice de Desenvolvimento Humano - IDH baixo em relação as demais áreas do Estado de Santa Catarina. A região da AMPLANORTE fez-se alvo de política nacional de desenvolvimento regional, assim motivou-se a investigação sobre a aplicabilidade regionalizada dos compromissos do PNE com os CACS.

Palavras – Chave: Participação social, Ciclo da Política Pública, Capacidades

## ABSTRACT

The present research aims to describe the offer of conditions, capabilities, for the Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS, and its councillors, in the region by the Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLANORTE, and is guided by Law 13.005 of 2014, which provides for commitments of the State with social control of public policy of education. With the promulgation Constituição da República Federativa do Brasil of the 1988, the Democratic State of Law was installed in the country, and education became universal, recognizing it as a social right realized through public policies. Such policies are guided by regulations, such as Law 9.394 of 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, which understands education as a set of actions established in life in society. The LDB recognizes democratic management of education as one of its principles, understanding citizenship as an educational process. Thus, the consolidation of articulated spaces for social participation is promoted which monitor the management of financial resources for public education. Monitoring is articulated with the cyclical phases that make up public policy, and CACS are seen as interfering actors from the identification of problems, decision-making to the implementation of public education, and require adequate structures and capacities for their performance. In this sense, one of the strategies of Law 13.005 of 2014, the Plano Nacional de Educação - PNE directs attention to the offer of Capacities to CACS. The PNE, built by a participatory process, outlined ten-year goals for improving education policy. Thus, this descriptive research seeks to present the fulfillment of the responsibilities of the State in relation to the CACS of AMPLANORTE. The region chosen for the study stands out as a micro-region in Santa Catarina, with a low Human Development Index - HDI in relation to the other areas of the State of Santa Catarina. The AMPLANORTE region became the target of a public policy of regional development, thus motivating research on the regional applicability of the PNE's commitments to the CACS.

Keywords: Social Participation, Public Policy Cycle, Capabilities

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADR - Agências de Desenvolvimento Regional  
AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani  
AMB - Associação de Magistrados do Brasil  
AMARP - Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe  
AMAUC - Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense  
AMAVI - Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí  
AMEOSC - Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina  
AMERIOS - Associação dos Municípios do Entre Rios  
AMESC - Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense  
AMFRI - Associação de Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí  
AMMOC - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense  
AMMVI - Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí  
AMNOROESTE - Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense  
AMOSC - Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina  
AMPLA - Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense  
AMPLANORTE - Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense  
AMPLASC - Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina  
AMREC - Associação dos Municípios da Região Carbonífera  
AMUNESC - Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina  
AMURC - Associação dos Municípios da Região do Contestado  
AMUREL - Associação dos Municípios da Região de Laguna  
AMURES - Associação dos Municípios da Região Serrana  
AMVALI - Associação dos Municípios do Vale do Itapocu  
CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB  
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base  
CGPAE - Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar  
CONAE - Conferência Nacional de Educação  
CNM - Confederação Nacional dos Municípios  
CNJ - Conselho Nacional de Justiça  
CME - Conselhos Municipais de Educação  
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

EC - Emenda Constitucional  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GRANDFPOLIS - Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDP - Instituições Deliberativas Participativas  
INEP - Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MEC - Ministério da Educação  
OPNE - Observatório do PNE  
PL - Projeto de Lei  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PIB - Produto Interno Bruto  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNATE - Programa Nacional de Transporte Escolar  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNPS - Política Nacional de Participação Social  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PTC - Programa Território da Cidadania  
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação  
SNPS - Sistema Nacional de Participação Social  
STF - Supremo Tribunal Federal  
TCE - Tribunal de Contas do Estado  
TCU - Tribunal de Contas da União  
UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação



**LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1- AS 20 METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	81
QUADRO 2- ESTRATÉGIAS DA META 19 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO .....	85
QUADRO 3 - REPASSES AO FUNDEF E FUNDEB .....	89
QUADRO 4 - OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA AMPLANORTE .....	99
QUADRO 5 - RANKING DE IDHM DA REGIÃO DE AMPLANORTE .....	102
QUADRO 6 - DISTRIBUIÇÃO DOS REGISTROS DE CAPACITAÇÕES NAS ATAS .....	105

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 - A REGIÃO DA AMPLANORTE EM SC ..... 98

**LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1	RECURSOS HUMANOS PARA SECRETARIA EXECUTIVA DOS CACS .....	111
GRÁFICO 2	RECURSOS FÍSICOS DISPONIBILIZADOS AOS CACS .....	114
GRÁFICO 3	ESPAÇO VIRTUAL PARA PUBLICIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DOS CACS .....	119
GRÁFICO 4	A FREQUÊNCIA DE CURSOS PRESENCIAIS OFERTADOS AOS CACS E SEU ÓRGÃO OFERTANTE .....	121
GRÁFICO 5	A OFERTA DE OUTRAS MODALIDADES DE CAPACIDADES INFORMACIONAIS COM IDENTIFICAÇÃO DOS OFERTANTES .....	123
GRÁFICO 6	PRINCIPAIS NECESSIDADES DOS CACS DA REGIÃO DA AMPLANORTE .....	126
GRÁFICO 7	PRINCIPAIS TEMAS NECESSÁRIOS PARA CAPACITAÇÕES PARA OS CACS DA REGIÃO DA AMPLANORTE .....	128

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2.</b>	<b>A EDUCAÇÃO: UM DIREITO FUNDAMENTAL .....</b>	<b>21</b>
2.1	PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A EDUCAÇÃO .....	25
2.1.1	Aspectos da abordagem Bourdieusiana sobre a educação .....	30
2.1.2	A ótica de Sen sobre a educação: Capacidades para a liberdade .....	37
2.1.3	A educação na visão de Martha Nussbaum: O fundamento da democracia .....	44
<b>3.</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....</b>	<b>52</b>
3.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	56
3.1.1	Mecanismos da Democracia Participativa .....	62
3.1.1.1	Conselhos de Direitos.....	66
<b>4.</b>	<b>A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>68</b>
4.1	O PACTO FEDERATIVO: AS RESPONSABILIDADES DOS MUNICIPIOS COMO ENTES FEDERADOS NA PRESTAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	71
4.1.1	Definições Institucionais da AMPLANORTE .....	75
4.2	O PLANO: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PNE .....	77
4.2.1	As estratégias componentes da Meta 19 do PNE .....	84
4.3	O FUNDO: AS CARACTERÍSTICAS DO FUNDEB .....	86
4.4	OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E A ESPECIFICIDADE DO CACS .....	90
4.4.1	Conselho Escolar .....	91
4.4.2	Conselhos Municipais de Educação – CME .....	92
4.4.3	Conselho de Alimentação Escolar – CAE .....	93
4.4.4	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS .....	94
<b>5</b>	<b>OS CACS DA AMPLANORTE: CAPACIDADES E NECESSIDADES</b>	<b>98</b>

5.1	A REGIÃO DA AMPLANORTE .....	98
5.2	APRESENTAÇÃO DOS DADOS COLETADOS, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	103
5.2.1	Apresentação dos dados coletados das atas .....	105
5.2.2	Número de componentes do CACS .....	108
5.2.3	Estrutura Física, Recursos Humanos, materiais e virtuais ofertados aos CACS .....	110
5.2.4	Condições informacionais: capacitações, cursos e materiais informativos ofertados aos CACS.....	120
5.2.5	Principais necessidades identificadas pelos CACS da região da AMPLANORTE .....	125
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>131</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>136</b>
	<b>ANEXO I – RELATÓRIO DE PESQUISA .....</b>	<b>147</b>
	<b>ANEXO II – QUESTIONÁRIO .....</b>	<b>149</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se volta a participação social no Brasil e visa descrever a oferta de condições para a atuação dos Conselheiros e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS na região da Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense – AMPLANORTE. O caráter da investigação é quantitativo e ao tratar das condições para atuação dos CACS e de seus conselheiros opta pela perspectiva das Capacidades, que para Sen<sup>1</sup> são “Oportunidades sociais” as quais decorrem em facilidades para o desenvolvimento humano com a amplitude da possibilidade de escolha e de decisão pelos indivíduos.

Neste estudo, as Capacidades abrangem um conjunto de habilidades que são impulsionadas por condições informacionais, físicas e materiais disponibilizadas aos CACS e seus conselheiros para o exercício de suas atividades. Tais elementos entendidos como “condições aos CACS e seus conselheiros” correspondem aos mecanismos impulsionadores das habilidades humanas que são motivadores da realização do direito à educação e da liberdade de participação social.

A pesquisa se pauta na Lei 13.005 de 2014, o Plano Nacional de Educação – PNE, que prevê compromissos do Estado com os Conselhos, incluindo os CACS, que atuam no controle social, principalmente, pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação da política pública de educação. Parte-se do pressuposto de que a atuação dos CACS congrega aspectos da aprendizagem e da vivência da cidadania como processo educacional. Pois, segundo Gohn<sup>2</sup> “A educação de um povo consiste no processo de absorção, reelaboração e transformação da cultura existente, gerando a cultura política de uma nação”. Percebe-se que a educação impacta no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos impulsionando a construção participativa dos processos democráticos.

Neste sentido, a participação social pode ser percebida como motriz do processo sócio-histórico de reconhecimento da educação como um direito no Brasil. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB de 1988, em seu art. 6<sup>o</sup><sup>3</sup> cunha a educação como um direito social do cidadão e dever do Estado. Este

---

<sup>1</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.56

<sup>2</sup> GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e cultura política*. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 106.

<sup>3</sup> O Artigo 6º da Constituição Federal estabelece como direitos sociais do cidadão e dever do Estado: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a

é um marco da universalização deste direito social concretizado por meio de políticas públicas<sup>4</sup> para diversos níveis educacionais, faixas etárias e grupos populacionais.

A regulamentação da educação nacional ocorreu após anos de debate no Congresso Nacional com a publicação da Lei nº 9.394 de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, que descreve os norteadores de implementação da política pública, deveres e direitos das instituições, dos profissionais e dos educandos no processo educacional. O entendimento que a LDB direciona para a educação é amplo, contemplando-a na vida familiar, na convivência social e na formação de indivíduos em aspectos civis, políticos e sociais. Essa caracterização reconheceu a participação social dos cidadãos no monitoramento da política pública de educação, assim, cunhou a gestão democrática na composição do processo educacional.

A gestão democrática é descrita pela LDB, em seu art. 3º, inciso VIII, como um princípio da educação, e em seu art. 14<sup>5</sup> reconhece a comunidade escolar e local como partícipe deste processo. Com vistas a cumprir o estabelecimento legal foram criados espaços que efetivam a democracia participativa no Estado Democrático de Direito e se constituem pela intersecção entre o Estado e a Sociedade Civil, com foco no acompanhamento, monitoramento e avaliação da política pública. A atuação das instâncias de participação social perpassa a constituição das políticas públicas, pois, o monitoramento pelo controle social possui caráter permanente e se articula com medidas de objetivação dos direitos sociais.

Estes espaços de participação social são configurados como Conselhos de Direitos (também chamados como Conselhos ou Colegiados), Conferências, Fóruns de Discussão e demais instâncias que evidenciam a efetivação da democracia participativa na consolidação das políticas públicas. De tal forma, pode-se identificar que a atuação dos Conselhos na política de educação se estabelece com caráter paradoxal. Pois, na medida em que visa proteger o desenvolvimento da educação necessita da disponibilidade da educação para a efetividade de seu exercício.

---

previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

<sup>4</sup> COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 77.

<sup>5</sup> 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. (BRASIL, 1996).

Neste interim, evidencia-se que a educação como política pública se sedimenta sobre as características e valores resguardados pela sociedade, os quais se renovam através das décadas. O direcionamento das práticas educativas realizadas no espaço escolar ou social se relaciona com os princípios norteadores da coletividade, de modo que as relações democráticas e a participação social receberão incentivo e promoção social, caso se constituam valores prioritários da sociedade em dado período.

A manifestação de tais valores sociais se consolidam nos arranjos institucionais que conformam a política pública de educação, estes elementos podem ser identificados como: “Conselho”, “Plano” e “Fundo” que retratarão a dinâmica estabelecida pelos desígnios coletivos. Deste modo, os “Conselhos” que são atores na elaboração dos “Planos” norteadores das ações públicas, e monitores dos “Fundos” da política pública, atuarão com efetividade caso isso represente um anseio coletivo. Em uma situação adversa, na qual a democracia não seja configurada como um norteador da gestão de um Conselho, mesmo que este arranjo institucional seja constituído pluralmente sua atuação pode ser restritiva e não democrática.

Devido a organização federativa do país, com atribuição de responsabilidade para cada ente federado, são constituídos os “Conselhos”, “Planos” e “Fundos” na esfera Federal, estadual e municipal. No âmbito da União, o Plano Nacional de Educação – PNE, de 2014, foi elaborado pela organização coletiva, com práticas coordenadas participativas agregando metas a serem implementadas pela política pública de educação pelos entes federativos.

O PNE foi implantado pela Emenda Constitucional - EC nº 59 de 2009, regulamentado pela Lei nº 13.005 de 2014, elenca 20 metas desmembradas em estratégias, a serem desenvolvidas até 2024, para o desenvolvimento da política pública de educação. Dentre suas metas, a de número 19<sup>6</sup> tangencia a efetivação da gestão democrática da educação, a ser assegurada em 2 (dois) anos, por meio de recursos adequados para seu aprimoramento.

Inserir-se nas competências da meta 19, a estratégia de número 19.2<sup>7</sup> que apresenta o compromisso em oferecer condições de formação e recursos técnicos,

---

<sup>6</sup> A Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, apresenta dentre as metas do Plano Nacional de Educação, a Meta número 19 que se refere a: assegurar 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, com recursos e apoio técnico da União.

<sup>7</sup> Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de



financeiros e estruturais para os Conselhos, dentre estes os CACS, que acompanham e monitoram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

O FUNDEB reúne os recursos financeiros públicos destinados à educação básica no país. A organização financeira por meio de um fundo visa favorecer o controle social pelo acompanhamento, fiscalização e publicidade das transferências financeiras entre as esferas federativas. As transações financeiras dirigidas a educação básica devem ser monitoradas com regularidade pelos CACS, que também são denominados como Conselhos do FUNDEB.

Com vistas ao aprimoramento desta ação fiscalizatória dos CACS, o PNE inseriu na agenda da política pública de educação, conforme supracitada, a previsibilidade de condições para o exercício do controle social. Válido notar, que a definição normativa do PNE possui caráter nacional, neste sentido, há que se evidenciar a distinção que se apresenta entre as regiões brasileiras. As especificidades regionais podem incluir características de ordem cultural, material, econômica, social, políticas entre outras manifestações locais.

Portanto, ao considerar a realidade díspar das regiões brasileiras com a qual se articula participação social emerge este estudo que observa a relação entre o direito à educação como “processos institucionais resultantes em políticas públicas”<sup>8</sup> e os “arranjos institucionais” para gestão democrática do FUNDEB. Dirige-se a descrição da realidade objetiva, relacionando-a ao compromisso normativo de aprimoramento dos CACS, e intencionando a geração de dados para o fomento de estratégias locais que possam desvelar demandas por Capacidades e sua inserção na agenda da política pública.

A pesquisa possui como delimitação geográfica os municípios que compõem a Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLANORTE. O processo de escolha da região ocorreu pela constatação da particularidade da área em relação a totalidade do território do estado de Santa Catarina.

---

acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.

<sup>8</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p. 112.

A Associação reúne 10 municípios<sup>9</sup> na microrregião da área norte catarinense que apresenta Índice de Desenvolvimento Humano - IDH considerado “baixo”<sup>10</sup> em Santa Catarina. A região da AMPLANORTE foi alvo de atuação do Programa Território da Cidadania - PTC<sup>11</sup> que buscou o desenvolvimento socioeconômico local em áreas consideradas “deficitárias” em relação aos demais territórios do Brasil. O recorte geográfico do PTC somou 4 municípios aos 10 que formam a AMPLANORTE, e foi denominado como PTC “Planalto Norte”. As propostas oferecidas no período forma de impulsionamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local e territorial.

Dada mudança de gestão do Governo Federal em 2016, o PTC foi extinto juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, no entanto, o histórico local e o legado das estratégias de intervenção da política pública nacional sobre as áreas de sua atuação as tornam peculiares em relação as demais regiões do país.

Os elementos descritos motivam a realização da presente pesquisa com estudo empírico, principalmente, pela área do saber das ciências sociais aplicadas que se dedicam a conhecer a relação objetiva local e a caracterização de implementação dos arranjos institucionais da política pública. A pesquisa científica, por sua vez, pode favorecer a identificação de fatores e indicadores que destaquem as necessidades locais fornecendo elementos ao debate público e ao monitoramento das políticas públicas na AMPLANORTE.

As normas gerais para políticas públicas, como no caso da educação, devem considerar o objetivo da República<sup>12</sup> com fulcro no desenvolvimento local e regional, motivo pelo qual os CACS podem incentivar o atendimento das demandas oriundas da realidade dos educandos. A vivência da participação social por meio dos CACS

---

<sup>9</sup> A Associação Catarinense congrega os seguintes municípios: Canoinhas, Major Vieira, Três Barras, Porto União, Monte Castelo, Mafra, Papanduva, Itaiópolis, Irineópolis e Bela Vista do Toldo.

<sup>10</sup> Esta questão motivou o extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA a implantar o “Programa Territórios da Cidadania” - PTC na região, como forma de fomentar o desenvolvimento regional. (KNOREK, ROCHA, SCZIMINSKI, 2015).

<sup>11</sup> O Programa Territórios da Cidadania foi criado em 2003 e foi vinculado ao MDA. Este Ministério foi extinto pela Lei nº 13.341 de 2016, que vinculou as ações de reforma agrária e políticas de desenvolvimento rural ao Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA. Houve rearticulação dos serviços com a publicação do Decreto nº 9674 de 2019 foi criado o Ministério da Cidadania que abrange a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, responsável por ações de inclusão social e produtiva rural. Assim, os programas e serviços executados pelo PTC sofreram alterações de sua fonte articuladora e ações finalísticas devido as mudanças de gestão do Poder Executivo.

<sup>12</sup> O inciso III do art. 3º da CF 1988 indica como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização com redução das desigualdades sociais e regionais.

favorece aos indivíduos o entendimento das situações locais, e impulsiona a busca de planejamentos públicos direcionados as demandas emergentes.

Por essas razões, o presente estudo se adequa à linha de pesquisa “Estado, Constituição e Políticas Públicas” apresentando ações de interseção entre a participação social e as ações governamentais (Estado), referenciada no direito constitucionalmente garantido e na objetivação da gestão democrática da política pública de educação, prevista na CFRB de 1988 (Constituição), com a proposta de produção de resultados e indicadores próximos à realidade regional visando “colocar o governo em ação<sup>13</sup>” (Políticas Públicas).

Para tanto, elege-se como problema de pesquisa: São ofertadas as condições informacionais, físicas e materiais para subsidiar as ações dos CACS e de seus conselheiros nos municípios da AMPLANORTE?

Como medida de desenvolvimento do estudo, e na busca de respostas ao problema identificado, elenca-se o objetivo da pesquisa: Descrever a oferta das condições aos conselheiros e conselhos CACS da região da AMPLANORTE, segundo previsto pela Lei 13.005 de 2014, no período entre 2014-2016, e sua ocorrência em 2019.

Para o alcance do objetivo descrito elencaram-se os seguintes objetivos específicos:

*i)* Aferir junto aos CACS da região da AMPLANORTE, as condições oferecidas, hodiernamente, e as principais necessidades para a operacionalização das competências de monitoramento do Fundeb;

*ii)* Investigar junto aos CACS dos municípios da AMPLANORTE, as condições objetivas materiais oferecidas para o desempenho de suas atividades (disposição de espaço físico, recursos humanos e material específico);

*iii)* Pesquisar os tipos de condições disponibilizadas aos CACS e seus ofertantes;

*iv)* Investigar nas atas dos CACS dos municípios da AMPLANORTE a quantidade e a frequência da oferta de condições informacionais<sup>14</sup> ofertadas pelo

---

<sup>13</sup> A expressão adotada assenta-se na definição de política pública descrita por Souza (2006, p. 26), pois compreende que se trata de simultaneamente ‘colocar o governo em ação’ com análise desta ação, configurada como “variável independente”, bem como, ao identificar necessidades que demandem implementação ou alteração dessa ação que se refere a “variável dependente”.

<sup>14</sup> Como condições informacionais são entendidas as formas de educação continuada, cursos, capacitações e processos informativos.

Estado ou organizações da sociedade civil aos conselheiros no período de 2014 a 2016.

Os objetivos coadunam com a proposta da pesquisa social, que se pauta pela análise da política pública sob a ótica cíclica, na descrição das condições oferecidas aos atores que atuam, principalmente, no processo de monitoramento e avaliação da política pública. A tipologia elencada se refere a pesquisa bibliográfica e pesquisa empírica junto aos CACS da AMPLANORTE e se norteia pelas seguintes hipóteses:

*i)* As condições informacionais disponibilizadas aos CACS são insuficientes para a realização de suas atividades como conferência documental e análise das decisões tomadas por gestores, dada ausência de conhecimento sobre os referenciais normativos e arranjos institucionais como mecanismos de objetivação da política pública.

*ii)* Há uma demanda por capacidades e estruturas físicas e materiais, incluindo material de expediente necessários para as ações dos CACS.

O processo investigativo se direciona pela Fundamentação Teórica que será apresentada no segundo capítulo que aborda o direito fundamental à educação, e sua emergência a partir do princípio da dignidade da pessoa humana, que norteia as ações públicas no Estado Democrático de Direito implantado com a promulgação da CRFB de 1988. O foco da pesquisa se pauta neste compromisso axiológico da nação e ao estudar as condições disponibilizadas aos CACS estuda o processo democrático realizado pelos conselhos como desenvolvimento da própria educação.

A partir desses pressupostos, o segundo capítulo deste estudo busca refletir o caráter do direito à educação, relacionado com a formação humana e social, pautando-se nos pensamentos de Pierre Bourdieu, Amartya Sen e Martha Nussbaum. Essa base analítica permite reflexão sobre a efetividade da caracterização da educação como propulsora da democracia participativa. A análise da realidade por óticas consolidadas teoricamente decorre da indissociabilidade entre teoria e prática, e proporciona crítica sobre o impacto que a educação promove e recebe em sociedade. A realização da educação perpassa os âmbitos institucionais forjados em sociedade que podem (des)legitimar a participação social.

Neste sentido, o terceiro capítulo versa sobre a estruturação do Estado Democrático de Direito que se sedimenta pela participação social, e traz em seu cerne os aspectos que caracterizam a democracia participativa. Será contemplada a especificidade dos espaços de participação social formalizados, particularmente,

pelas práticas coletivas através dos Colegiados, como também são denominados os Conselhos.

Considerando que o desenvolvimento da participação social se configura como processo educacional, o quarto capítulo apresenta o direito à educação e seu desmembramento em medidas executadas pelo Estado na operacionalização de políticas públicas com esta finalidade. Estuda-se a distribuição das competências entre os entes federativos em relação a educação, dada a característica estrutural do Estado Brasileiro, buscando evidenciar as obrigações municipais que estruturam a educação. Inclui-se a conceituação cíclica da política pública apresentando seus desmembramentos através de Plano, Fundo e Conselhos, considerando, que são elementos constituintes da política pública de educação, que possuem em sua estrutura a participação social.

No quinto capítulo será apresentado o resultado da pesquisa empírica realizada nos CACS dos municípios da AMPLANORTE. Primeiramente, serão abordadas as características da região, e suas expressões locais que reservam diferenças internas na microrregião do estado. Sequencialmente, serão apresentados os resultados da análise realizada nas atas de reuniões dos CACS referente ao período de 2014 a 2016, sobre a presença de evidências do cumprimento da proposta contida na Lei 13.005 de 2014. Ocorrerá a descrição da pesquisa realizada junto aos CACS sobre as condições em 2019 ofertadas para sua atuação, para que se permita verificar as condições atuais e as demandas apresentadas pelos Conselhos, mantendo constante reflexão teórica para análise dos dados coletados.

Finaliza-se com as considerações finais do trabalho realizado evidenciando sua relevância em consideração a LDB de 1996, art. 2º, que trata a educação como dever da família e do Estado, com a finalidade do pleno desenvolvimento do educando como cidadão livre. Para a efetivação do direito à educação decorre um rol de necessidades materiais relevantes e imprescindíveis ao acesso e permanência, do educando, no processo educacional impulsionando o desenvolvimento das políticas públicas que visam assegurar dignidade à pessoa humana. Esses fatores motivam os programas e as ações implementadas e financiadas pelo FUNDEB, monitorados e avaliados pelos CACS, vinculando as condições ofertadas aos conselhos e conselheiros ao direito à educação.

## 2. A EDUCAÇÃO: UM DIREITO FUNDAMENTAL

A educação, seja pelo aspecto “formal” (ensinada pelas instituições) ou pelo cunho “não-formal” (praticada na vivência e experiência das relações sociopolíticas), é assinalada como essencial para o progresso da Humanidade<sup>15</sup>. Caracterizada como um direito da pessoa humana, a educação compõe um conjunto de direitos que asseguram as condições de vida necessárias ao indivíduo. O desenvolvimento deste direito promove a liberdade, dignidade e qualidade de vida humana, e se estabelece como garantia Constitucional regulamentada por um rol de normas e códigos que orientam os meios necessários à sua concretização.

A positivação deste direito próprio da pessoa humana o configura como um direito fundamental, que se relaciona com as condições para o convívio em sociedade. Bucci<sup>16</sup> considera que há uma relação estreita entre os direitos humanos, as políticas públicas e seus arranjos institucionais que contemplam a análise do direito com domínio conceitual e descritivo sobre este tema. Na esteira dessa reflexão, direito e humanidade se estabelecem em valores humanos e éticos, que variam de sociedade para outra, mas, encontram em si relação germinal e esquemas ontologicamente identificados. Os direitos inerentes ao ser humano, historicamente, denominados como Direitos do homem e do Cidadão se configuram análogos ao próprio “ser” em si<sup>17</sup>, e geram os direitos fundamentais.

Bonavides<sup>18</sup> define os direitos fundamentais como a positivação dos direitos humanos fundamentados pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Este princípio é descrito por Barroso<sup>19</sup> como o valor supremo da sociedade atual, pois congrega a expectativa de sociedade justa, harmônica e livre. Além disso, a dignidade

---

<sup>15</sup> Segundo Gohn (2011, p. 106 -107) descreve que é preciso diferenciar a educação não-formal da educação informal. Na primeira existe uma intencionalidade de sujeitos na busca de objetivos por quatro dimensões: a aprendizagem política, o desenvolvimento de potencialidades, “a educação para a civildade” e a aprendizagem de conteúdo formal em espaços diferenciados. A educação informal caracteriza-se pela convivência entre família e ambientes sociais e se dá no “decorso da vida dos indivíduos”.

<sup>16</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p. 60.

<sup>17</sup> COMPARATO, Fábio K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.48.

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.p. 10.

<sup>19</sup> BARROSO, Luis Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução Humberto Laport de Mello. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.11-12.

da pessoa humana se assegura em princípios filosóficos, éticos e morais de pensadores como Kant que alçaram a dignidade “do homem” ao contexto axiológico da existência. Assim, deslegitimou-se a instrumentalidade do ser humano permitindo o avanço da ideia de humanidade para a própria finalidade do existir<sup>20</sup>.

O princípio da dignidade humana impera na construção dos direitos humanos e se estabeleceu no Pós-Segunda Guerra Mundial, com rol de garantias e direitos fundamentais, como mecanismo de defesa ao Poder abusivo do Estado e objeto impeditivo de retrocessos. Sobre o tema, Comparato<sup>21</sup> aponta para a existência de processo dialético entre o ordenamento positivado pelo legislador, como base normativa concretizada, e os entendimentos de “consciência jurídica da coletividade”. Os elementos estabelecidos como valores centrais na construção sócio-histórica impactam na elaboração dos regulamentos e códigos que normatizam a vida em sociedade. O período histórico do Pós-Guerra, marcado por crises econômicas e sociopolíticas, ofereceu condicionantes para a consolidação dos direitos e a incorporação da dignidade da pessoa a documentos internacionais<sup>22</sup>.

Assim, estabeleceram-se regulamentos internacionais que impulsionaram a elaboração de normas internas em diversos países. Seguindo este processo foram assumidas medidas de estabilização econômica aliadas ao desenvolvimento humano<sup>23</sup>, em articulação com a política local.

No Brasil, a CRFB de 1988 absorveu o princípio da dignidade humana como princípio da República, sua promulgação se estabeleceu em momento histórico de reavivamento da cidadania que impulsionou a mudança de regime governamental totalitário que perdurou por vinte anos. No período, implantou-se um processo de “conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos” e que se fez presente no texto constitucional. A CRFB de 1988 apresentou direitos “inexistentes em contexto

---

<sup>20</sup> BARROSO. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução Humberto Laport de Mello. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.62.

<sup>21</sup> COMPARATO, Fábio K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.39

<sup>22</sup> A exemplo da Carta das Nações Unidas de 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

<sup>23</sup> O entendimento de desenvolvimento humano apresentado neste estudo se pauta na orientação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD da Organização das Nações Unidas – ONU que o estabelece como características culturais, sociais, políticas e econômicas que influenciam a qualidade da vida humana e se relacionam ao “processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser.” (ONU/PNUD, 2020).

anterior<sup>24</sup>”, e que posicionaram o indivíduo na categoria de “cidadão de direitos”, como exemplo, pela definição da educação como um direito do cidadão e dever do Estado.

Importante perceber que a educação, como cláusula vinculante do Estado, não exclui a possibilidade de sua oferta pela iniciativa privada, desde que regulamentada<sup>25</sup> por um processo normatizador, sob orientação de instituições e atores atuantes no desenvolvimento das políticas públicas.

Neste estágio de reconhecimento como direito, a educação possui uma perspectiva histórica construída socialmente, no contexto brasileiro, apresentou-se com acesso restrito à determinadas parcelas da sociedade. Segundo Arretche<sup>26</sup> as políticas sociais brasileiras, nos períodos conservadores, que antecederam a CRFB de 1988 se organizaram com “regras de titularidade que reforçaram a exclusão” pela distribuição desigual de direitos de cidadania.

O modelo foi rompido com a instalação do Estado Democrático de Direito no Brasil, de modo que a CRFB de 1988 apresenta em seu preâmbulo os princípios axiológicos da nação, assegurando direitos individuais e sociais amparados pelos valores supremos da liberdade, da igualdade e da justiça. No contexto, o princípio da dignidade da pessoa humana foi inserido “no epicentro da ordem jurídica brasileira<sup>27</sup>”, formalizando o padrão protetivo das prescrições e do programa constitucional da República Federativa do Brasil.

Ressalta Bucci<sup>28</sup> que o movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana possui uma característica marcada pela “multiplicação das demandas por direitos”. Este fator é observável ao constatar, por exemplo, que o direito à educação se apresenta junto a uma série de demais direitos sociais, que se materializam por meio de políticas públicas, e visam a consolidação do princípio da dignidade humana. Para entender a importância deste direito fundamental recorre-se a Sarlet *et.al.*<sup>29</sup> que descrevem a educação por uma dimensão objetiva e subjetiva com lógica defensiva e prestacional. O direito a acessar a educação não configura o

---

<sup>24</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Saraiva: São Paulo, 2010. p.435.

<sup>25</sup> Id. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Saraiva: São Paulo, 2010. p.53.

<sup>26</sup> ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. v.53, p. 595, Rio de Janeiro, 2010.

<sup>27</sup> ADEODATO, Benedito da Fonseca. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016.p. 130

<sup>28</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001. p.13

<sup>29</sup> SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 695



ápice da prestação de “cidadania ativa qualificada”, vez que envolve outras necessidades e competências para a realização do bem-estar humano.

Comparato<sup>30</sup> evidencia uma ligação entre educação e a atuação política para a “formação do cidadão e a organização jurídica da cidadania”. Neste sentido, fica expresso que o direito a educação, fundamentado pelo princípio da dignidade humana, permite ao sujeito que o acessa interferir na realidade individual e coletiva pela participação social.

Nesta ordem, Sen e Nussbaum<sup>31</sup> observam que o Estado possui o dever de ofertar a política pública de educação, e demais políticas, para que o indivíduo possa se constituir como ser social e capaz de escolhas que possam funcionalizar seus interesses e suas concepções sobre a “qualidade de vida”, e as condições para o exercício da vida social e política. Esta dimensão interpretativa percebe que as Capacidades ou oportunidades possuem como finalidade o desenvolvimento humano dirigido às próprias pessoas. De tal forma, opõe-se às concepções utilitaristas sobre o ser humano, pois entende que o desenvolvimento humano está a serviço dos indivíduos e não se dirige a qualquer organização, instituição ou estrutura social.

Contudo, um conjunto de estruturas macrossociais impactam direitos como a educação. Ressalta Bourdieu<sup>32</sup> que há uma interferência de relações e estruturas sociais que remetem a um conflito entre a efetivação das políticas públicas e a demanda por bens e serviços. Há, portanto, uma conflituosidade intersubjetiva e intergrupar existente na sociedade, e salienta o autor que o processo de oferta da educação traz em si uma restrição de acesso e qualidade como retroalimentação do sistema instalado em sociedade.

A implicância das relações macrossociais, sobre o direito fundamental a educação, pode ser observada pela ótica dos direitos existenciais emergentes apresentada por Adeodato<sup>33</sup>. Esta abordagem analisa as políticas públicas e seus arranjos como produção sócio-histórica, construídas não somente como respostas às questões da desigualdade social, mas por múltiplas relações de representações sociais produzidas como ação pública. Neste sentido, o direito fundamental a

---

<sup>30</sup>COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*, São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p.241

<sup>31</sup> SEN, Amartya e NUSSBAUM, Martha. Et al. *La calidad de vida*. Tradução de Roberto Ramón. 2ª ed. México: FCE, 1996. p. 16-17.

<sup>32</sup> BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 2007. p.19-21

<sup>33</sup> ADEODATO, Benedito da Fonseca. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016.p. 43.

educação por se relacionar com as perspectivas da dignidade da pessoa humana se vincula ao próprio direito de pertencimento a sociedade.

Contudo, a educação ao ser construída socialmente é implicada pela distribuição desigual de recursos, e pela distinção entre indivíduos e a sua intelectualidade como declara Bourdieu<sup>34</sup>. A política pública de educação, portanto, constitui-se numa dinâmica imbuída dos conflitos inerentes à realidade social, e típica dos processos democráticos.<sup>35</sup>

Conclui-se que o direito que reflete a possibilidade do indivíduo se constituir como capaz, carrega em si o contraste da desigualdade de oportunidades, inclusive da participação na vida social. Esta observação denota a relevância de estudos e reflexões quanto as implicâncias dos aportes estruturais e institucionais sobre o desenvolvimento humano.

## 2.1 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A EDUCAÇÃO

A pluralidade das relações macrossocietárias em seus aspectos histórico, político e econômico se relacionam com a construção do ideário orientador de grupos e coletivos. Tais relações podem interferir no direcionamento das atitudes, anseios e perspectivas futuras dos indivíduos, pois a vida em sociedade congrega particularidades pessoais. Nesta dinâmica que relaciona as implicações macrossociais com atitudes privadas, inclui-se o estabelecimento das instituições e a formalização dos direitos dos cidadãos, dentre estes, o direito à educação.

A educação se relaciona, essencialmente, com a perspectiva da pessoa humana e possui caráter fomentador de desenvolvimento individual e social. A proposta que se deposita sobre este direito é de transformação, pois, entende-se que uma sociedade que dispõe de educação tem possibilidades para galgar progressos científicos, econômicos, tecnológicos e outros. De tal forma, este direito é considerado propulsor do acesso aos demais direitos, por trazer consigo a garantia da participação social e do estabelecimento da democracia.

Pela sua importância para a sociedade, a educação se torna foco de análises teóricas que buscam entendê-la entre as produções e reproduções sócio-históricas

---

<sup>34</sup> BOURDIEU, Pierre. *Escritos sobre educação*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 73

<sup>35</sup> ADEODATO, Benedito da Fonseca. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016.p. 48.

cotidianas. Ao se efetivar em política pública, a educação envolve estruturalmente “arranjos institucionais” com atores articulados em um ciclo dinâmico, e como direito constitucional permite a realização por instituições públicas e privadas. Neste processo, as dinâmicas macrossociais, ao afetarem a educação, interferem no contexto democrático da participação social que se imbrica nas relações institucionais.

Dentre os espaços pelos quais a participação social permeia a educação, os Conselhos se caracterizam como espaço de interface entre o Estado e a sociedade “sem a atribuição de governar”<sup>36</sup>. Esta atuação requer condições informacionais, materiais e outras, pois, cunham mobilizações sociais para influenciar o processo decisório da política pública.

O exercício democrático participativo tende a atuar sobre a ação estatal e seus arranjos institucionais resultantes de “processos e feixes de processos conduzidos pelo governo”. Com a elaboração de instrumentos aplicáveis ao monitoramento da política pública, os espaços de participação social fomentam e provocam a ação pública do Estado para oferecer respostas as situações emergentes, mas o agente político do processo político-institucional é mantido como elemento decisor<sup>37</sup>.

Ressaltam Bucci<sup>38</sup>, Souza<sup>39</sup> e Arretche<sup>40</sup> que a atuação participativa pode interferir na tomada de decisão do agente representante do Estado pela articulação dos setores da sociedade civil. Os atores da participação social agem pela sinalização documentada das necessidades identificadas e dirigidas a um órgão estatal, ou pela mobilização social e divulgação midiática dos problemas identificados.

Por essa amplitude de possibilidades de interferências dos atores no desenvolvimento da política pública, o processo de abertura à ação coletiva necessita de segurança formal para que suas fases cíclicas, descritas por Howlett *et.al*<sup>41</sup> e

---

<sup>36</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília, 2004. p. 22 – 40. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/colegiadoescolar/conselhos-escolares-uma-estrategia-de-gesto-democrtica-da-educao-pblica-8058537>>. Acesso em: 22 de mar 19.

<sup>37</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p. 110

<sup>38</sup> *Id.* *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.47

<sup>39</sup> SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no brasil: tendências recentes. In: *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura social e desigualdade*. Petrópolis, 1999.

<sup>40</sup> ARRETCHÉ, Martha. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: *Revista brasileira de ciências sociais*. V. 14 n. 40. p. 117. 1999.

<sup>41</sup> HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 14-15.

Frey<sup>42</sup>, comprometam-se com os valores da coletividade. A expansão da participação social na construção da política pública se encontra em espaço de conflito<sup>43</sup>. Volpi<sup>44</sup> ressalta que embora seja um direito assegurado, a participação social também é observada como uma distorção da atuação da autoridade governamental.

No caso da efetivação dos direitos assegurados pela CRFB de 1988, como a educação, que ocorre, prioritariamente, pelo poder executivo municipal há uma distribuição de competências entre os agentes políticos, burocratas e demais articuladores que representam o Estado. Essa questão remete a reflexões quanto as influências que as dinâmicas e realidades políticas locais possuem em relação ao desenvolvimento do direito a educação, visto que as distinções socio-territoriais se relacionam com a concretização das políticas públicas.

Ao se considerar a diversidade territorial, cultural e econômica do Brasil, no que tange a participação social na educação, percebe-se a relevância das condições para que os atores possam acompanhar continuamente as decisões políticas em relação a educação. Os contextos da vida cotidiana possuem traços característicos que distinguem os municípios, pelas capacidades financeiras, aspectos geográficos ou relações institucionais que podem implicar em necessidades regionais variáveis.

Sobretudo, o conjunto de relações macrossociais e institucionais tende a implicar ou motivar ações e tomadas de decisões individuais que tensionam a realidade coletiva, impactando no desenvolvimento da educação. Para que seja possível entender e refletir sobre estas situações, faz-se necessário o aporte teórico que permita reflexão crítica e fundamentada sobre tais questões. Assim, recorre-se a cabedais do conhecimento como Pierre Bourdieu, Amartya Sen e Martha Nussbaum que favorecem o entendimento da educação com influências macrossocietárias e seu impacto na participação democrática individual. Os autores abordam o reflexo do acesso à educação na vida dos indivíduos com perspectivas que abrangem o entendimento da educação direcionada ao progresso humano e a educação como um processo controlado por relações institucionais.

---

<sup>42</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. nº 21: IPEA, 2000.p. 211-259.

<sup>43</sup> RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 42

<sup>44</sup> VOLPI, Mário. A democratização da gestão das políticas para a infância e adolescência. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 27

As abordagens supramencionadas permitem observar o impacto da política pública de educação para o desenvolvimento humano e para o aprofundamento da democracia. Importante ressaltar que a perspectiva de desenvolvimento humano utilizada no presente estudo, pauta-se na definição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD<sup>45</sup>, que considera como o “processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades”. Em suma, o desenvolvimento humano é um caminho, ou um “meio”, que permite ao indivíduo realizar-se como desejar.

Neste sentido, busca-se nas análises bourdieusiana, seniana e nussbaumiana o entendimento sobre os arranjos institucionais na atualidade, as estruturas sociais e as possíveis articulações de interesse social oriundas das dinâmicas históricas e socioeconômicas. As relações sociais, por se apresentarem em graus de desigualdade de acesso a bens e serviços, podem acentuar limitação de liberdade para pessoas e grupos, configurando impulsos para ação coletiva intensificada nas dinâmicas educacionais.

Ao direcionar o foco para a realidade brasileira, verifica-se a política pública de educação configurada como um processo de construção continuada, e sua efetivação é incitada pela ação democrática participativa. A ação coletiva provoca o processo de elaboração de arranjos institucionais formalizadores da participação social, no monitoramento da prestação dos serviços educacionais que efetivam o direito fundamental.

Desta forma, as linhas teóricas elencadas contribuem para o debate sobre as capacidades necessárias para que os atores da participação social na educação se configurem como agentes efetivos para o desenvolvimento de práticas democráticas defensoras dos anseios da coletividade. Verifica-se conexão entre as abordagens teóricas partindo do entendimento sobre as estruturas sociais e políticas, analisadas por Bourdieu<sup>46</sup>. O autor dirige atenção para a importância dos estudos sociológicos direcionados ao desvelamento e identificação dos mecanismos promotores da desigualdade inseridos nas dinâmicas institucionais. As organizações estruturais da sociedade apresentam situações que deslegitimam os direitos, mas que pela sua

---

<sup>45</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU / PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *O que é desenvolvimento humano*. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

<sup>46</sup> BOURDIEU, Pierre. *Escritos sobre educação*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 41

incorporação institucional não são percebidas. Contudo a ótica das Capacidades direcionada pelo pensamento seniano e nussbaumiano percebem que as estruturas institucionais são passíveis da ação direta dos sujeitos, como agentes da coletividade.

As estruturas sociais possuem influência em um processo dialético de “lutas” que ocorrem dentro da organização da sociedade em geral. Percebe-se a importância do envolvimento dos indivíduos, desde seu perfil como educando, nas dinâmicas participativas percebendo as práticas democráticas como um contínuo processo formativo.

Neste sentido, Nussbaum<sup>47</sup> expressa:

[...] seria bom que pelo menos tentássemos trabalhar uma narrativa da infância do ser humano que fosse amplamente compartilhada, a fim de situar dentro dela problemas e recursos que as instituições e as normas sociais podem desenvolver mais ou inibir. A definição dos detalhes de qualquer relato como esse é uma questão que deve ser objeto de pesquisa e discussão constantes [...]

As práticas participativas, no contexto educacional, propiciam aos indivíduos a vivência das relações democráticas favorecendo o reconhecimento do papel de agente coletivo. Requer-se, portanto, que sejam realizadas ações efetivas que proporcionem acesso irrestrito à educação para a população em geral, e que correspondam as realidades e necessidades particulares das regiões.

A atuação dos Conselhos, especificamente os CACS, requer de seus conselheiros conhecimento direcionado sobre o funcionamento e aplicação dos recursos do FUNDEB para o monitoramento das ações do agente público. Isso demonstra a importância das condições a serem ofertadas aos conselheiros e a relevância da adaptabilidade das políticas públicas às peculiaridades locais, temporais, etárias ou econômicas. Contudo, o reconhecimento das necessidades reais e das particularidades contextuais demanda o conhecimento e a análise aprofundada sobre a realidade, para a implementação da política pública.

Neste ponto, faz-se válido recorrer ao que Bourdieu<sup>48</sup> aponta sobre a existência de uma relação hierárquica entre os objetos que são tomados para análise teórica, incluindo os temas de pesquisas empíricas. Pela designação estrutural, os campos e as temáticas são colocados em níveis de importância distintos, especialmente, no que

---

<sup>47</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2017.p.40.

<sup>48</sup> BOURDIEU, Pierre. *Escritos sobre educação*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 36

se trata de estudos empíricos. Contudo, Sen<sup>49</sup> e Nussbaum<sup>50</sup> ponderam sobre a relevância do conhecimento da realidade empírica, pelo enfoque das Capacidades, para indicar a descrição de uma área e, principalmente, para guiar a elaboração normativa e das políticas públicas desenvolvidas.

As fundamentações teóricas que serão apresentadas permitirão entendimento sobre a configuração da educação como política pública decorrente de sua formalização como direito fundamental, e a organização de “arranjos institucionais” dirigidos a participação social.

### 2.1.1 Aspectos da abordagem Bourdieusiana sobre a educação

A visão do sociólogo francês Pierre Bourdieu<sup>51</sup> sobre a realidade social é dirigida a observação das relações macrosociedade e suas implicações nas relações institucionais e individuais. Para verificar sua abordagem sobre a educação se faz necessário entender que a visão bourdieusiana analisa as dimensões do cotidiano social em relação as decisões individuais e aos acessos aos direitos. O autor afirma que as definições de classes ou grupos sociais influenciam o comportamento humano, e interferem na construção de políticas públicas e nos processos participativos democráticos instalados na sociedade.

A abordagem bourdieusiana é composta por categorias de análise que facilitam o entendimento da teoria, dentre elas estão: *habitus*, campo, estrutura, espaço social e outras que serão elencadas neste estudo. Essas categorias foram construídas pelo autor para a descrição dos espaços sociais, estruturas organizadas e comportamentos ou convenções, inconscientemente, reproduzidos no cotidiano social<sup>52</sup>.

Nesta perspectiva, as estruturas sociais estão em permanente construção do espaço social, que comporta as posições sociais organizativas previamente estabelecidas para que os indivíduos nelas se situem<sup>53</sup>. As posições ocupadas na

---

<sup>49</sup> SEN, Amartya. Capacidad y bienestar. In: NUSSBAUM, Martha C e SEN, Amartya K. (Orgs). *La calidad de vida*. México: FCE, 2004, p. 72

<sup>50</sup> NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007. p.82.

<sup>51</sup> Pierre Bourdieu foi sociólogo e deixou legados nas ciências sociais, filosofia e antropologia. Ocupou a cátedra do Collège de France.

<sup>52</sup> MICELI, Sérgio. In: BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.p.21.

<sup>53</sup> MONTAGNER, Miguel Ângelo; MONTAGNER, Maria Inês. A teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu: uma leitura. In: *Tempus - Actas de Saúde Coletiva - Antropologia e Sociologia da Saúde*:

sociedade, nas classes sociais, nas profissões e na relevância que uma profissão possui para os indivíduos respondem a uma orientação preestabelecida<sup>54</sup>. Isso ocorre com definição estrutural que indica o que um indivíduo, de acordo com o grupo social ao qual pertence, pode almejar para seu futuro.

A ação humana empregada para cumprir estas definições pode ser descrita como o *habitus*, que abrange os comportamentos humanos assimilados e reproduzidos continuamente não precedidos de reflexão. São as ações realizadas na vida cotidiana e incorporadas as rotinas, contudo, aparentam atos naturais ou pertencentes aos indivíduos. O comportamento permeado pelo *habitus* se relaciona e se expressa pelo denominado “campo”.

O campo é um espaço que para Wacquant<sup>55</sup> pode ser descrito como uma estrutura social formada por um conjunto organizado de saberes, culturas, tradições ou disciplinas. Os indivíduos, segundo seus interesses, se reúnem em um campo de determinada área seja artística, jornalística ou econômica entre outras, assim, o campo congrega em seu interior os indivíduos que se relacionam entre si, com o conteúdo deste campo, e com a representação que o campo possui no espaço social.

Demais abordagens teóricas perceberão distintos mecanismos que impulsionam a estruturação social, como é o caso da análise de Moreira Neto<sup>56</sup>, que identifica dois motivadores distintos para o agrupamento humano: o primeiro equivale a uma aglomeração instintiva que ocorre, por exemplo, no agrupamento familiar. O segundo caso ocorre com a reunião de pessoas por interesses comuns, donde deriva uma “consciência da comunidade de interesses”, e impulsiona a formação da sociedade e do movimento do poder político. Nesta ótica, as pessoas possuem motivações que fomentam sua organização social, como estágios que impulsionarão a constituição das instituições. Para este pensamento, o ápice do progresso organizador da sociedade se consolida no Estado, e secciona dos mecanismos de poder político que se organiza e se legitima por meio das estruturas sociais.

---

novas tendências. v. 5, n. 2. UnB, 2011. p. 259. Disponível em: < <http://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/979>>. Acesso em: 12 de ago. 19.

<sup>54</sup> NOGUEIRA, Carlos Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. In: *Educação & Sociedade*, ano XXIII, n. 78, p.19. Abril, 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf> >. Acesso em: 16 de jul. 2019.

<sup>55</sup> WACQUANT, Luïq. O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. In: *Revista de Sociologia e Política*. nov. 2002. nº 19, ISSN: 1678-9873. Curitiba, p. 98. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3621/2878> >. Acesso em: 10 de jun.19

<sup>56</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.XVI



O pensamento de Bourdieu<sup>57</sup> se estabelece na contramão do ideário anteriormente mencionado, pois considera que há uma busca coletiva pela legitimação das práticas exercidas na estrutura social. De tal forma, o processo legitimador dessas práticas ocorre pela formalização da “instituição”, um “fiduciário organizado”. Trata-se de uma organização que concentra a confiança comum ou a “ficção coletiva” reconhecida como real e, por isso, efetivada na realidade. Pela legitimidade, sobretudo do Estado (a principal instituição) se permite a expressar e reproduzir seu poder sobre as individualidades, tornando-o efetivo e vívido com imposições às relações humanas e sociais.

Essa visão se trata de uma das possíveis análises ou interpretações teóricas sobre o Estado como instituição formalizada, que pode receber outras interpretações sobre sua estrutura e funcionamento. Como faz Moreira Neto<sup>58</sup> que observa o Estado como uma instituição perfeita, estabelecida pela concentração do poder coletivo, que caso não se faça organizado se expressa de modo difuso. O autor o analisa como instituição que possui a competência de organizar o poder com vistas a ordem social.

Ainda sobre a perspectiva da ordem que o Estado aplica sobre a sociedade, Bonavides<sup>59</sup> alça debate a partir das características configuradas como Liberal e Social. O autor retrata que o Estado Liberal perpetra a aplicação normativa que assevera formalismos sobre as relações humanas e sociais, enquanto as normas vinculadas ao Estado Social se propõem ao enaltecimento dos direitos humanos e sociais, permitindo que as práticas estatais e a regulamentação tenham alargamento do instrumental interpretativo.

Outra definição para o Estado pode ser encontrada em Dallari<sup>60</sup> que o descreve como uma personalidade jurídica, que age através de determinados indivíduos ou órgãos. Com isso, o autor demonstra o impacto dos cargos, papéis sociais e órgãos públicos como reprodução da presença do Estado sobre os indivíduos.

Pautando-se no conteúdo expresso, pode-se dizer que a perspectiva bourdiesiana sobre o Estado tangencia pontos de demais teorias, e configura uma

---

<sup>57</sup> BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.p.91.

<sup>58</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.XVII

<sup>59</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 164

<sup>60</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 17.

noção ampliada sobre sua formação e a intencionalidade para existência de uma instituição. O aspecto analítico bourdieusiano ressalta que o Estado possui o poder de agir, com seus regulamentos e regramentos da vida pública e privada, sem a necessidade de uma representação física ou material. Isso ocorre ao incorporar nas rotinas do indivíduo a presença perene de regulamentador e normatizador que se estabelece no *habitus*<sup>61</sup>. A presença institucional não possui delimitação temporal ou geográfica, mas suas normas se fazem estabelecidas por uma presença “simbólica”. Pode-se ilustrar uma situação na qual um motorista não esteja vendo um guarda de trânsito, contudo opta por estacionar seu veículo, apenas, em local permitido. O *habitus* envolve toda ação aparentando naturalidade, mas que em certa medida se trata de atitude assimilada e repetida, continuamente, como uma programação previamente inculcada nas atitudes pessoais<sup>62</sup>.

Nesta perspectiva o poder do Estado atua controlando a sociedade, e influenciando o comportamento dos ocupantes de cargos ou funções que o representa. O estabelecimento hierárquico dos cargos públicos e burocráticos, desde o nível micro ao macro, nas organizações estatais confere projeções aos agentes que atuam em nome do Estado. Esta projeção é manifestada no espaço social com diferenciação entre os indivíduos, por exemplo, permitindo que um morador de um bairro ocupante de cargo público seja valorizado pelos demais moradores pela sua representação social como “agente do Estado”<sup>63</sup>.

O espaço social organizado pelos campos contém indivíduos configurados como agentes que sofrem interferência e interferem no meio, pois o campo é composto por disputas de reconhecimento social, lutas e relações de poder. De modo que um agente de um campo administrativo do Estado, a serviço de demandas universais e coletivas, possui interesse particular na realização do ato profissional como um “benefício” simbólico de reconhecimento social. Isso gera conflito entre os agentes num campo ou agentes de campos distintos, inclusive, na busca pelo monopólio da disponibilização do acesso a bens e serviços ampliados para a

---

<sup>61</sup> BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.p.325.

<sup>62</sup> MONTAGNER, Miguel Ângelo; MONTAGNER, Maria Inês. A teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu: uma leitura. In: *Tempus - Actas de Saúde Coletiva - Antropologia e Sociologia da Saúde: novas tendências*. v. 5, n. 2. p.259. UnB, 2011. Disponível em: <<http://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/979>>. Acesso em: 12 de ago. 19.

<sup>63</sup> BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.p.325.

sociedade. Vez que o reconhecimento pelo feito terá a mesma amplitude do benefício gerado, portanto, há uma constante relação de interesses na ação humana<sup>64</sup>.

Estas relações passam a ser legitimadas pelos processos e procedimentos que se organizam no interior das instituições, principalmente, no Estado. Como forma de reprodução continuada dos poderes estabelecidos pelas instituições sobre os indivíduos são configurados os ritos da instituição. Estes ritos se manifestam pelos bens, serviços ou símbolos que selam a pertença a determinado grupo, como os ritos escolares que estabelecem metas a serem atingidas pelos alunos como: a conquista de um diploma<sup>65</sup>. Para além de uma documentação que manifesta a regularidade de capacitação, este elemento de certificação contém, em si, uma forma simbólica propulsora do acesso a campos não acessados antes de sua conquista.

Neste entendimento, a educação possui um aspecto reprodutor do poder das instituições, sobretudo, pela sua vinculação estatal que segundo Bourdieu<sup>66</sup> a torna “um negócio de Estado.” Por isso, a educação se faz produtora de ritos que legitimam as distinções entre os indivíduos em sociedade<sup>67</sup>, e, o Estado é classificado como responsável por instituir “diferenças entre os consagrados e os não consagrados, entre os eleitos e os eliminados”<sup>68</sup>. As maneiras de manifestação desta seleção são legitimadas por aparentarem igualdade de oportunidade ou democratização das decisões que, de modo geral, estão à disposição de qualquer indivíduo sem revelar a prévia “seleção” para seu acesso.

A proposta bourdieusiana contempla que os processos seletivos como vestibulares contém uma triagem que ocorre antes da prova, ao longo da vida dos estudantes. Assevera, que os indivíduos que se encontram na linha da pobreza dispõem da oferta de um conhecimento genérico, por meio das escolas públicas sem

---

<sup>64</sup> MONTAGNER, Miguel Ângelo; MONTAGNER, Maria Inês. A teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu: uma leitura. In: *Tempus - Actas de Saúde Coletiva - Antropologia e Sociologia da Saúde: novas tendências*. v. 5, n. 2. UnB, 2011. p. 260. Disponível em: <<http://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/979>>. Acesso em: 12 de ago. 19.

<sup>65</sup> NOGUEIRA, Carlos Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. In: *Educação & Sociedade*, ano XXIII, nº 78, Abril, 2002. p. 26. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf>>. Acesso em: 16 de jul. 2019.

<sup>66</sup> BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.p.196.

<sup>67</sup> MONTAGNER, Miguel Ângelo; MONTAGNER, Maria Inês. A teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu: uma leitura. In: *Tempus - Actas de Saúde Coletiva - Antropologia e Sociologia da Saúde: novas tendências*. v. 5, n. 2. p. 261. UnB, 2011. Disponível em: <<http://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/979>>. Acesso em: 12 de ago. 19.

<sup>68</sup> BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.p.310.

o preparo específico para as exigências dos vestibulares. Enquanto as escolas especializadas, que servem aos indivíduos das classes sociais denominadas “média” e “alta” ofertam condições ou capacidades diferenciadas, e qualificam seus educandos para os critérios dos processos seletivos, aparentemente democráticos. Com isso, o Estado atribui “aos indivíduos esperanças de vida escolar estritamente dimensionadas pela sua posição na hierarquia social, e operando uma seleção que – sob aparências da equidade formal - sanciona e consagra as desigualdades reais<sup>69</sup>”.

No mesmo sentido, indica Moreira Neto<sup>70</sup> que embora “a educação das massas é cada vez mais ampla e a informação mais difundida, há indicações de que os meios pedagógicos estão falhando na preparação específica de grandes setores do povo para a participação política”. As restrições de acesso pleno ao desenvolvimento humano e democrático passam a ser naturalizadas por práticas humanas engendradas como *habitus* no espaço social.

As profissões instaladas na sociedade são posicionadas, estrategicamente, por uma representação de poder e pela distinção entre os indivíduos em classes específicas, e em demais formas de seleção como pelos concursos. Alguns candidatos em concursos, inclusive públicos, possuem formação diferenciada, acesso a bens, serviços e relacionamentos sociais influentes. Para Bourdieu<sup>71</sup> o pertencimento a determinados grupos familiares é um fator que favorece o acesso do indivíduo a espaços específicos, isso a partir de conjuntos de articulações denominadas de Capital. O autor estabelece que o Capital pode ser cultural, social ou econômico e atua na denominação do que se diz como “democrático” na sociedade.

Na mesma lógica expressa Moreira Neto<sup>72</sup> que há um modelo de desmobilização ou “deteriorização” da participação democrática atrelada as condições sociais as quais os indivíduos estão expostos. Esta defesa sobre a implicância das condições materiais objetivas na participação e ação do indivíduo é encontrada na proposta de Sen<sup>73</sup>, que indica uma série de “liberdades instrumentais” ou oferta de bens e serviços que permitem a participação ativa na vida em sociedade. A educação,

---

<sup>69</sup> *Id. Escritos sobre educação*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 58.

<sup>70</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p. XXV

<sup>71</sup> NOGUEIRA, Carlos Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. *In: Educação & Sociedade*, ano XXIII, n. 78, p. 21. Abril, 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf>>. Acesso em:16 de jul. 2019.

<sup>72</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p. XXV

<sup>73</sup> SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.25

passa a ser vista como uma “oportunidade social” que favorece a tomada de decisão pelos indivíduos que, por este acesso, passam ao papel de agentes construtores da realidade social democrática.

O pensamento bourdieusiano<sup>74</sup> descreve que mesmo a educação sendo oferecida de modo ampliado há um controle sobre os instrumentos de produção e reprodução das estruturas sociais hegemonicamente estabelecidas. Todavia, estes instrumentais possuem aceitação pela sociedade no reconhecimento das classes sociais, e com isso delimitam as formas de pensar, agir e mover-se dos corpos humanos. Esta aceitação ocorre “simbolicamente”, sem exigir um limite formal, ainda assim, designa e coopta os meios de comunicação, língua, discurso e conduta que são elementos da educação forjados na legitimação de estratégias de um tipo de controle social. Nesta perspectiva, a educação se desvencilha do papel transformador e democratizante da sociedade e, por uma inversão de ótica, passa a ser um instrumento de controle, dominação e perpetração de práticas segregadoras.

Nessa direção, o regramento ou controle social ocorre, inclusive, pela padronização do tempo público que define a publicização da vida individual. Os comportamentos privados são previstos por definições como o horário comercial, o calendário anual com o estabelecimento de feriados ou datas comemorativas nacionais, períodos de férias, ano letivo e uma série de organizações que submetem as escolhas individuais.

Estas análises são geradas com propostas de rupturas reais com as relações de forças instaladas na sociedade. Bourdieu<sup>75</sup> indica que “Não basta romper com o senso comum vulgar, nem com o senso comum douto na sua forma corrente; é preciso romper com os instrumentos de ruptura que anulam a própria experiência contra a qual eles se construíram.” O autor declara que daqueles indivíduos que de algum modo se apropriaram de condições intelectuais e reflexivas capazes de entendimento sobre os elementos engendrados na sociedade é exigido rigor de ação prática e interventiva. Um indivíduo que acessa conhecimentos sobre as estruturas passa a ter responsabilidade de agir com coerência permanente, além de se exigir um compromisso das ciências sociais com um modelo de “serviço público” para atuação

---

<sup>74</sup> BOURDIEU. Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989. p. 16.

<sup>75</sup> *Ibid.* p. 48.

direcionada a “desnaturalização” das predisposições estabelecidas na sociedade<sup>76</sup>. Nota-se que o pensamento bourdieusiano se preocupa com a ação efetiva e com o rompimento das estruturas de poder engendradas na sociedade, superando a contextualização e análise conjuntural.

Nogueira<sup>77</sup> alerta que, embora, a perspectiva bourdieusiana desvele a realidade dos comportamentos sociais e institucionais padronizados é preciso reconhecer os esforços particulares de grupos e instituições que fogem à regra macrossocial. Há escolas que desenvolvem práticas pedagógicas dirigidas a emancipação de seus alunos, mesmo que as estruturas macrossociais possam condicionar práticas pessoais e institucionais, é importante perceber as mobilizações e esforços empregados na construção de práticas dialógicas, libertárias e democráticas no cotidiano comum.

### 2.1.2 A ótica de Sen sobre a educação: Capacidades para a liberdade

A teoria construída pelo economista indiano Amartya Sen<sup>78</sup> apresenta perspectivas sobre as relações entre indivíduo, instituições e sociedade. A análise é centrada nas condições necessárias para que os indivíduos possam ser agentes interventivos na realização de seus anseios. Para fundamentar o estudo, o autor observa abordagens teóricas sobre a pessoa humana, valorizando o indivíduo em sua particularidade e capacidades de ação e argumenta que os indivíduos são agentes. Tais agentes possuem objetivos e propósitos pessoais inseridos no espaço da atividade coletiva, e na busca pelo bem-estar econômico e social, encontram na educação uma das propulsões para o alcance da liberdade humana.

A base teórica seniana percebe o contexto social atual indicando que há um manancial de demandas a serem atendidas pelo Estado que são essenciais para que um indivíduo possa dispor de liberdade, realizar suas capacidades e ser agente na realidade, podendo fazer escolhas e optar pelo que lhe convém. Os seres humanos

---

<sup>76</sup> WACQUANT, Lúiq. O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. In: *Revista de Sociologia e Política*. n. 19. p. 100, nov. 2002. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3621/2878> > .Acesso em: 10 de jun.19.

<sup>77</sup> NOGUEIRA, Carlos Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. In: *Educação & Sociedade*, ano XXIII, n. 78, p.34. Abril, 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf>>. Acesso em: 16 de jul. 2019.

<sup>78</sup> Amartya Sen, nascido em Santiniketan, na Índia é professor de Economia e Filosofia da Universidade de Harvard – EUA, ganhou o Prêmio Nobel de Economia de 1998.

agem e modificam suas preferências, cumprem obrigações segundo seus valores e crenças e definem sua concepção de bem-estar conforme as condições que possuem. As preferências humanas são adaptativas, dadas as capacidades de escolha dispostas para que seja almejado um tipo de qualidade de vida realizável dentro de cada condição de escolha. Neste sentido, um indivíduo analfabeto buscará empregos braçais, pois o analfabetismo será “aceito” neste campo de trabalho, e essa “aceitação” pode trazer sensação de bem-estar, mas não expressa, necessariamente, a liberdade de escolha, apenas uma adaptação da escolha baseada nas condições educacionais e materiais.

Adeodato<sup>79</sup>, a partir da ótica dos direitos existenciais emergentes, orienta que o alcance de qualidade de vida “sadia” reúne aspectos que impactam na subjetividade humana, na capacidade de produzir e no “reconhecimento da cidadania”. O acesso as condições de desenvolvimento pessoal se relacionam ao respeito com a condição própria da vida humana, e assim, merecedora de atenção central das esferas políticas, jurídicas e organizacionais do Estado.

Observa-se a perspectiva educacional como uma forma dentre as demais necessidades para o desenvolvimento humano, e se inclui no rol de capacidades entendidas como as possibilidades de um indivíduo realizar ações pelas quais opte<sup>80</sup>. A possibilidade de optar entre o que quer, ou não, fazer ou valorizar é desenvolvida pelas capacidades, e com a posse dessas o indivíduo pode eleger, fazer ou desenvolver algo que se adeque ao seu bem-estar. Da mesma forma, o futuro de um indivíduo com posse de suas capacidades não pode ser previsto, nem mesmo suas ações ou escolhas podem ser esperadas ou determinadas, visto que são construídas continuamente.

A educação é fomentadora do processo de liberdade, para o pensamento seniano, vez que se insere no conjunto de condições objetivas a serem disponibilizadas para o indivíduo na promoção de desenvolvimento de suas capacidades. A ideia de capacidade pode ser definida como a liberdade que uma pessoa possui para realizar o que almeja, e, está atrelada a perspectiva de

---

<sup>79</sup> ADEODATO, Benedito da Fonseca. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016. p. 129

<sup>80</sup> PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. In: *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. v. 8, n. 15, Jul.-Dez. p. 460. Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista16/liberdadeFlavio.pdf>>. Acesso em: 20 de jul. 19.

“funcionamento” que se refere a “habilidade de realizar algo”, como explicam Milani e Pawlowytsch<sup>81</sup>.

Para qualificar estas categorias de análise, pode-se tomar como base elucidativa a situação de dois jovens com 18 anos de idade no Brasil. O primeiro tendo crescido em condições de miserabilidade, violência e segregação e o segundo tendo acessado alimentação, educação, moradia, serviços de saúde, ou seja, um conjunto promotor de bem-estar. O primeiro jovem, dificilmente, terá as mesmas perspectivas que o segundo para se candidatar a uma vaga de emprego divulgada amplamente em sociedade. Denota-se que um indivíduo que não possui suas capacidades desenvolvidas tende a se guiar por uma espécie de definição social para ocupar espaços específicos na sociedade.

Seguindo esta perspectiva, Cohen<sup>82</sup> observa que o pensamento seniano supera a abordagem elaborada por John Rawls<sup>83</sup> que traça a hipótese de uma sociedade fundamentada na cooperação social, e concentrou a análise do que o indivíduo obtém em bem-estar e bens para definir as condições de liberdade. O princípio rawlsiano<sup>84</sup> se pauta na ideia de que os indivíduos em sociedade possuem tipos de “poderes morais”, que seriam um senso de justiça e uma concepção de bem comum.

A abordagem seniana fixa a atenção na lacuna entre bens e bem-estar e a capacidade, também descrita como oportunidade, como o elemento que proporciona a liberdade humana. Por essa razão não se configura como um “fim em si”. Esta noção de liberdade é percebida como “meio”, e as capacidades devem ser garantidas para que o indivíduo alcance outros direitos. Por exemplo, a conquista da nutrição é atingida pela oferta de bens, e quando adquirida proporciona bem-estar, de tal modo,

---

<sup>81</sup> MILANI, Maria Luiza; PAWLOWYTSCH, Pollyana Weber da Maia. As representações sociais e pobreza no planalto norte catarinense: voz das beneficiárias do programa bolsa família. In: *Revista Desenvolvimento em questão*.v.17,n.46, p. 209, jan-fev. Unijuí, 2019. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.199-217> >. Acesso em: 20 de abr. 2019.

<sup>82</sup> COHEN, Gerald A. ¿Igualdad de qué? sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. NUSSBAUM, Martha C. e SEN, Amartya K. (Orgs). In: *La calidad de vida*. México: FCE, 2004, p. 27-29.

<sup>83</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2.ed. Trad. Almiro Pissetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p.12-13.

<sup>84</sup> A base de reflexão de John Rawls é neocontratualista, entendendo que o Estado não se origina naturalmente na sociedade, mas é um produto artificial forjado por um acordo, ou um contrato entre as pessoas. Assim, a justiça é a virtude primordial das instituições sociais e as liberdades de cidadania igualitarista são invioláveis. A estrutura básica da sociedade é formada por princípios de justiça que se objetivam a partir do consenso social decorrente do processo estabelecido pela posição original. “A posição original nessa teoria é correspondente a noção de estado de natureza e por isso é concebida como situação puramente hipotética.”(ROSSO e ALVES, 2007,p. 75) .



esta lógica refuta o entendimento de que a disponibilidade de bens como realização da liberdade. Com isso, a proposta que se estabelece entende o bem-estar proporcionando ao indivíduo condições para que possa realizar sua liberdade, e ao se aplicar a coletividade impacta na formação da sociedade como um todo.

Esta relação entre a liberdade e o acesso aos demais direitos é estudada por autores, como Sarlet *et.al.*<sup>85</sup> que verificam uma “interligação dos direitos fundamentais”, e, Bucci<sup>86</sup> que os indica como “direitos-meio”. São percepções que se assemelham ao entendimento seniano de que o acesso aos direitos fundamentais possibilita o acesso a outros direitos.

Para Sen<sup>87</sup>, o fortalecimento da liberdade intensifica nos indivíduos o desenvolvimento da condição de “agente”. Isso ocorre pela disponibilização de capacidades, que fortalecem efetivamente a liberdade e encontram seu oposto na pobreza, na ausência de oportunidades e na negligência do Estado para a oferta de serviços públicos. As condições para atuação na realização do bem-estar aprofundam as relações democráticas que se realizam pela disponibilidade de oportunidades para que os indivíduos disponham de protagonismo na vida em sociedade.

Os indivíduos, com suas capacidades acessam a liberdade e são impulsionados a ação, de modo que se distanciam da passividade, mesmo diante de benefícios recebidos por programas sociais e pelas políticas públicas<sup>88</sup>. Para detalhar as medidas que permitem ao indivíduo o acesso a sua capacidade plena, a análise seniana definiu cinco espécies de liberdades necessárias.

Parafraseando Sen<sup>89</sup> permite-se descrever as “liberdades instrumentais”, conforme segue:

i) Liberdades políticas: São medidas que facilitam o poder de decisão dos indivíduos, inclusive na escolha dos princípios orientadores da ação pública. Permite a vigilância e a crítica sobre as autoridades e seus atos através da liberdade de

---

<sup>85</sup> SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 679

<sup>86</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. s/d. p.3.

<sup>87</sup> SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.18-25

<sup>88</sup> PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. In: *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. v. 8, n. 15, Jul.-Dez. p. 460. Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista16/liberdadeFlavio.pdf>>. Acesso em: 20 de jul. 19.

<sup>89</sup> SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.54-57.

expressão política, imprensa livre de censura e liberdade de escolha de partidos políticos.

*ii) Liberdades econômicas:* São relacionadas as oportunidades para os indivíduos utilizarem os recursos econômicos na produção, consumo ou troca, envolvendo riquezas e rendimentos. Agrega ainda, as capacidades econômicas das pessoas com distribuição das riquezas geradas, vez que a participação na produção deve permitir o acesso aos bens produzidos. A crítica direcionada a riqueza concentrada, que sob o julgo de grupos específicos impacta na miserabilidade de populações, é a base estrutural da ideia do desenvolvimento de capacidades pautadas em liberdades instrumentais. Há uma relação entre o agente livre e sustentabilidade da liberdade, isto porque o enfoque ultrapassa lacunas sociais e econômicas, entendendo o desenvolvimento como liberdade.

*iii) Oportunidades sociais:* Estão relacionadas com os serviços que organizam, ofertam e oportunizam a educação, os cuidados na área da saúde ou a segurança de assistência social. Além de outras condições que influenciam diretamente sobre a liberdade objetiva e concreta produtora de bem-estar.

*iv) Garantias de transparência:* A presunção de confiança é a base da sociedade, assim, as garantias de transparência se referem às necessidades da abertura ao conhecimento das rotinas institucionais. Esta seria uma medida eficaz de prevenção a corrupção, controle de administração de serviços e recursos e restrição de ações clientelistas.

*v) Previdência Social:* Sua principal vinculação está na proteção das pessoas em relação a miserabilidade. Esta liberdade inclui medidas de subsídio para situações de desemprego e bancos alimentares que garantam segurança à vida e à dignidade humana.

As definições dessas liberdades, espécies de instrumentos para a realização das capacidades humanas, são apresentadas como relevantes para a avaliação das sociedades e dos impactos das políticas públicas. Isto a ocorrer pela análise da organização do "aspecto do bem-estar", das ações do agente, das atribuições das instituições e do envolvimento dos indivíduos como "agentes racionais e construtores" dos processos normativos regentes da sociedade.

Segundo Bucci<sup>90</sup> o estabelecimento normativo é constituído por “feixes de relações recíprocas”, com a definição e a delimitação de deveres e direitos dos agentes distribuídos na sociedade. Inclui-se nesta organização as posições dos arranjos institucionais forjados em torno de um objeto de atenção, que são responsáveis por demonstrar o grau de institucionalização de uma política pública. Esses arranjos desenvolvidos por indivíduos e organizações se consolidam na atuação do agente e das instituições.

Para Sen<sup>91</sup> é característica do agente ser partícipe da ação pública e “participante de ações econômicas, sociais e políticas, interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas.” As capacidades adequadas ao desenvolvimento humano permitem que indivíduos atuem efetivamente na realidade coletiva, e são aportes basilares para o desenvolvimento cultural, social e econômico. A condição do agente permite a participação em todas as esferas da vida social e política, inclusive, no processo de decisão sobre os problemas a serem enfrentados pelo Estado.

Há uma relação institucional de estabelecimento de capacidades e desenvolvimento da liberdade que se refere aos espaços formais da sociedade. De acordo com Pansieri<sup>92</sup> “a garantia e ampliação da liberdade como um fator determinante para o desenvolvimento constituem fundamentos da ordem jurídica, social e política dos Estados e da ordem internacional.” Portanto, as disponibilidades de atuação do Estado no fornecimento das oportunidades sociais, remetem a ampliação das possibilidades de aquisições econômicas e políticos para além das fronteiras territoriais.

Uma população com acesso as suas capacidades ao elevar seu desempenho prático e intelectual gerará avanço na estrutura social influenciando, inclusive, os fluxos migratórios e vínculos empregatícios locais pela sua mudança de postura e exigências para sua vida. Pelo fomento a distribuição de riqueza e a oferta das

---

<sup>90</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p.127.

<sup>91</sup>SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.33.

<sup>92</sup>PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. In: *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. v. 8, n. 15, Jul.-Dez. p. 460. Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista16/liberdadeFlavio.pdf>>. Acesso em: 20 de jul. 19.

condições básicas aplicadas aos indivíduos para a conquista de bens, modificam-se as necessidades emergentes da realidade.

Neste cunho, Sen<sup>93</sup> esclarece que as políticas públicas também são impulsionadas, revistas ou readequadas pela interferência dos agentes. Com o desenvolvimento das liberdades sustentáveis com aumento da capacidade de consumo, das condições econômicas e sociais, os cidadãos passam a gerir a realidade individual e coletiva. Pela qualidade de vida favorecida reduz-se a dependência de serviços sociais e políticas públicas, permitindo reconfiguração da atuação do Estado e da sociedade no enfrentamento de outras demandas. Neste ponto, a ação do agente, pode permitir a otimização de recursos financeiros públicos sobre problemas que de fato se configurem fundamentais para cada época ou região.

Pela perspectiva das capacidades, o êxito de uma sociedade pode ser avaliado a partir das liberdades fundamentais dos seus indivíduos. Contudo, pela necessária segurança as crianças possuem um grau de restrição de suas liberdades, isso pela ausência de senso de responsabilidade sobre si. Nesta ótica, algumas obrigações devem ser impostas às crianças inclusive para sua proteção como é o caso da vacinação ou do acesso à educação, assim, a liberdade pode ser adaptada de acordo com as necessidades de proteção de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e outras situações que exijam atenção especializada.

Algumas situações da vida social, como as relativas às pessoas em situação de vulnerabilidade física ou social, exigem que indivíduos considerados aptos como decisores possam agir em nome da proteção dos demais. A posição do agente, portanto, é essencial inclusive para favorecer a existência de equilíbrios nas ações desenvolvidas, principalmente, pelo Estado. Assevera-se neste sentido, a valorização das relações humanas, que segundo Hogemann<sup>94</sup> são vitais para a “consolidação e efetividade dos direitos humanos.” Assim, para casos específicos exige-se o traçado de políticas públicas adequadas às particularidades etárias, territoriais e outras, a partir da atuação dos agentes no reconhecimento empírico da realidade.

---

<sup>93</sup> ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. In: *Revista Brasileira de Direito*. v. 13, n. 1, p. 64-65, jan.-abr. Passo Fundo, 2017.

<sup>94</sup> HOGEMANN, Edna Raquel. Além dos discursos dominantes dos direitos humanos. In: *Cadernos de Direito Actual*. n. 6, p.120. 2017.

Disponível em < <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/85>>. Acesso em: 20 de jul. 19.

A perspectiva das capacidades não direciona crítica a existência de estruturas ou instituições sociais. A preocupação do pensamento seniano está em adequar as bases institucionais para que sirvam de modo eficiente ao indivíduo e à sociedade<sup>95</sup>.

Assim, as condições e oportunidades fornecidas aos indivíduos podem permitir que os variados grupos sociais possam ter suas necessidades atendidas, permitindo suas escolhas e decisões individuais e impactando as estruturas coletivas. Portanto, a organização da sociedade não se faz a finalidade da proposta, pois encontra na realização dos indivíduos o seu fim.

A realização do agente se refere ao desempenho de um indivíduo no alcance de metas, aos impulsos para mudanças com direcionamento das ações na obtenção de seus objetivos e permite ação política nas decisões coletivas. Pode-se entender, assim, que a perspectiva do agente em políticas públicas implica na participação social, na democratização das decisões públicas e na avaliação das realizações sociais em relação aos objetivos da coletividade. De tal forma, permite-se considerar como uma das formas de realização das capacidades humanas a participação social na construção continuada da política de educação.

### 2.1.3 A educação na visão de Martha Nussbaum: o fundamento da democracia

A perspectiva da filósofa norte-americana Nussbaum<sup>96</sup>, com defesas democráticas e definidas como liberais<sup>97</sup>, abarca a Teoria das Capacidades ou seniana, com abordagem sobre as liberdades que um indivíduo possui para seguir um tipo de vida. A autora amplia a abordagem seniana para os denominados grupos “minoritários”, as distintas formas de segregação social ou desvalorização humana como o caso das mulheres em sociedades patriarcais. Para a percepção nussbaumiana a categoria “agente” considera sua individualidade material e objetiva, como um ser afetado pelas condições sociais presentes na conjuntura contemporânea como a opressão sofrida por determinados grupos sociais.

---

<sup>95</sup> PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. In: *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. v. 8, n. 15, jul.-dez. p. 461. Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista16/liberdadeFlavio.pdf>>. Acesso em: 20 de jul. 19.

<sup>96</sup> Martha Nussbaum é professora de Filosofia da Escola de Direito da Universidade de Chicago, EUA.

<sup>97</sup> De acordo com Bobbio *et.al.* (1998, p. 703-704), o enfoque do pensamento liberal, na atualidade, defende que o indivíduo seja livre diante da insegurança, da necessidade e da ignorância, e “para atingir estas finalidades implícitas na lógica universalista do Liberalismo renunciou-se ao dogma da não-intervenção do Estado na vida econômica e social”.

Na proposta nussbaumiana verifica-se que indivíduos ou grupos que se encontram em condições sociais de opressão ou segregação ao manifestarem suas “vontades” ou “liberdades” podem agir dentro de uma espécie de “cerceamento” de comportamento. Considerando uma sociedade na qual a mulher se encontra inferiorizada, ainda que o Estado a considere “livre” ou como um “agente” para a tomada de decisão sobre uma política pública, suas manifestações serão marcadas pela submissão. Nestas condições poderia considerar desimportante a educação para as meninas do local, pois não possui, em si, o reconhecimento deste direito como pertencente ao ser humano<sup>98</sup>.

Em casos como o mencionado, faz-se necessário que a estrutura estatal tenha ações adequadas com a realidade dos indivíduos com permanente busca de superação de qualquer tipo de privação de liberdade. Para a situação exemplificada se mostra fundamental que seja adaptado o entendimento sobre as capacidades das mulheres, para que uma ação pública, principalmente pelo Estado, possa verificar se há equidade de capacidades. Faz-se necessário perceber o indivíduo como um agente e verificar a distribuição das capacidades, o que pode desvelar formas de controle e dominação permeando relações microsociais e macrosociais na eficácia, sobretudo, dos direitos humanos.

Neste sentido, Hogemann<sup>99</sup> indica que as concepções de direitos humanos instaladas na sociedade atual possuem aspecto idealista, pois almejam a proteção da humanidade enquanto se confrontam com a ausência de efetividade em sua objetivação. Não se distancia desta crítica o autor Cohen<sup>100</sup> que analisa o aspecto “homogeneizador” da oferta de oportunidades por instituições e políticas públicas na idealização da proposta de igualdade.

Verifica-se que uma política pública voltada a realização efetiva dos direitos humanos requer reconhecimento da realidade vivenciada pelo público-alvo. A pressuposição de uma igualdade entre indivíduos na oferta de um tratamento ou benefício pode não corresponder às necessidades objetivas. Visto que as necessidades são distintas entre indivíduos e suas regiões, por exemplo, um indivíduo

---

<sup>98</sup> NUSSBAUM, Martha C. e SEN, Amartya K. (Orgs). *La calidad de vida*. México: FCE, 2004, p. 21.

<sup>99</sup> HOGEMANN, Edna Raquel. Além dos discursos dominantes dos direitos humanos. In: *Cadernos de Direito Actual*. n.6, p.115. 2017. Disponível em <<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/85>>. Acesso em: 20 de jul. 19.

<sup>100</sup> COHEN, Gerald A. ¿Igualdad de qué? sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. NUSSBAUM, Martha C e SEN, Amartya K. (Orgs). *La calidad de vida*. México: FCE, 2004, p. 37.

saudável requererá recursos diferentes de uma pessoa com restrição de saúde física ou mental. Ao observar estas especificidades da vida social, a ótica nussbaumiana propõe analisar as perspectivas de igualdade e justiça na sociedade, e analisa a organização da sociedade com base no contrato social<sup>101</sup>.

Bobbio *et.al.*<sup>102</sup> esclarecem que a proposta de um contrato social, no sentido clássico, refere-se as teorias políticas que observam a origem da organização da sociedade e o estabelecimento do arranjo político em forma de um “acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo que assinalaria o fim do estado natural e o início do estado social e político”. Portanto, esta forma de analisar a sociedade e suas instituições denomina como contrato social a transição do que seria um estado de natureza para uma forma de organização da sociedade, com o estabelecimento de um pacto que congrega a vontade geral dos indivíduos.

A perspectiva nussbaumiana observa que o contrato social usado para pautar a organização social e suas instituições não oferece condições justas, pois se trata de um entendimento que encontra um ponto de convergência entre as vontades de uma maioria, ocultando manifestações dos considerados inaptos para decidir. Por isso orienta que não há esquema social que possa ser considerado perfeito ou justo partindo da ideia de um contrato social imparcial, assim dirigindo o debate para o denominado neocontratualismo<sup>103</sup>.

O direcionamento teórico neocontratualista segundo John Rawls<sup>104</sup> concebe uma sociedade hipotética, na qual os cidadãos são livres e racionais e “aqueles que se comprometem numa cooperação social escolhem juntos, numa ação conjunta, os princípios que devem atribuir os direitos e deveres básicos e determinar a divisão de

---

<sup>101</sup> Para as autoras Aranha e Martins (1993, p. 223 – 226) as ideias contratualistas culminaram a partir da Revolução Francesa (1789). A proposta defendida para analisar a sociedade e orientar o posicionamento do Estado em relação ao povo teve em Jean-Jacques Rousseau um de seus principais defensores. Suas ideias propunham o estabelecimento de uma organização que reunisse a vontade geral, com a união das pessoas no que seria “uma só vontade”. Com isso, os desejos e vontades particulares seriam abdicados pelas pessoas que manteriam sua liberdade por estarem igualmente submetidos às regras das leis, então, sendo integrantes e ativos na organização do Estado.

<sup>102</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11ª Ed. Vol. 1. Brasília: UNB, 1998. p.272.

<sup>103</sup> Segundo Bobbio *et.al.*(1998, p. 283) a proposta neocontratualista almeja romper a tensão que se estabelece entre a vontade geral e os interesses particulares, Com isso estabelece os seguintes princípios: cada indivíduo é portador de direito ‘igual à mais ampla liberdade possível’ e que se faça equilibrada com a liberdade dos demais; e que as desigualdades sociais e econômicas podem ser organizadas de forma que as posições na sociedade possam ser ocupadas por qualquer indivíduo.

<sup>104</sup> RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p.12-13.

benefícios sociais”, desse modo, estabeleceriam os princípios universais de justiça para reger a sociedade.

No entanto, Nussbaum<sup>105</sup> assevera que a proposta apresentada estabelece limites para a participação das pessoas com deficiência e estrangeiros, e indica que mesmo que sejam ressaltados princípios como a liberdade e a oportunidade justa com distribuição de bens primários não pode ser considerada uma forma “contratual” ideal para a sociedade. Com isso propõe que o ponto de convergência para o contrato social, ou qualquer relação social, seja o princípio da dignidade humana. Deste modo, supera a proposta de uma justiça transcendente, entendendo que a dignidade da vida deve ser considerada nas relações sociais.

Para Nussbaum<sup>106</sup> no estabelecimento do contrato social deve ser levado em consideração “quem estabelece o contrato social”, e, “para quem o contrato é estabelecido”. Com isso propõe a inclusão das pessoas com deficiência, das nações empobrecidas e dos animais neste contrato social. Para a autora, o reconhecimento da dignidade de “sujeitos de Justiça deve fundamentar as ações públicas mesmo que estes não tenham a capacidade de participar do procedimento para escolha do princípio político”.

Segundo a teoria nussbaumiana, uma vida digna se relaciona com a forma como a sociedade se organiza e universaliza o poder de participação política dos indivíduos. Por isso, a educação é princípio fundamental para que a sociedade seja capaz de refletir sobre si, e sobre as condições de seus integrantes.

A essência da democracia reside na educação, que reduz as chances de aceitação de manipulações e arbitrariedades, e, favorece o protagonismo das pessoas na construção ativa da sociedade. Bonavides<sup>107</sup> reflete, que no modelo organizacional da sociedade atual, a população não é capacitada com educação cívica e política, assim, nota-se que a proposta de impulso da democracia pela educação se vê afetado.

Por sua vez, Bourdieu<sup>108</sup> adentra a seara da educação como política pública criticando a intencionalidade da institucionalização da desigualdade através das

---

<sup>105</sup> NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007.p.36.

<sup>106</sup> *Ibid.* p.36.

<sup>107</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: Por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 92.

<sup>108</sup> BOURDIEU, Pierre. *Escritos sobre educação*. Petrópolis: Vozes, 2007.p. 53



escolas, pois, os educandos que se encontram em situação desigual são tratados em igualdade de direitos e deveres. Para o autor, a legitimação da desigualdade cultural pelas instituições como a escola passa a cumprir um papel de conservação social, sua crítica se direciona a própria educação constituída socialmente como um veículo potencial de modificação e transformação da realidade.

Particularmente, em relação a realidade brasileira, Adeodato<sup>109</sup> ressalta a interferência das ações afirmativas ou políticas afirmativas que se referem a um “conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário”, voltadas a redução de danos de práticas discriminatórias. Por meio de políticas, como as cotas para ingresso no Ensino Superior, fomenta-se a reparação de práticas segregadoras institucionalizadas no país. Como medida de enfrentamento a desigualdade e para “suprir uma carência histórica perpetuada na sociedade brasileira”, a proteção ao direito de acesso à educação se consolida como democratização da democracia.

Este pensamento remete à crítica bourdieusiana, que analisa as instituições educacionais com práticas segregadoras e restritivas, como os exames e vestibulares, ainda que possuam a chancela de instituições democráticas.

Sobre os processos avaliativos realizados em nível nacional, Nussbaum<sup>110</sup> os indica como práticas institucionais seletistas diante das desigualdades dos educandos e expressa que “[...] não se resolve o problema da diferença de oportunidade por meio de um tipo de exame que praticamente não garante que as crianças tenham a oportunidade de uma educação estimulante ou de uma preparação adequada para a cidadania.” Portanto, a relação entre formação educacional e fomento da cidadania são processos afetados pelas deficiências nos modelos das políticas educacionais implantadas nos países.

Há que se considerar que a tendência apresentada pelos sistemas de ensino tem se relacionado à expansão tecnológica para especialização da mão-de-obra adequada às exigências do mercado da atualidade. Nussbaum<sup>111</sup> menciona que se trata de processo de desmobilização da educação humana e social, e ressalta que a

---

<sup>109</sup> ADEODATO, Benedito da Fonseca. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016. p. 150

<sup>110</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2017.p.129.

<sup>111</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2017, p.33.

liberdade de pensamento dos alunos é entendida como um risco para o padrão social implantado na contemporaneidade.

Por outro lado, o que se deve fomentar é o desenvolvimento humano proposto pelo incentivo as áreas-chave como: vida, saúde, integridade física, liberdade e participação política e educação. Trata-se de um conjunto de liberdades instrumentais que desenvolvem as capacidades, ou oportunidades, em respeito à dignidade humana, um princípio inalienável do ser, e que deve ser respeitado pelas leis e pelas instituições. Principalmente pelo Estado, que deve prover os direitos fundamentais aos indivíduos como a educação, propulsora para o acesso a liberdade humana, a ser disponibilizada de forma igualitária e equitativa para toda a sociedade.

Em relação aos compromissos do Estado brasileiro, Milani e Pawlowytsch<sup>112</sup> consideram que a construção “educativa e política da sociedade” é dever do Estado Democrático de Direito, uma vez que pela sua definição constitucional de caráter democrático, o direito fundamental à educação deve ser prioritário para atuação das políticas públicas, considerando a importância da educação para o desenvolvimento da democracia. Neste sentido observa-se o pensamento de Nussbaum<sup>113</sup> que entende a prática educativa como promotora do compromisso democrático e “ingrediente essencial de toda vida merecedora de dignidade humana”. Um país que zela pela democracia e participação social na promoção de oportunidades de vida, liberdade e o bem-estar de seus habitantes, deve oferecer educação plena para sua população.

A educação ora tratada como plena se pauta na concepção nussbaumiana que propõe um modelo educacional voltado ao desenvolvimento humano, descrito como a capacidade e oportunidade para que o indivíduo possa “ser o que quiser”, ao fortalecimento da cidadania, da democracia participativa e que seja amplamente ofertada à sociedade.

Nussbaum<sup>114</sup> indica que “nenhum sistema educacional funciona bem se seus benefícios só alcançam as elites abastadas”. Percebe que o direito à educação deve ser oportunizado a todos os seres humanos, então as capacidades tornam-se pilares

---

<sup>112</sup> MILANI, Maria Luiza e PAWLOWYTSCHE, Pollyana Weber da Maia. As representações sociais e pobreza no planalto norte catarinense: voz das beneficiárias do programa bolsa família. *Revista Desenvolvimento em questão*.v.17, n.46, p. 216, jan-fev. Unijuí, 2019. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.199-217> >. Acesso em: 20 de abr. 2019.

<sup>113</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2017.p.36.

<sup>114</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2017. p. 25.

que transcendem o desenvolvimento individual impactando no desenvolvimento da sociedade, com isso o padrão para medir a qualidade de vida deve ser a liberdade que uma população possui pelas garantias que lhe são disponibilizadas.

A CRFB de 1988, em seu art. 205 descreve a responsabilidade do Estado brasileiro ao indicar que: “a educação é direito de todos e dever do Estado, da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Sarlet *et.al*<sup>115</sup> orientam que o compromisso constitucional com a oferta da educação assume uma dupla dimensão: reconhece e define a titularidade universal ao direito fundamental, e, possui cunho impositivo de dever, estabelecendo fins genéricos a serem alcançado, assim, o “direito à educação deverá sempre ser (ou buscar sê-lo) um direito subjetivo à educação de qualidade”. A oferta da educação implica uma série de serviços e benefícios que se ampliam pela proporção que este direito atinge na formação humana, e seu acesso requer condições essenciais como o direito à alimentação, à saúde e à mobilidade.

De acordo com Nussbaum<sup>116</sup> a organização do Estado e a democratização do espaço de decisão das políticas públicas, com as capacidades dos agentes ampliadas, são fundamentais para o desenvolvimento da sociedade. Para que os objetivos coletivos sejam alcançados necessita-se reconhecer as capacidades centrais relacionadas à dignidade humana (condição adequada de vida, saúde e participação na comunidade) como impulso para realizar as liberdades humanas. Uma criança que possui alimentação diária garantida terá desempenho de estudo ampliado e riscos de adoecimentos reduzidos, favorecendo seu desenvolvimento como adulto com condições para a participação na vida coletiva.

Entende-se que as capacidades são propulsoras do desenvolvimento humano e promotoras da formação de cidadãos produtivos pelo trabalho, ativos em suas comunidades e atuantes nos processos participativos. A implantação de processos democráticos requer a participação dos indivíduos, que se constituem como “capazes” pelas oportunidades que lhe são disponibilizadas.

Cabendo ampliar reflexão sobre as estruturas macrossociais democráticas e sua efetividade na operacionalização de processos participativos, pois estes requerem

---

<sup>115</sup> SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.p. 692 – 695.

<sup>116</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2017.p.132.

a presença e envolvimento dos indivíduos como agentes coletivos. Não sendo suficiente uma autodefinição como estrutura democrática, mas requerendo que os processos participativos ocorram com igualdade e equidade de condições entre os partícipes da sociedade.

Permite-se constatar pontos de junção entre as teorias apresentadas e suas análises sobre as estruturas sedimentadas, pelas quais tramitam as relações sociais, passivas de interferência planejada e orientada. Os autores manifestam a importância de processo de rompimento com as determinações pré-estabelecidas institucionalmente, e que tendem a definir níveis de acesso ou a “permissão” para a participação social.

Com base nos apontamentos teóricos descritos se verifica a relevância deste estudo sobre a participação social. Pois, aborda a implicância das estruturas sociais nas relações locais, e seus impactos no estabelecimento das necessidades emergentes para o aprofundamento da democracia participativa.

### 3. CARACTERÍSTICAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Pela definição etimológica o Estado se origina do termo latino *status* que significa “estar firme”, e se consolida como uma forma de organizar a associação dos seres humanos em determinada área. Para o pensador Nicolau Maquiavel (1499-1527) o Estado pode ser concebido como um conjunto de instituições sociais, jurídicas e políticas da sociedade, e ao observar as relações que a gerem e suas formas de governo declara que “numa cidade habituada a ser livre, é com o apoio dos cidadãos, mais do que de qualquer modo, que se irá manter com mais facilidade o governo<sup>117</sup>”. Portanto, a análise sobre a condução do Estado se relaciona com a ação daqueles que governam a sociedade e o modo como o poder se estabelece na realidade. O modelo absolutista, vigente à época do pensador, foi rompido por movimentos sociopolíticos do final do século XVIII que originaram o denominado Estado Moderno.

As mobilizações da sociedade fomentaram alterações nos regimes políticos e econômicos, principalmente, na Europa. Para Hobsbawm<sup>118</sup> a Revolução Francesa ficou marcada como um exemplo de mobilização política de movimentos coloniais em busca de autonomia do povo.

O processo de reorganização da sociedade buscou limitar os poderes absolutos da monarquia, defendendo a liberdade do mercado e cultuando o “homem como senhor do seu próprio destino”<sup>119</sup>. Isso por se compreender que as leis imputariam ordens controlando condutas humanas aplicadas pelo Estado<sup>120</sup>. Formou-se um conjunto ordenado de regramentos da vida individual e coletiva direcionado pela legitimidade da lei para reger pessoas e instituições.

A partir dessas concepções, o Estado se manifesta como um ente organizador da sociedade, um poder perene, que não se sustenta nas mãos de um único condutor. Este ente permanece para além do tempo e daqueles que o rege, os ocupantes de suas estruturas podem alterar sua forma de atuar, mas se mantém submetidos a existência desta estrutura.

---

<sup>117</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Porto Alegre: L&PM, 1999. p. 53

<sup>118</sup> HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: 1789 – 1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, p.83-113.

<sup>119</sup> HOGEMANN, Edna Raquel. Além dos discursos dominantes dos direitos humanos. In: *Cadernos de Direito Actual*. n. 6, p.120. 2017. Disponível em <<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/85>>. Acesso em: 20 de jul. 19

<sup>120</sup> Moreira Neto (1997, p. XVII) expressa que Maurice Hariou definiu o Estado como “o ápice das instituições políticas”. Bucci (2013, p.100) apresenta a teoria institucionalista de Hariou que considera o Estado como “a instituição das instituições”.

Emergiram, então, demais ideias que buscaram interpretar e definir o Estado e sua organização a partir do rompimento com a lógica absolutista que concentrava o poder nas mãos do monarca. Dallari<sup>121</sup> classifica esses interpretadores em dois grupos: *Primeiro Grupo*: Vinculado com a ideia de um processo natural, entendendo que as estruturas da sociedade instaladas antes da Idade Moderna dispunham de uma organização espontânea que emerge da vida coletiva; *Segundo Grupo*: Comporta as teorias que defendem o contrato social como raiz formadora do Estado. A proposta do *contratualismo* se pauta na perspectiva de que o Estado se origina a partir da vontade de determinado grupo de pessoas.

Um dos precursores da ideia contratualista, Thomas Hobbes (1588-1679)<sup>122</sup> defendeu a existência de um Estado Soberano como meio de garantia da ordem social. O autor trabalhou com a hipótese de que os seres humanos necessitam do rigor do Estado, e suas leis, para que sucumbam as suas manifestações humanas e permitam a vida em sociedade, por meio de um Contrato Social.

Por outra linha do contratualismo, John Locke (1632 – 1704)<sup>123</sup> criticou o absolutismo defendendo a ideia de “direitos naturais” a serem assegurados, por um governo civil, a todos os seres humanos que são próprios de sua condição. Para este pensamento contratualista, os indivíduos devem obedecer às leis que emergem de um pacto coletivo e são defendidas pelos governos, caso um governante não assegure a proteção dos direitos naturais aos cidadãos deve ser substituído.

Uma terceira referência contratualista foi apresentada por Jean-Jacques Rousseau (1772-1778) com a ideia de um pacto social<sup>124</sup> a partir da igualdade entre os indivíduos. Neste entendimento o próprio povo é soberano em um Estado e não o governante, assim, todo Estado deve ser governado pela democracia, e a sociedade elege representantes que tem a competência de trabalhar em nome dos interesses da coletividade. Por entender que a condição de civilizado de um indivíduo o corrompe

---

<sup>121</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p.59-62.

<sup>122</sup> Expressa Hobbes (1997, p. 207) “é evidente que a lei, em geral, não é um conselho, mas uma ordem dada por qualquer um, pois é dada por quem se dirige a alguém já anteriormente obrigado a obedecer-lhe [...] a pessoa do Estado”.

<sup>123</sup> A comunidade social colocou o poder legislativo nas mãos que lhe pareceram as mais adequadas; ela o encarregou também de governá-lo segundo leis promulgadas. (LOCKE, 1999, p.6).

<sup>124</sup> O pacto social estabelece entre os cidadãos uma igualdade tal, que eles se obrigam todos debaixo das mesmas condições, e todos devem gozar dos mesmos direitos. Assim, pela natureza do pacto, todo o ato de soberania, isto é, todo o ato autêntico da vontade geral obriga ou favorece igualmente todos os cidadãos, de maneira que o soberano só conhece o corpo da nação e não distingue nenhum daqueles que a compõem. (ROUSSEAU, 2000, p. 44).

sua natureza que é boa, faz-se necessário que se firme um Contrato Social no qual seja pactuada a vontade geral prevalecente às vontades individuais.

Além dessas formas de pensar a organização do Estado e sua condução, faz-se importante recorrer as ideias de Montesquieu<sup>125</sup> (1698-1755) que observou a necessidade de os Estados estabelecerem suas Constituições para legitimar e racionalizar o poder. O autor defendeu a divisão entre os Poderes para executar, legislar e julgar<sup>126</sup> como forma de equilíbrio e controle mútuo de relacionamento, sem uma “separação absoluta”, mas com a formulação de um sistema que coibisse arbitrariedade e abuso de poder. O contexto desta defesa se apoiava sobre as memórias do absolutismo monárquico que impulsionava a sensação de receio pelos civis do continente europeu<sup>127</sup>.

Dessa maneira, a separação de poderes promoveu a inação do Estado assegurando aos cidadãos o gozo dos direitos fundamentais “com o poder limitando o poder”. Isto ocorre pela articulação de arranjos institucionais que permitam ao denominado sistema de “freios e contrapesos” assegurar a legitimidade deste controle que não é interrompível, como indicam Adeodato<sup>128</sup>, Bucci<sup>129</sup> e Moreira Neto<sup>130</sup>, assim, podem existir “arranjos institucionais” que atravessam e ultrapassam a divisão clássica dos poderes.

Há que se considerar que a organização de um Estado perpassa pela configuração de governo desta instituição. Segundo Bucci<sup>131</sup> o “Governo constitui um aspecto do Estado e se refere, a partir da descrição oriunda da ciência política, a um conjunto de pessoas que possui poder político, ou definem o direcionamento político de uma sociedade.” O Estado regido pelo modelo democrático inclui o povo como partícipe no processo de tomada das decisões institucionais.

---

<sup>125</sup> MONTESQUIEU, Charles. *O Espírito das Leis*. Segunda Parte, Capítulo IV. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 166.

<sup>126</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p.33.

<sup>127</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 229

<sup>128</sup> ADEODATO, Benedito da Fonseca. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016. p. 191.

<sup>129</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p.32.

<sup>130</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 176

<sup>131</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p.30.

No caso brasileiro, a CRFB de 1988 marcou a mudança do modelo de governo brasileiro que passou de um Regime Totalitário para o Estado Democrático de Direito, e este se caracteriza pela ampliação das obrigações do Estado face ao cidadão e a possibilidade da participação social nos processos decisórios públicos. Os compromissos finalísticos e axiológicos constitucionais definem o Estado, e não apenas sua forma ou trato conceitual, mas apresenta designação da população, território, nação e soberania do governo estabelecendo suas competências.

O momento histórico, no Brasil, que provocou as mudanças regimentais da nação registra mobilizações sociais e articulações de instituições, que pela confluência de pensamentos e posicionamentos políticos impulsionaram a absorção, pelo texto constitucional, das discussões emanadas da sociedade como as propostas de ampliação da cidadania.

O termo "de Direito" cunhado na definição do Estado brasileiro indica o tipo de direito que limita o exercício do seu poder. As regras da organização do Estado estão descritas na CRFB de 1988 configurada como a fonte detentora do poder que emana as "regras do jogo" para as relações humanas e institucionais da sociedade. O Estado passou a ser definido pela soberania de um governo, e a CRFB de 1988 em seu art. 1º, define que o poder é emanado pelo povo<sup>132</sup>, acolhendo a democracia como sustentáculo da organização nacional.

A realização democrática do Estado brasileiro ocorre de modo representativo, considerando que o povo não é constituído de forma unitária, contemplando em si a diversidade. Pode-se dizer que a formação da nação brasileira sintetiza "micro" sociedades que se imbricam, e possui como núcleo fundante a família, e sequencialmente as associações, entidades e uma pluralidade de unidades que conformam a sociedade nacional. A participação da sociedade na orientação do Estado, ocorre pelos instrumentos e meios e podem ser considerados os espaços como os Conselhos, que democratizam as decisões do Estado.

---

<sup>132</sup> Art. I da Constituição: "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.



De acordo com Bobbio<sup>133</sup> a regra fundamental para organizar as decisões democratizadas é a escolha da maioria, que permite unir as decisões coletivas, caracterizando-as como vinculantes para a totalidade social.

Neste sentido, há que se observar a importância da articulação do processo decisório com a realidade local, pois o modelo democrático pode oferecer segurança para a participação social, mas precisa absorver os elementos emanados das características de cada região. A regra da maioria pode não se atrelar, diretamente, com as características expressas pelo contexto social.

Bucci<sup>134</sup> expressa que os modelos democráticos atuais trazem em seu cerne a discussão da igualdade econômica entre os indivíduos, ou seja, há uma série de condições que atravessam a aplicabilidade dos direitos e liberdades individuais. São critérios que podem condicionar ou possibilitar a participação social de indivíduos ou de segmentos populares no processo democrático, que Moreira Neto<sup>135</sup> destaca como a própria dignidade humana. Importante caracterizar que a participação social na sociedade brasileira se mostra permeada pela desigualdade social, que ao segregar indivíduos e grupos dificulta o reconhecimento destes como partícipes, fiscalizadores e controladores das ações do Estado<sup>136</sup>.

### 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como forma de governo, a democracia é renovada ou remodelada conforme o contexto sociopolítico e histórico, os valores e as intenções da sociedade em determinada época<sup>137</sup>. O modelo de democracia brasileira abrange o aspecto da participação social, impulsionada na década de 1980 para romper com o Regime Totalitário que vigorava no período. Registram-se, fundamentalmente, as

---

<sup>133</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.p.26.

<sup>134</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p.42.

<sup>135</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.XXIII

<sup>136</sup> MACEDO, Paulo Sérgio Novais. Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 187, abr./jun. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2019.

<sup>137</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.XXI

mobilizações sociais do movimento “Diretas Já”, ocorridas em 1984 que marcaram a História do país como o principal movimento de participação popular<sup>138</sup> realizado.

As manifestações sociais que efervesceram no período constituinte favoreceram a elaboração de emendas que buscaram inserir as demandas populares na agenda governamental. Este processo se desenvolveu, sobretudo, pela articulação de atores, instituições e grupos sociais mobilizados e organizados na busca pela redemocratização do país.

A promulgação da CRFB de 1988 foi motivo de celebração de amplos setores da sociedade, ato que encontrou impulso internacional para sua sanção e para a realização de ajustes macroeconômicos nacionais. Essas medidas favoreceram o reconhecimento e a universalização de direitos, sobretudo, os de cunho fundamental<sup>139</sup>. A elaboração da CRFB de 1988 contou com eleição de uma Assembleia Constituinte que atuou de fevereiro de 1987 a setembro de 1988, em um momento de abertura da liberdade partidária, do direito de associação civil e da imprensa, para a elaboração do arcabouço jurídico-normativo atualizado com as emergências do período.

O modelo democrático implantado no país trata-se da democracia representativa, e o texto constitucional criou mecanismos para a participação social, absorvendo aspectos do modelo de democracia participativa.

Macedo<sup>140</sup> esclarece que:

[...] o adjetivo “participativa” tomou significado especial, de sorte que, no sentido que se vem solidificando, caracteriza a democracia pela presença dos institutos da representação (democracia indireta), pela participação direta do povo com plebiscito, referendo e iniciativa popular (democracia direta) e por outros meios de participação dentro de um espaço com contínua utilização, renovação e criação de novas formas de legitimação do poder e de atuação efetiva da sociedade no controle, na fiscalização e na tomada de decisões do Estado.

---

<sup>138</sup> GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6ª ed. São Paulo: Loyola, 2007.p. 285

<sup>139</sup> COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. In: *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, 29. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. p. 10. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1547.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1547.pdf)>. Acesso em: 10 de jun. 2019.

<sup>140</sup>MACEDO, Paulo Sérgio Novais. Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 185, abr./jun. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2019.

A garantia Constitucional da participação social, como exercício de cidadania, é tratada por Bonavides<sup>141</sup> sob a égide da democracia participativa conceituada como axioma básico e insubstituível para assegurar que a democracia e o desenvolvimento da liberdade dos indivíduos sejam metas finalísticas da sociedade. Uma forma de apresentação da participação social ocorre pelo controle social de políticas públicas, defendido por “universalistas” a “focalistas” e defensores dos direitos fundamentais. Este exercício de controle do governo, segundo Bobbio<sup>142</sup> ao se aliar a publicidade de seus atos assegura a legitimidade e isonomia no trato público. Cohn<sup>143</sup> estabelece uma conexão do controle social como proposta de descentralização do processo decisório, associando a participação social com a legitimação das agendas voltadas as demandas populares.

O aspecto da legitimidade em relação a democracia representativa, em certa medida, foi o impulsionador da inserção de mecanismos de democracia participativa brasileira. Para isso, a CRFB de 1988 mesclou institutos e criou uma modalidade de democracia que pode ser classificada como “semidireta”<sup>144</sup>. Ainda que vigore a democracia representativa, incluíram-se medidas como o referendo, o plesbicito, o veto popular e outras formas de atuação direta da população.

As mobilizações populares que ocorreram na vigência do Regime Totalitário, entre 1964 e 1984, no país, fomentaram a participação social. Essas manifestações e organizações sociais mantinham-se presentes na vida social cotidiana, em enfrentamento ao controle conservador exercido por órgãos oficiais e instituições públicas. Emergiram experiências plurais de articulação política pelas associações, organizações da sociedade civil e sindicatos. Bobbio *et.al.*<sup>145</sup>descrevem o processo democrático como uma característica engendrada na segurança de liberdade

---

<sup>141</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: Por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 9

<sup>142</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.p.19.

<sup>143</sup> COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas: problematizando a relação entre Estado e sociedade. In: *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, n. 29.p. 10. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1547.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1547.pdf) >. Acesso em: 10 de jun. 2019.

<sup>144</sup> MACEDO, Paulo Sérgio Novais. Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 185, abr./jun. Brasília: Senado Federal, 2008.p.185 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2019.

<sup>145</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11ª Ed. Vol. 1. Brasília: UNB, 1998. p.324.

particular que se vincula a manifestação de ideias, a liberdade de expressão e ao direito de reunião ou associação. Por essa razão ultrapassa o conhecido direito de eleger representantes ou de se fazer representante de um grupo, trata-se de ação e por isso correspondente com manifestações, movimentos sociais e agrupamentos sociais.

Ciconello<sup>146</sup> e Gohn<sup>147</sup> indicam que mobilizações voltadas a emancipação coletiva e a cidadania como a Teologia da Libertação, as Comunidades Eclesiais de Base - CEBs, o movimento pedagógico de Educação Popular que na década de 1970, no Brasil, apontaram para a autonomia local e a desvinculação de práticas “não-democráticas”. As liberdades asseguradas pela CRFB de 1988 propiciaram a remodelagem dessas mobilizações, e impulsionaram o desenvolvimento de mecanismos voltados a inserção do debate popular na construção coletiva da agenda pública, como: Conferências, Conselhos e demais espaços de participação social nas políticas públicas.

Para Dallari<sup>148</sup>, estes são institutos de participação social que “atenuam imperfeições” da democracia representativa, por isso, encontram resistência do modelo tradicional de democracia representativa. A ação de defesa da democracia tradicional tende a ocorrer por receio da descentralização e partilha do poder de decisão que a democracia participativa motiva. Expressa Moreira Neto<sup>149</sup> que pela divisão do poder se permite a construção de uma “sociedade democrática” posta a serviço da dignidade humana, reunindo percepções sobre a realidade e apresentando as necessidades emergentes do cotidiano.

Contudo, há que se manter em vista que democracia como forma de organização política não deve ser confundida com cidadania.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Duncan. *From poverty to power: How active citizens and effective states can change the world*, Oxfam: International, 2008. p. 2. Disponível em: <[https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/From\\_Poverty\\_to\\_Power\\_2nd\\_Edition.pdf](https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/From_Poverty_to_Power_2nd_Edition.pdf)> Acesso em: 12 de mai. 2019.

<sup>147</sup> GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6ª ed. São Paulo: Loyola, 2007.p. 281-286.

<sup>148</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 157

<sup>149</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.57

<sup>150</sup> SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 296.

A clássica definição apresentada por Arendt<sup>151</sup> expressa que a cidadania faz referência aos direitos que o ser humano possui como próprios da sua humanidade, e pode ser entendida como o direito de um indivíduo a ter direitos. Amplia-se o conceito para além de um acesso frente ao Estado, mas presente na própria condição da pessoa humana.

Contudo, a definição não esgota o debate sobre o que significa a cidadania, que é descrita etimologicamente como “*civitas*”, correspondendo a um espaço territorial e político, a cidadania na Antiguidade caracterizava um governo realizado pelos seus membros. A cidadania se expressa na manifestação do cidadão, livre e possuidor de direitos civis e políticos, assim, sujeito as obrigações que lhe são cabíveis no “convívio em grupo”. Uma característica do cidadão refletida no exercício de sua vida em sociedade, a atuação no andamento da organização da cidade e pressupõe, um perfil, uma identidade e um sentimento de pertencimento a um território<sup>152</sup>.

No Estado Democrático de Direito, a cidadania pressupõe a qualidade do indivíduo que possui direitos individuais, com finalidade que ultrapassa a noção de identificação de pessoas de um território. Refere-se a um processo, ou ao exercício atribuído como direito humano que inclui a participação nos andamentos e rotinas públicas do Estado ou de um agrupamento de pessoas.

Há que se considerar as condições necessárias para a integralidade da cidadania. Em que pese, as escolas se caracterizam como os principais espaços de fomento das práticas de cidadania, e os exercícios democráticos a serem promovidos por estas instituições são consolidadoras de sua assimilação como comportamento humano. Segundo Moreira Neto<sup>153</sup>, no caso brasileiro, há “frustrante” estímulo a participação que não é impulsionada pelos ambientes escolares, ou universidades, nem mesmo pelos meios de comunicação de massa.

Bobbio<sup>154</sup> observa como obstáculos para a efetividade da democracia nas sociedades atuais: 1) a tecnocracia pela necessidade crescente de estudos a serem

---

<sup>151</sup> ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 332.

<sup>152</sup> VASCONCELOS, Teresa. A Importância da Educação na Construção da Cidadania. In: *Saber(e)Educar*. n. 12. p.110. Porto: ESE de Paula Frassinetti, 2007. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/20.500.11796/714> >. Acesso em: 10 de jun. 2019.

<sup>153</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.84

<sup>154</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.p.33.

realizados especialistas nas áreas públicas específicas; 2) a burocracia com a ampliação e complexificação do Estado, sua estrutura e suas organizações; 3) o estabelecimento de organizações públicas ou privadas de “grande porte” que impactam a realidade local; 4) a sociedade de massa e a apatia das pessoas em relação a cidadania. Percebe-se que a perspectiva da democracia participativa desvela a implicância do entendimento do indivíduo sobre a ação coletiva, que imbrica no sentimento de pertencimento e na experiência da cidadania, daí a importância seminal de sua vivência como processo educacional.

O sentimento de pertença de um indivíduo pode ser influenciado pelo próprio meio social que o envolve. Os grupos, as organizações e as instituições agem sobre as experiências e os significados que uma pessoa estabelece sobre si e sua interferência na vida pública. Por essa razão, Sen<sup>155</sup> considera fundamental analisar as instituições democráticas como formas de garantir a própria participação social no desenvolvimento das políticas públicas. O autor define a democracia como “Governo por meio do debate” entendendo que sua realização não ocorre somente pelas instituições formais, mas pela valorização das “vozes de diferentes partes da população”. Com isso, a permissão para que essas vozes sejam ouvidas e o modo como são ouvidas deve ser uma das medidas que efetivam a democracia.

A democracia participativa não se assegura somente na relação indivíduo e Estado, mas age através de mecanismos de discussão e livre decisão em espaços como trabalho, educação, lazer, vida doméstica e negociações particulares ou coletivas. Ocorre na estrutura do Estado, um ponto de encontro da diversidade institucional com o embate de forças que impulsionam a democratização da vida social. Dessa maneira, possui efeito sobre o comportamento humano na construção de relações entre pessoas, grupos e instituições, como “pedra angular da democracia”<sup>156</sup> a participação social é impulsionada por arranjos institucionais que a objetivam.

São organizados espaços que fomentam a participação social, que não se limita a organização institucionalizada, pois perpassa a realidade da vida social. Dado o estabelecimento de mecanismos, ou instâncias participativas que se estruturam no corpo do Estado, na sociedade ou de modo híbrido em espaço de intersecção entre

---

<sup>155</sup> SEN, Amartya. *Uma ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.p.11.

<sup>156</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.XXIII

sociedade e Estado, faz-se válido entender a abrangência e áreas de atuação desses mecanismos democráticos de participação social.

### 3.1.1 Mecanismos da Democracia Participativa

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, art. 21, estabelece que todo ser humano possui o direito de participar do governo de seu país, que terá como base de autoridade a vontade do povo<sup>157</sup>. A participação na vida sociopolítica dos territórios passa a ser um direito fundamental dos indivíduos<sup>158</sup>, possibilitando atuações nos processos pelos quais estes direitos se efetivam.

No Brasil, o cenário da promulgação da CRFB de 1988 impulsionou a participação ativa da sociedade no processo de construção de políticas públicas. Foram criados mecanismos para a articulação de diferentes atores neste contexto, permitindo o controle externo, ou controle social, que se soma ao processo de fiscalização e monitoramento das ações públicas pelas próprias estruturas estatais.

Um importante monitor das ações públicas é o Ministério Público, que se inscreve na função de fiscalizar, zelar e defender os interesses sociais e indisponíveis dentre os quais o direito à vida, à saúde, à educação, incluindo aqueles relacionados à coletividade. Tal como o poder jurisdicional do Estado brasileiro, o Ministério Público deve atuar de modo alheio a compromissos político-partidários e se configura como uma instituição com autonomia de desempenho. Embora sua organização se estabeleça num bloco de função independente não é definido, propriamente, como outro bloco de poder do Estado.

O Ministério Público possui funções essenciais à justiça, definidas pela CRFB de 1988, artigo 127, o órgão possui atuação permanentemente na formação de agenda formal das políticas públicas. Suas proposições incluem avaliação contínua das decisões e das implementações de medidas públicas em resposta a uma demanda social. Refere-se a um fiscalizador da realização dos direitos tanto individuais como coletivos, da defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

---

<sup>157</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 10 de out. 2019.

<sup>158</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. In: *Coleção Pequenos passos*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p.26.

Dentre os deveres do Ministério Público se encontra o acolhimento de demandas, denúncias e pedidos de averiguação de legalidade impulsionados pela sociedade em geral e por demais órgãos e instituições que atuam na defesa de direitos. A existência do Ministério Público consolida o processo de realização da democracia participativa, e, respalda a existência de outros arranjos institucionais que permitem a participação social efetiva. Incluindo o apoio aos espaços de democracia participativa que reúnem a sociedade civil na composição da estrutura, como o caso de Colegiados, Fóruns e Conselhos de Direitos que possuem formação paritária. Nos casos em que sejam identificadas situações adversas nas decisões governamentais, os Conselhos e Colegiados devem recorrer ao Ministério Público, como medida de assegurar a participação democrática no monitoramento e fiscalização das políticas públicas.

Segundo Macedo<sup>159</sup>, no modelo brasileiro, é possível identificar como principais instrumentos da democracia participativa os seguintes grupos:

a) aqueles atinentes à representação, basicamente relacionados ao sufrágio universal; b) aqueles tradicionalmente constantes do rol dos instrumentos da democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular; c) aqueles inovadores, peculiares da democracia participativa, que consistem nas mais variadas formas de participação da sociedade, como meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular.

Demonstra-se que a criação de “novos” arranjos institucionais para controle e avaliação dos atos públicos ocorre com a ruptura dos moldes tradicionais, congregando elementos que extrapolam as práticas convencionais da democracia. No caso do último grupo elencado como “inovadores”, podem ser destacados os mecanismos descentralizados, como órgãos colegiados e organizações representativas dos variados segmentos da sociedade civil.

A sedimentação da participação social possui abordagens pensadas a partir da realidade política, com denominações distintas na literatura das ciências sociopolíticas. Silva<sup>160</sup> elencou as principais designações para os espaços de participação social identificando seus pensadores, conforme segue:

---

<sup>159</sup> MACEDO, Paulo Sérgio Novais. Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 188, abr./jun. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2019.

<sup>160</sup> SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para*



i) interfaces socioestatais (Lavalle e Vera, 2010); ii) institucionalização setorial da esfera pública (Carneiro, 2007); iii) arenas extraparlamentares (Perez, 2012); iv) instâncias e mecanismos de participação institucionalizada (Romão, 2015); e v) escalas híbridas de engajamento social (Allegretti, Tang e Secchi, 2016).

Às designações apresentadas é possível somar as seguintes: *vi*) novos instrumentos de provocação social de controle, citado por Moreira Neto<sup>161</sup>; *vii*) sistemas participativos da democracia direta, de acordo com Bonavides<sup>162</sup>; e *viii*) Instituições Deliberativas Participativas - IDP, nomenclatura criada por Silva<sup>163</sup>.

A definição de IDP, para os espaços de participação social, decorre da ideia de que são “instituições” e sua constituição envolve um conjunto de regras de funcionamento para este agrupamento normativo. Assim, estrutura e condiciona o “formato” ou a maneira como ocorrem as rotinas de participação social. Esse regimento abrange a regência das posturas dos atores sociais envolvidos na dinâmica operacional com práticas “deliberativas” e distribuição equitativa de poder. Por essa razão são “participativas”, pois reúnem atores e representantes de grupos sociais com possibilidade de participação igualitária.

As distintas denominações aplicadas a participação social inferem descrição dos “novos” arranjos institucionais, estes foram definidos por legislação ordinária, e mantém seu processo de reconhecimento pelos Governos em constante construção. Estes espaços participativos que permitem a atuação dos cidadãos e realizam o monitoramento da ação pública, pelo controle social, são reconhecidas como componentes da construção das políticas públicas. A atuação de atores envolvidos no monitoramento, pela ótica do Ciclo de Políticas Públicas, não se caracteriza de modo rígido, e pode fornecer dados, como fruto de suas avaliações, para incrementar as etapas cíclicas como identificação de problemas ou formulação da política pública.

---

*Discussão* 2358. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p.10. Disponível em: < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD\\_2358.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD_2358.pdf) >. Acesso em: 10 de jun. 2019.

<sup>161</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 215

<sup>162</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 278.

<sup>163</sup> SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para Discussão* 2358. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p.11. Disponível em: < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD\\_2358.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD_2358.pdf) >. Acesso em: 10 de jun. 2019.

A atuação do monitoramento e avaliação continuada que se manifesta pela participação social no desenvolvimento das ações públicas perpassa todo o processo de constituição da política pública.

Pode-se distinguir os espaços ou instâncias participativas entre aqueles que acolhem a participação social da sociedade civil; dos demais que agregam em sua composição representantes da sociedade civil. Os primeiros estão presentes na estrutura do Estado, são abertos a participação social e acolhem o diálogo para as decisões públicas, os últimos, constituem-se de forma paritária e agem diretamente no monitoramento, avaliação e controle social. No caso brasileiro, dentre os mecanismos de participação social disponíveis, destacam-se no primeiro grupo as ouvidorias<sup>164</sup> e as Audiências Públicas<sup>165</sup>, e, no segundo grupo as Conferências<sup>166</sup> de Políticas Públicas e os Conselhos de Direitos.

---

<sup>164</sup> As Ouvidorias são instâncias de controle social, no interior do Poder Executivo, que compreende a participação social no tratamento e reconhecimento de reclamações, denúncias, solicitações referentes à prestação de políticas e serviços públicos. Atendem ao comando constitucional do art. 37, parágrafo 3º da CRFB de 1988, que determina às esferas do Poder Executivo a obrigação de instituir serviços de atendimento e acolhimento de reclamações e sugestões dos cidadãos. A ouvidoria confere constante monitoramento e avaliação dos serviços prestados nas diversas esferas de poder, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. Sua função direta é oferecer o tratamento adequado das solicitações do cidadão, assim, não se configura, necessariamente, como um órgão de defesa dos direitos do cidadão. Porém, pela sua organização administrativa e procedimental permite a formação de estatísticas de demandas e situações que necessitam de atenção ou revisão pelo Gestor Público.

<sup>165</sup> As Audiências Públicas são mecanismos participativos presenciais consultivos, abertos a qualquer interessado. Neste espaço é permitida a manifestação oral dos participantes, e tem como objetivo subsidiar a fase cíclica de tomada de decisões governamentais. Sua criação atende ao compromisso estabelecido no art. 58 da CRFB de 1988 que estabelece a responsabilidade da realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil. São instrumentos de participação popular, mobilizadas tanto pelo Ministério Público como pelo Poder Executivo ou Legislativo realizadas nos níveis municipal, estadual e federal com objetivos relacionados às situações e demandas, de interesse público, decorrentes da sociedade.

<sup>166</sup> As Conferências formam uma instância periódica de debate e se configuram como um mecanismo participativo presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, no desenvolvimento dos direitos fundamentais. Neste espaço é permitida a manifestação oral dos participantes, e tem como objetivo impulsionar a elaboração de agendas públicas e subsidiar a tomada de decisões governamentais. No Brasil, as Conferências tiveram início no Governo Vargas, pela Lei nº 378 de 1937, com o objetivo de oferecer conhecimento ao Governo Federal sobre as necessidades relativas à execução dos serviços públicos. Naquele período reconhecia-se a realização das Conferências Nacionais, convocadas pelo Presidente da República contando com a participação de representantes dos governos nos três níveis da federação. As Conferências convocadas pela sociedade civil passaram a ter reconhecimento e validade, a exemplo das realizadas pelo movimento social "Ação da Cidadania" visando ao combate à fome, no final da década de 1980 e início da década de 1990. (CONSEA, 1997, p.7-11). Assumem o caráter de "conferir" o andamento das políticas públicas e formalizar as manifestações populares sobre as necessidades comuns. Por essa razão, são realizadas nos três níveis da Federação, permitindo, pela publicidade e transparência, a revisão documental e comparativa dos serviços públicos realizados. Geralmente, são convocadas pelos conselhos de direitos, com o custeio de despesas pelo Poder Executivo local. Dentre os documentos gerados pela Conferência está o Relatório Final que serve como base para a elaboração dos planejamentos públicos.

### 3.1.1.1 Conselhos de Direitos

Os Conselhos de Direitos são órgãos “Colegiados” que se constituem na prevalência dos direitos humanos e rompimento de restrições aos exercícios plenos dos direitos individuais e coletivos. Os conselhos conferem a participação social a entidades associativas na construção de condições objetivas de sociabilidade e promovem a concretização de formas amplas de manifestação da democracia. Essas instâncias colegiadas são temáticas, instituídas por ato normativo e possuem caráter permanente. Caracterizam-se como um espaço de diálogo entre sociedade civil e governo, assim, atuam nas diversas fases cíclicas da política pública.

Segundo o Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira - INEP <sup>167</sup>, um conselho é um “mecanismo de participação direta do cidadão na gestão da política pública”, que atua na partilha de poder de decisão entre Estado e sociedade. O cerne desta atuação exige lisura de procedimento para que haja legitimidade de ação, e permita prevenção da corrupção pelo fortalecimento da cidadania e da democracia participativa.

A história dos Conselhos remonta longa data. Gohn<sup>168</sup> faz referência a Comuna de Paris, Conselhos *Soviets*, Conselhos de Operários como construtoras de experiências para os atuais conselhos de direitos. No Brasil, foram incentivados, na década de 1960, Conselhos comunitários e, durante o período de Regime Militar, “conselhos de notáveis” que atuavam em instâncias governamentais. Dentre as denominações encontradas para os conselhos de direitos estão: conselhos de políticas públicas, conselhos gestores de políticas setoriais, conselhos de direitos ou colegiados de participação social.

A clareza sobre os arranjos que envolvem sua constituição e orientam os procedimentos se atrelam a perspectiva da legalidade que legitima as ações práticas dos conselhos. Segundo Dallari<sup>169</sup> as experiências das últimas décadas vêm ampliando a autoridade dos “institutos de democracia participativa, que são, de certo modo, um reforço à busca de intensificação do caráter democrático das decisões e

---

<sup>167</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC / INEP. *O censo da educação básica: orientações para os CACS-Fundeb*. Brasília: INEP, 2015.p. 10

<sup>168</sup> GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma de do Estado. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p.35.

<sup>169</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 157

ações das autoridades públicas.” Embora haja um debate permanente que questiona a natureza e a autoridade dos Conselhos, por um lado, reconhecendo as deliberações como elementos para as decisões do gestor público e, por outro, que os considera apenas como órgão consultivo e suas opiniões podem ou não serem consideradas pelo decisor. Trata-se da construção da vivência democrática ao longo dos exercícios de gestão que poderá demonstrar a eficácia de tal mecanismo de participação social.

Como experiência do debate que envolve a sedimentação dos conselhos é possível citar a criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, ocorrida pela Emenda Constitucional - EC nº 45 de 2004 que provocou julgamento pelo Supremo Tribunal Federal – STF <sup>170</sup> em 2006, da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.367 movida pela Associação de Magistrados do Brasil - AMB. Essa Associação entendeu que a criação do CNJ violava a separação de poderes e o princípio federativo do Estado Brasileiro.

Ao julgar o caso, o STF declarou que o Conselho se trata de órgão administrativo interno do Judiciário, não caracterizado como instrumento de controle externo ao Poder e assim afastou a alegação de inconstitucionalidade. O Relator Ministro Cezar Peluso, em seu voto, reforçou a possibilidade da criação de arranjos institucionais para “reafirmar a natureza unitária das funções estatais, a cuja repartição orgânica é imanente a vocação conjunta de instrumentos da liberdade e da cidadania.” O voto do Ministro Peluso reconhece que instâncias de participação social podem ser aliadas no processo de garantia dos direitos e liberdades constitucionais dos cidadãos.

Há que se considerar que essas garantias constitucionais, como os direitos sociais favorecem a participação ativa e consciente da população na construção coletiva das políticas públicas adequadas a realidade. Este apontamento lança a uma reflexão sobre a característica de “mão-dupla” presente no estabelecimento da participação social. Dado que sua existência promove o aprofundamento da democracia e na mesma medida requerem a disponibilidade das garantias constitucionais como fomento para a articulação dos setores da sociedade e o aprimoramento de políticas públicas que assegurem a continuidade da participação social.

---

<sup>170</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3367/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 13/04/2005, p. 18. DJ 17/02/2006. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 de jul. 2019.

#### 4. A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Embora o campo de estudos das políticas públicas, no Brasil, seja recente há contribuições que visam defini-la. Dentre as abordagens apresentadas por Souza<sup>171</sup> sobre a política pública, encontra-se a descrição de Dye<sup>172</sup> que a define como aquilo que o governo “opta” ou não em fazer, enquanto para a autora trata-se de “colocar o Governo em ação”. Para Bucci<sup>173</sup> a política pública se refere a uma ação para realizar objetivos em determinado tempo e lugar, de modo que a política pública é uma forma de resposta a um problema público.

Nota-se que há uma busca para conceituar as práticas dos Estados e Governos no trato das questões públicas emergentes ou recorrentes. As respostas a essas situações oriundas da realidade recebem articulação de arranjos institucionais que se referem a um “conjunto de elementos, normas, órgãos, valores, interesses orientados à implementação de uma mudança estratégica”<sup>174</sup>.

As medidas tomadas na construção de uma política pública ocorrem por meio de um movimento cíclico<sup>175</sup> que engloba a identificação da questão a ser tratada, o desenvolvimento de estratégias, a escolha de proposta, a implementação e avaliação, ou a finalização das ações. Cada item mencionado se refere a uma fase ou etapa cíclica que recebe ação direta ou indireta de “atores, instituições e ideias<sup>176</sup>”, e, se estabelece em permanente construção e comunicação, assim, seu ciclo não mantém fases fixas. Sobre o Ciclo de Políticas Públicas, Frey<sup>177</sup> considera que “na prática os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência”, mas como “instrumento de análise” o modelo teórico é válido. Esta organização processual cíclica, estabelecida em fases que se comunicam, favorece a interpretação e análise

---

<sup>171</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*. n. 16, p.26. ano 8, jul/dez Porto Alegre, 2006.

<sup>172</sup> Id. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas no Brasil. HOCHMANN, G; SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 68.

<sup>173</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. p.95 Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/151709257/Políticas-Publicas-e-Direito-Administrativo>>. Acesso em: 03 de jan. 2019.

<sup>174</sup> Id. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p. 237-238.

<sup>175</sup> Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 14-15) compreendem como fases do referido ciclo de políticas públicas: Identificação do problema, Formação de agenda, Formulação da política, Tomada de decisão política, Implementação e Avaliação.

<sup>176</sup> *Ibid.* p. 14-15.

<sup>177</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. nº 21: IPEA, 2000.

dos procedimentos para a formação de uma política pública, dado o dinamismo temporal inerente a realidade.

No Brasil, as políticas públicas podem ser elaboradas em desdobramentos de uma política nacional com iguais referentes finalísticos. Para implementação do direito à educação realizam-se medidas, que são definidas por Bucci<sup>178</sup> como políticas “meios”. São exemplos das “políticas-meios” da educação: a contratação de trabalhadores da área, a construção de equipamentos públicos, a viabilização de transporte escolar e a aquisição de material didático.

Essas são formas de viabilizar a execução de um planejamento, pela formulação de subsistemas político-administrativos que designam a “cobertura” ou “amplitude” de uma política pública. No conjunto de ações viabilizadoras do direito à educação são estabelecidos processos políticos para a definição de medidas prioritárias como respostas aos problemas enfrentados pela política pública e para orientar a construção de subsistemas político-administrativos<sup>179</sup>.

Os processos político-administrativos são caracterizados por Bucci<sup>180</sup> como “instrumentos de planejamento, racionalização e participação popular”, indicando que as respostas das instituições aos problemas identificados envolvem atores sociais em sua construção. No mesmo sentido, Souza<sup>181</sup> reconhece que o desenvolvimento da política pública envolve diversos atores na realização de “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas”. As observações denotam que para as autoras mencionadas a participação social constitui elemento formativo dos procedimentos viabilizadores de uma política pública.

Como formação estruturante dos arranjos institucionais que norteiam a efetivação de um direito por meio da política pública verifica-se a presença de: Planos, Conselhos e Fundos. Tais elementos direcionam cada ação realizada em uma política pública e se consolidam nas três esferas federativas. Por meio dos Planos, Conselhos e Fundos ocorre a realização material e administrativa da política pública com o contínuo monitoramento e avaliação nas diversas fases de seu desenvolvimento.

---

<sup>178</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. p.95. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/151709257/Politiclas-Publicas-e-Direito-Administrativo>>. Acesso em: 03 de jan. 2019.

<sup>179</sup> *Ibid.* p. 95.

<sup>180</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001.p. 13.

<sup>181</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*. n.16,p.26. ano 8. jul/dez. Porto Alegre, 2006.

O modelo de política pública descrito, que possui caráter participativo, inclui a delegação do poder a diferentes construtores das políticas públicas e se denomina como “Gerencialismo Público<sup>182</sup>”. De acordo com Dagnino<sup>183</sup> e Volpi<sup>184</sup> no Brasil, este modelo se caracteriza pela distribuição das ações, mantendo o poder de decisão com o agente do Estado.

Os atores envolvidos na participação social abrangem desde o público beneficiário a empresários que possam, de algum modo, serem afetados pela medida desenvolvida. Como expressam Faria<sup>185</sup> e Hochmann<sup>186</sup> os atores são sujeitos propositivos, incentivadores ou pontos de veto que interferem com ideias sobre demais atores ou instituições.

As autoras Capella<sup>187</sup> e Souza<sup>188</sup> indicam que os atores podem ser caracterizados como empreendedores constituintes da *policy community*, ou especialistas em uma área. A *policy community* pode “impulsionar” uma resposta para um problema, para isso pode realizar a divulgação de indicadores sobre um problema, desvelando quando há recorrência de danos ou problemas que sejam concentrados em eventos como o atendimento a sinistros. A interferência da *policy community* também pode ser contundente ao dar publicidade a falhas identificadas em alguma política vigente. O exercício dos atores da política pública efetiva-se na participação direta com a defesa de ideias para a formulação da agenda pública, que de acordo com Faria<sup>189</sup> se refere a uma questão “relegada pelos pesquisadores do país”.

---

<sup>182</sup> SOUZA, Celina. Estado da arte das pesquisas em políticas públicas. In: HOCHMANN, G; SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.p.80.

<sup>183</sup> DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FASES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p.143.

<sup>184</sup> VOLPI, Mário. A democratização da gestão das políticas para a infância e adolescência. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 27

<sup>185</sup> O autor faz um resgate de abordagens teóricas sobre políticas públicas conceituando “ideias” como categoria que implica nas fases do ciclo das políticas públicas. Relembra as relações de barganha presentes no contexto das construções de políticas públicas no Brasil. (Faria, 2003, p. 23).

<sup>186</sup> HOCHMANN, Gilberto. Agenda Internacional e Políticas Nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil. In: HOCHMANN, G; SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.p. 376

<sup>187</sup> CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMANN, G; SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 92.

<sup>188</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*.n.16, ano 8, p.32. jul/dez Porto Alegre,2006

<sup>189</sup> FARIA, Carlos A. Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: *Revista brasileira de ciências sociais*.v.18 n. 51, p.25, fev. São Paulo: ANPOCS, 2003.

Parafrazeando Souza<sup>190</sup> verifica-se que diante das manifestações dos atores da política pública o agente governamental, que em dado período direciona as ações do Estado, pode se comportar de três possíveis formas: *i)* Estabelecendo foco nos problemas que adentram a agenda sob a ótica de “dever de ação”; *ii)* Direcionando esforços para construção da consciência coletiva sobre problema central, com ações políticas voltadas para a matéria ao *locus* de interesse e finalidade determinante da agenda; *iii)* Empreendendo foco em participantes denominados como “visíveis e invisíveis”. No primeiro grupo estão políticos, mídia, grupos de pressão e demais atores de uma política. No segundo grupo encontram-se acadêmicos e burocratas, que definem alternativas para o desenvolvimento das políticas públicas.

Assim, a prospecção desenvolvida por arranjos norteadores das ações locais requer articulação dos atores envolvidos, com vistas à mobilização das instituições na busca por respostas aos problemas centrais da sociedade. A atuação dos Conselhos pode ser identificada como ação estratégica na elaboração de Planos, que são direcionadores da ação do Estado, e no monitoramento dos fundos que permitem a efetivação dos direitos pelas políticas públicas. A execução qualitativa das políticas públicas, dentre as quais a educação, envolve a participação social, nas diversas estruturas do Estado, que no caso brasileiro se estabelece nas por meio das esferas de poder dado o modelo federativo da nação.

#### 4.1 O PACTO FEDERATIVO: AS RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS COMO ENTES FEDERADOS NA PRESTAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Estudar o modelo do Estado auxilia no reconhecimento da organização da política pública de educação e da distribuição de obrigações entre os entes federados no país. O Federalismo foi adotado no Brasil por ocasião da Proclamação da República em 1891, porém, a caracterização ora vigente se estabeleceu pela CRFB 1988. A Federação brasileira é composta por 26 Estados-membro; Distrito Federal, a União e 5.570 municípios<sup>191</sup>, que possuem responsabilidades que se distinguem em cada esfera de poder.

---

<sup>190</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, n.16, p.30. ano 8, jul/dez Porto Alegre, 2006

<sup>191</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE. *Cresce número de municípios no Brasil*. Publicado: 27/06/2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>>. Acesso em: 02 de jan.2019.



No Estado Federativo ocorre uma aliança entre os componentes, Montesquieu<sup>192</sup> o descreveu como convenção ou forma de governo que une “Corpos políticos” formando um Estado maior. Contendo caráter de soberania do Estado Nacional e limitação do poder de decisão dos entes federados, pois a “unidade não pode ser questionada pelas partes”<sup>193</sup>.

De acordo com Caliendo<sup>194</sup>, são características do modelo federativo:

i) a presença de um pacto federativo de estatura constitucional, com delimitação clara das competências de modo a manter a esfera de autonomia dos Entes federados, garantindo a diversidade federativa; ii) criação de instituições nacionais, tais como o Senado, ao lado das estruturas federativas, de tal modo a garantir a permanência de uma unidade na diversidade; e iii) criação de um sistema federativo de solução de controvérsias de tal modo a manter a máxima coerência possível entre a diversidade e a unidade; entre a Federação e a Nação; entre o local, o regional e o governo central.

Seguindo a regra orientadora do Estado, a política pública de educação, no Brasil, é regulamentada por um órgão central, o Ministério da Educação – MEC, que tem por finalidade promover ensino de qualidade e atuar no fomento de “visão sistêmica da educação” com ações integradas. Trata-se de uma autarquia que atua entre os sistemas de educação “sem disputas de espaços ou de financiamentos”<sup>195</sup>. Cabe ao MEC, a definição de Planos e estratégia de organização de programas, oriundos do Governo Federal, a serem realizados nos municípios, além, da articulação entre sistemas integrados às demais esferas de poder.

O modelo brasileiro estabelece Regime de Colaboração para a execução da política pública, isso implica na partilha de medidas políticas, técnicas e financeiras entre os entes federados. No caso da política de educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB de 1996 estabeleceu obrigatoriedades na distribuição de competências prestacionais que entre os entes federados. Dessa maneira cabem à União funções normativas, redistributivas e supletivas com apoio técnico e financeiro aos entes federados, como forma de equalizar oportunidades educacionais e padrão

---

<sup>192</sup> MONTESQUIEU, Charles. *O Espírito das Leis*. Segunda Parte, Livro Nono, Capítulo 1. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 141

<sup>193</sup> ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p.36

<sup>194</sup> CALIENDO, Paulo. Federalismo, royalties e tributação. In: *O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios-CNM, 2013. p. 17.

<sup>195</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. Apresentação. *Institucional*. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/institucional/historia>>. Acesso em: 08 de nov. 2018.

mínimo de qualidade do ensino. A elaboração de indicadores estatísticos sobre a qualidade do ensino, desempenho dos alunos e realidade regional, pesquisas sobre acesso, permanência e aprendizagem, e outros elementos. Essas medidas se efetivam pelo Censo Escolar aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP em atenção a Portaria MEC nº 316, de 2007.

O compromisso dos Estados se refere a oferta do ensino médio, a ser realizado com apoio do governo federal, e a definição da forma de colaboração com municípios para a proporção de responsabilidades na oferta da educação fundamental.

Ficou a cargo dos municípios a educação infantil como função própria, oferecida em creches e pré-escola e ensino fundamental compartilhado com os Estados. Os municípios são responsáveis pela educação infantil que abrange a faixa etária de 0 aos 10 anos.

Contudo, a Confederação Nacional dos Municípios - CNM<sup>196</sup> manifesta que mesmo com a distribuição de competências entre os entes federativos ocorre distinção entre a regra formal e a realidade objetiva no cumprimento das responsabilidades pelas esferas de poder. Isso ocorre devido ao desequilíbrio na distribuição dos impostos, taxas e contribuições arrecadadas para manutenção da educação, pois a União percebe média de 60% da arrecadação total, enquanto aos Estados e o Distrito Federal se destina a segunda parcela de distribuição que abrange 25% do total. Aos municípios restam 15% da totalidade dos recursos públicos, e estes possuem “atribuições, determinações e obrigações” superiores aos demais entes federados na oferta da educação básica.

Souza<sup>197</sup> expressa que o caráter de cooperação entre os entes federados e as diferenças entre a previsibilidade constitucional e a realidade de fato inclui duas dificuldades de realização: A primeira se relaciona com as desigualdades “intra” e “interterritoriais”, pela desproporcionalidade de recursos entre as esferas de poder e suas obrigatoriedades constitucionais vinculantes; A segunda, expressa-se na produção de arranjos institucionais como articulações de interesses com tendência ao modelo competitivo entre os entes federados. Ambas as dificuldades apontadas

---

<sup>196</sup> ZIULKOSKI, Paulo. O desequilíbrio federativo e a crise nos municípios. In: *O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios - CNM, 2013. p. 9.

<sup>197</sup> SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: *Revista de sociologia e política*. n. 24, p. 112. Curitiba: UFPR, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>> .Acesso em: 22 de out. 2018.

tendem a afetar, diretamente, a execução do direito à educação, embora, seu caráter vinculante exija sua realização.

No que se refere a obrigação da oferta a educação como cumprimento legal, pode-se citar o caso julgado pelo STF em 21 de junho de 2011, no qual o ministro Celso de Mello foi relator. O relator tratou sobre as matrículas de alunos da educação infantil no perímetro de suas residências reforçando as obrigações municipais. Declarou, o ministro, que se trata de direito fundamental da criança outorgado aos municípios pela CRFB de 1988, art. 208, tornando a municipalidade obrigada ao mandato constitucional juridicamente vinculante. De tal modo que a eficácia deste direito básico social não pode ser comprometida, devendo ser assegurada aos seus beneficiários<sup>198</sup>.

Adeodato<sup>199</sup> analisou o julgamento supracitado e outro caso sobre o qual o ministro Eros Grau teceu a ementa, declarando no acórdão que qualquer omissão face a prestação do direito fundamental à educação se configura “afrenta à Constituição”. Referindo-se aos casos apresentados o autor indica que tais regras descritas sobre os direitos fundamentais e sociais devem abranger os demais direitos desta ordem. Deste modo assevera que a obrigatoriedade do Estado na oferta do direito a educação não se limita a seara de uma política pública, pois se relaciona com um rol de direitos que oferecem condições para a vida em sociedade.

Ao se perceber a obrigatoriedade e o conjunto de competências estabelecidas entre os entes federativos na oferta da educação, clarifica-se a importância do monitoramento continuado das ações da União, Estados e municípios. No caso das municipalidades, responsáveis pela execução direta da política de educação básica, com vistas ao fortalecimento local estas esferas tendem a se associarem em suas regiões. Este é o caso da região norte do estado de Santa Catarina, conforme será apresentado, o processo associativo possibilita a organização regional com representação institucional diante dos demais entes federados.

---

<sup>198</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ARE n 639.337 – AgR. Data do julgamento: 23 de agosto de 2011. Acórdão publicado no DJe de 15 de setembro de 2011.

<sup>199</sup> ADEODATO, Benedito da Fonseca. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016.p. 67

#### 4.1.1 Definições Institucionais da AMPLANORTE

A Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLANORTE possui personalidade jurídica de direito privado e trata-se de instituição sem fins lucrativos, mantida pelos municípios filiados. A finalidade desta organização é o fortalecimento dos recursos técnicos e financeiros das diversas políticas públicas implementadas municipalmente e regionalmente.

A AMPLANORTE se organiza dentre as 21 associações de municípios que compõem a Federação dos Municípios Catarinenses - FECAM<sup>200</sup>. A FECAM declara como missão de trabalho a busca pelo fortalecimento da administração municipal, e, compromisso na oferta de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas para a população. Assume como visão de trabalho a “Consolidação da FECAM em âmbito nacional como referência na defesa da gestão municipal eficiente, da inovação e da qualificação das Políticas Públicas.”<sup>201</sup> Portanto, a organização dos municípios em formato associativo no território catarinense visa o aprimoramento da administração pública, suas estruturas e serviços para o público em geral.

Sobre as particularidades da AMPLANORTE, em consulta ao seu Estatuto Social, verifica-se que sua constituição ocorreu em 2007 com a incorporação da Associação dos Municípios da Região do Contestado - AMURC à Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLA. Com sede em Mafra – SC, a AMPLANORTE forma um bloco de representatividade técnica, expressividade e articulação política que se responsabiliza em fornecer orientação técnica, coordenação e organização estrutural aos municípios filiados.

---

<sup>200</sup> Associações componentes da FECAM: Associação dos Municípios do Alto Irani - AMAI, Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina - AMOSC, Associação dos Municípios do Entre Rios - AMERIOS, Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina - AMOSC, Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense - AMNOROESTE, Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense - AMAUC, Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense - AMMOC, Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina, Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe - AMARP, Associação dos Municípios da Região do Contestado - AMURC, Associação dos Municípios da Região Serrana - AMURES, Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí - AMAVI, Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense - AMESC, Associação dos Municípios da Região Carbonífera - AMREC, Associação dos Municípios da Região de Laguna - AMUREL, Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis - GRANDFPOLIS, Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí - AMMVI, Associação de Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí - AMFRI, Associação dos Municípios do Vale do Itapocu - AMVALI, Associação de Municípios do Nordeste de Santa Catarina - AMUNESC e Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense – AMPLANORTE.

<sup>201</sup> FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS – FECAM. *Missão, Visão e Valores*. Disponível em: <<https://www.fecam.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/74884>>. Acesso em: 23 de ago. 2019.

O objeto social da AMPLANORTE é formado por dois eixos estruturantes, o primeiro visa: Ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos Municípios. Para isso busca:

- a) Fomentar, promover e proporcionar meios que viabilizem a modernização das administrações públicas locais, com a capacitação dos servidores públicos municipais, a eficiência do controle interno, a organização dos serviços e ações junto à comunidade local e regional;
- b) Atuar conjuntamente com a entidade representativa dos legisladores municipais, na adoção de medidas que concorram para a melhoria das administrações municipais;
- c) Reivindicar, apoiar e defender os interesses das administrações municipais, que correspondam com a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, e que importem em melhorar a imagem e a representação política dos agentes públicos locais;
- d) Propor, coordenar e executar medidas que correspondam com a efetiva concretização do desenvolvimento Integrado e sustentável com vistas a inserção do Município no processo;
- e) Realizar convênios, acordos, contratos e parcerias de interesse da entidade e dos Municípios associados;
- f) Promover iniciativas para elevar as condições de bem-estar econômico e social da população dos Municípios associados;
- g) Reivindicar, assessorar, elaborar e executar planos, programas, projetos, serviços e ações das administrações públicas, visando o desenvolvimento das comunidades locais; [...].

O segundo eixo dos objetivos sociais compreende “Promover a cooperação intermunicipal e intergovernamental” e dentre suas estratégias se encontra:

- a) Localizar, divulgar e instruir as administrações municipais, sobre as normas, procedimentos e exigências dos órgãos públicos das demais esferas de governo e das instituições de assistência técnicas e financeiras, em todos os assuntos de interesse dos Municípios associados;

A Associação possui compromisso com a organização e orientação de técnicos e gestores dos executivos municipais, no cumprimento das normas operacionais e procedimentos legais das diversas políticas públicas. Também são responsabilidades da AMPLANORTE a oferta de capacitações para operacionalizadores de programas, projetos, serviços e benefícios nos âmbitos municipais e regionais.

São organizados, dentro da associação, uma reunião de representantes dos municípios que recebem a denominação de “Colegiados de Gestores”. Os Colegiados de Gestores são temáticos e atuam com o compartilhamento de informações, levantamento de necessidades técnicas, além de possibilitar articulações regionalizadas para responder às demandas locais. São formados Colegiados de Gestores na área de educação, da assessoria de comunicação, nutrição, da fazenda, da contabilidade, de assistência social, do meio ambiente, defesa civil e da agricultura,

em seus núcleos são agregados representantes do poder executivo dos municípios filiados à AMPLANORTE.

Estes órgãos colegiados se articulam, tecnicamente e politicamente, junto ao Poder Executivo Estadual na busca de resolutividade de problemas identificados na abrangência territorial. As reuniões, dos Colegiados de Gestores são periódicas e assessoradas por profissionais vinculados à AMPLANORTE. O foco dessas organizações é o Poder Executivo Municipal, e, não inclui a perspectiva da participação social em sua estrutura.

Ressalta-se que a oferta de capacitações e informações aos municípios se faz um dos compromissos da Associação, inclusive pelo conhecimento das realidades e necessidades. Isso não exige, necessariamente, que a Associação possa suprir a demanda por capacitações, mas sua configuração como órgão representativo junto ao Poder Executivo Estadual e Federal pode fortalecer a busca pela sua efetividade.

A AMPLANORTE se constitui como uma entidade de referência para conhecimento da realidade local, e sua divisão territorial e caráter associativo permitem a identificação e mobilização política. Inclusive com a possibilidade de acompanhar e orientar o processo de implementação dos arranjos institucionais nos municípios como os planos, conselhos e fundos das diversas políticas públicas.

#### 4.2 O PLANO: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PNE

Um plano de uma política pública se configura como um mecanismo que tramita entre questões burocráticas ou legislativas, e envolve grupos de interesses no processo decisório e monitorador. Define-se como a “sistematização do processo de organização da ação<sup>202</sup>”, composto por informações e princípios que direcionarão a tomada de decisão e a implementação da política pública. O plano se caracteriza como um norteador do “processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados<sup>203</sup>”,

---

<sup>202</sup> SILVA, Marcelo S. P. Planejamento e Práticas da Gestão Escolar 1 1.2. A relação entre planejamento - plano - projeto . In: *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica* . Disponível em < [http://escoladegestores.mec.gov.br/site/5-sala\\_planejamento\\_praticas\\_gestao\\_escolar/pdf/u1\\_1.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/5-sala_planejamento_praticas_gestao_escolar/pdf/u1_1.pdf). > Acesso em: 10 de jan. 2019.

<sup>203</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. p. 95 Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/151709257/Politiclas-Publicas-e-Direito-Administrativo>>. Acesso em: 03 de jan. 2019.

consolida-se num instrumento jurídico que contém as prioridades eleitas como metas para serem desenvolvidas pelo Estado.

No caso da política pública de Educação, nota-se direcionada a partir do Plano Nacional de Educação - PNE, instituído pela Lei 13.005 de 2014, que possui definição temporal para o alcance de suas metas. O PNE possui elaboração decenal e estabelece a ação dos governos, nas diversas esferas federadas como uma política permanente e continuada.

Ao resgatar a construção do Plano de Educação com caráter nacional, percebe-se que historicamente houve sinalização para seu desenvolvimento. Com o surgimento das rotinas impulsionadas pela expansão industrial a educação passou a se impor como necessária ao desenvolvimento da nação. Registra-se que no período apontado houve reformas educacionais que geraram debates populares, e dentre estes, manifestações públicas como a elaboração do documento conhecido como "Manifesto dos Pioneiros da Educação"<sup>204</sup>.

O referido Manifesto condensou solicitações da sociedade civil organizada, e expressa em seu conteúdo o pedido para estruturação de um plano "unitário e de bases científicas", esta manifestação adquiriu *status* constitucional presente no artigo 150, da Constituição Federal de 1934. Salvo a exceção da Carta Constitucional de 1937, a proposta de um Plano Nacional de Educação esteve presente nas Constituições posteriores.

Na vigência da Lei nº 4.024 de 1961, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação brasileiro em 1962<sup>205</sup>. Em 1965, o documento passou por adaptações das normas que passaram a um caráter descentralizado, inclusive com estímulo a elaboração de planos estaduais. Outra revisão ocorreu em 1966, com o Plano Complementar de Educação, que introduziu alterações na distribuição dos recursos federais <sup>206</sup>.

O segundo Plano Nacional de Educação que vigorou no país pode ser descrito como fruto da CRFB 1988, e sua elaboração foi precedida por mobilizações sociais,

---

<sup>204</sup> O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932). In: *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf)>. Acesso em: 02 de nov. 2018.

<sup>205</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico. *Comissão de educação*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>> Acesso em: 10 de jan. 2019.

<sup>206</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. O PNE. In: *Escola de Gestores*. Disponível em: <[http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/Lei\\_10172-PNE.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/Lei_10172-PNE.pdf)> .Acesso em: 10 de jan. 2019.

como o Fórum Nacional de Professores e o I Congresso Nacional de Educação em 1996. O evento reuniu trabalhadores da área exigindo do Estado uma proposta atualizada de Plano Nacional de Educação. Ocorreu, em 1997, o II Congresso Nacional de Educação, naquele momento houve debate propositivo para a elaboração do Plano Nacional de Educação. Os debates públicos culminaram na elaboração do documento conhecido como “PNE Sociedade Civil”, que seguiu trâmite de Projeto de Lei - PL junto ao qual o MEC anexou um PL de própria autoria<sup>207</sup>.

A Lei 10.172 de 2001<sup>208</sup> aprovou o PNE, que estabelece em seu artigo 2º a obrigatoriedade para que os Estados e os Municípios, a partir do norteamento do PNE elaborassem seus Planos decenais. Este foi um marco diferencial, pois naquele momento não havia a previsibilidade da feitura de planos, pelos entes federados como uma regulamentação normativa. A medida representa a preocupação com a continuidade das ações da política pública de educação.

Em 2004, a Comissão de Educação da Câmara de Deputados realizou avaliação técnica no PNE e constatou ausência do cumprimento de suas propostas<sup>209</sup>. A Comissão declarou como importante a construção de diagnósticos sobre política pública, recomendando a realização de análises que incluíssem a participação social no processo. Posteriormente, o Governo Federal realizou o evento “Todos pela Educação”, unindo setores da sociedade e entes federados, em regime de colaboração<sup>210</sup>. Na oportunidade, foi emitido o “Pacto de Agenda” ou “Compromisso”, implementado pelo Decreto 6094 de 2007<sup>211</sup>, que descreveu o Plano de Metas para a educação básica, com vigência até 2022.

---

<sup>207</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico. *Comissão de educação*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>> Acesso em 10 de jan. 2019.

<sup>208</sup>BRASIL. *Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm) >. Acesso em: 20 de out. 2018.

<sup>209</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico. *Comissão de educação*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>> .Acesso em: 10 de jan. 2019.

<sup>210</sup>MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. *Compromisso todos pela Educação*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes\\_compromisso.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf) >. Acesso em: 10 de jan. 2019.

<sup>211</sup>BRASIL. *Decreto 6094 de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm) > Acesso em: 10 de jan. 2019.



Ainda em 2007, o Ministério da Educação promoveu o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, pautado em dois imperativos: “responsabilização (*accountability*) e mobilização social”<sup>212</sup>. A Comissão de Educação do Senado Federal criticou o PDE, por apresentar “propostas de longo prazo” e em desconsideração ao PNE, que já estava formalizado. A Comissão avaliou que as metas fixadas no PNE eram “ambiciosas”, e, isentas de articulação entre o governo federal, os demais entes federados e setores da sociedade<sup>213</sup>.

Após este período, o Poder Executivo Federal atuou na proposição da EC 59 de 2009 que definiu, por força constitucional, as responsabilidades dos entes federados em relação a educação. Apresentou-se a obrigatoriedade de articulação para desenvolvimento de um Plano Decenal a ser elaborado em regime de coparticipação entre Estado e sociedade. Aproximando-se do término da vigência do PNE foi realizada a I Conferência Nacional de Educação - CONAE, em 2010.

A I CONAE agregou debates para subsidiar a construção do “novo” PNE e foi precedida por conferências municipais, regionais e estaduais que contaram com a participação da sociedade civil<sup>214</sup>. Com base no relatório final da I CONAE foi elaborado o Projeto de Lei – PL nº 8.035 de 2010, que tramitou na Câmara dos Deputados durante 4 anos. A aprovação ocorreu em 2014, quando foi aprovada e sancionada a Lei 13.005 de 2014, que dispõe sobre o PNE<sup>215</sup> em vigor contemplando 20 metas fundamentais para a realização do direito à educação.

O Quadro 1 apresenta as 20 metas do PNE acrescido de dados publicados pelo Observatório do PNE – OPNE sobre o cumprimento de cada meta até o ano de

---

<sup>212</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. O plano de desenvolvimento da educação razões, princípios e programas. 2007. p.11. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> .> Acesso em: 10 de jan. 2019.

<sup>213</sup> SERRANO, Marisa. *Ideias e propostas para a educação brasileira e plano de desenvolvimento da educação (pde) relatório setorial: ensino médio*. p. 8-9. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/comissoes/ce/documentos/PDE-RelatorioSetorial-SenMarisaSerrano-EnsinoMedio.pdf>> Acesso em: 08 de jan. 2019.

<sup>214</sup> OLIVEIRA, Dalila A. *et. al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. In: *Revista Brasileira de Educação*. v. 16, n. 47. Rio de Janeiro May/Aug. 2011. p. 483-484. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782011000200011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200011) >. Acesso em: 12 de jan. 2019.

<sup>215</sup> MACEDO, Luis. In: *Educação e Cultura*. 27 jun. 2014. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/470819-PLANO-NACIONAL-DE-EDUCACAO-E-SANCIONADO-SEM-VETOS.html> > Acesso em: 12 de jan. 2019.

2018<sup>216</sup>. A utilização dos dados do OPNE ocorre por se tratar de plataforma não-governamental criada com a finalidade de monitorar as metas do PNE.

Considera-se que a avaliação e monitoramento do plano realizada pelo OPNE corrobora com medidas do controle social.

#### QUADRO 1 – AS 20 METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (LEI 13.005 DE 2014)

METAS	Descrição da Meta	Cumprimento da Meta até 2018
1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	93,8 % das crianças de 4 a 5 anos matriculadas na educação infantil; 35,6% das crianças de 0 a 3 anos na educação infantil.
2	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	98% das crianças de 6 a 14 anos, matriculadas na escola. 75,8% dos jovens de 16 anos concluintes no ensino.
3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	91,5% dos jovens de 15 a 17 anos matriculados na escola. 68,7% dos jovens de 15 a 17 anos cursando ensino médio.
4	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Segundo o OPNE os dados disponibilizados, principalmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE são insuficientes para o monitoramento da meta.
5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Em 2016, 45,3% das crianças do 3º ano do ensino fundamental tinham aprendizagem de leitura; 66,1% possuíam aprendizagem de escrita, e, 45,5% possuíam conhecimento em matemática.
6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25%	Em 2014, 42% das escolas públicas com tempo integral. Em 2017, 15,3% das matrículas em Educação Integral.

<sup>216</sup> OBSERVATÓRIO DO PNE. *Meta 19*. Disponível em: <  
<http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metaspne/19-gestao-democratica/estrategia/19-5-fortalecimento-dos-conselhos>>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

	(vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.	
7	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Índice de descentralização da Educação Básica (IDEB): 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.	Em 2017 o IDEB nas séries iniciais foi de 5,8 e de 4,7 no ensino fundamental.
8	Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE.	Em 2015, a escolaridade média dos jovens do campo era de 8,3 anos, moradores do Nordeste 9,3 anos e dentre os 25% mais pobres 8,5 anos. A média de anos de escolaridade da juventude negra era de 9,5 e 10,8 para jovens brancos.
9	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	Em 2015, 92% da população era alfabetizada. Em 2018, 29% dos brasileiros com 15 anos ou mais, eram considerados analfabetos funcionais.
10	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA), nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.	Em 2017, 0,5% dos alunos matriculados em EJA do ensino fundamental. No ensino médio era de 3%.
11	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	Em 2017, o total de matrículas em educação profissional era 1,79 milhão. O total ser alcançado até 2024 é de 5.224.584 milhões.
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	Em 2015, a taxa bruta de matrículas na Educação Superior era 34,6%, a porcentagem de jovens de 18 a 24 anos era 18,1%, e, em 2016, 7,7% das novas matrículas foram no segmento público.
13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	A Meta foi cumprida. Em 2016, 78,2% dos docentes possuíam formação acadêmica e 39% possuíam doutorado.
14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>Stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	Em 2016, formaram-se no Brasil 59.614 mestres e 20.603 doutores.
15	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da LDB, assegurado que todos os professores e as	Em 2017, 47,3% dos professores dos anos finais do Ensino Fundamental possuíam formação superior. No ensino médio o número era de 55,6%.

	professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	
16	Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Em 2017, 36,2% dos professores da Educação Básica possuíam pós-graduação, e, 35,1% tinham acesso à formação continuada.
17	Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Em 2015, os professores ganhavam 52,5 % do salário médio de outros profissionais com a mesma escolaridade.
18	Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	O OPNE informa que não possui indicadores que possibilitem o monitoramento da meta.
19	Assegurar 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.	O OPNE informa que não possui indicadores que possibilitem o monitoramento da meta.
20	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	O OPNE informa que não possui indicadores que possibilitem o monitoramento da meta.

Fonte: Adaptado da Lei 13.005 de 2014 e da plataforma eletrônica do OPNE (2019).

De modo resumido, pode-se apresentar que do total de 20 metas, em 2018 o processo de cumprimento se apresentou da seguinte forma: A meta de nº 13 se faz cumprida; enquanto as metas nº 1, nº 2, nº 3, nº 7, nº 9 e nº 14 se aproximam do cumprimento; as metas nº 5, nº 6, nº 8, nº 11, nº 12, nº 15, nº 16 e nº 17, demonstravam processo de cumprimento, inferior em relação, ao processo das metas citadas anteriormente. Em relação as metas nº 4, nº 18, nº 19 e nº 20, o OPNE indica que não existem indicadores que permitam seu monitoramento.

Em suma, a descrição situacional das metas nº 4, nº 18, nº 19 e nº 20 demonstram a dificuldade do monitoramento efetivo pelo controle social. Ao se

observar o teor das metas que não recebem efetivo monitoramento, verifica-se que de um total de 4 metas, uma se refere a oferta de condições para a inclusão de educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

A segunda meta não monitorada trata das condições objetivas a serem disponibilizadas para trabalhadores da educação, com o estabelecimento de planos de carreiras e outras formas organizativas de valorização desses profissionais. A previsibilidade da oferta de condições aos trabalhadores da educação não indica seu cumprimento, dado que o acompanhamento efetivo se faz restrito.

A terceira e a quarta meta que não puderam ser monitoradas tratam da estrutura componente da política pública, uma abrangendo os aspectos da participação e controle social, foco do presente estudo, e a outra os investimentos financeiros para o desenvolvimento da educação.

De acordo com o OPNE, o monitoramento não foi possível, nos casos listados acima, pela indisponibilidade de dados. A ausência informação ou ausência de transparência sobre os dados de uma política pública dificulta, diretamente, o processo de participação social. São notórios os óbices a realização da democracia participativa pelo monitoramento e avaliação da educação.

Nota-se a importância da elaboração aprofundada e clara dos documentos públicos, pois ainda que o PNE tenha sido construído por um conjunto de atores sociais, seu texto apresenta metas amplas. As demandas relacionadas em um Plano requerem a descrição de elementos que favoreçam sua realização e seu acompanhamento continuado.

Para facilitar a realização das metas, estas foram subdivididas em estratégias. Pode-se verificar, a partir da meta nº 19, que fornece os elementos centrais para este estudo, a apresentação de conteúdo amplo e abrangente não apresentando objetivamente critérios para sua realização.

#### 4.2.1 As estratégias componentes da Meta 19 do PNE

A Meta de número 19 do PNE se volta ao compromisso com a oferta de capacidades ao controle social, visando subsidiar de modo material e informacional a efetivação da gestão democrática da educação. O conteúdo da meta envolve a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à

comunidade escolar, focando no formato de escolhas ou designação de profissionais para atuar em espaços de gestão escolar de forma representativa, vinculando a oferta de condições, principalmente à União.

Elaborou-se um conjunto de 08 estratégias para favorecer a realização da meta 19, seus temas estratégicos mencionam desde a priorização das transferências voluntárias da União ao estímulo à participação social junto à política de educação. Para facilitar a visualização das estratégias que compõem a meta 19 se apresenta o Quadro 2.

#### QUADRO 2 – ESTRATÉGIAS DA META 19 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (LEI 13.005 DE 2014)

19.1	Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.
19.2	Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.
19.3	Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação.
19.4	Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações.
19.5	Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.
19.6	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.
19.7	Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.
19.8	Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

Fonte: Adaptado da Lei 13.005 de 2014.

Dentre as estratégias elaboradas a de número 19.2 objetiva ampliar programas de formação de conselheiros do FUNDEB, do conselho de alimentação escolar,

conselho escolar e conselho municipal de educação que atuam na operacionalização da educação. A proposta inclui a oferta de condições materiais, físicas e transporte para as fiscalizações nos locais.

A referida estratégia pode ser observada pela ótica das capacidades dada a descrição das necessidades de conselheiros e conselhos para o monitoramento da política pública de educação.

O foco da presente pesquisa decorre do teor apresentado pela estratégia 19.2, que direciona a atenção para as capacidades oferecidas aos conselhos e conselheiros do FUNDEB. Este é o espaço que realiza o monitoramento da aplicação dos recursos públicos para o desenvolvimento da educação básica, como ator de monitoramento e avaliação da política pública pode identificar necessidades e impulsionar a inclusão de temas na agenda pública. A formulação do atendimento as demandas decorrem de processo articulado que organiza medidas planejadas sobre as quais deve refletir a destinação financeira.

Para entender o processo de alocação de recursos financeiros destinados à educação básica faz-se válido verificar a caracterização do FUNDEB.

#### 4.3 O FUNDO: AS CARACTERÍSTICAS DO FUNDEB

A implementação de políticas públicas exige destinação de recursos financeiros para seu desenvolvimento, e isso ocorre por meio de fundos. Os fundos se formam como um tipo de “arranjo institucional” que concentram e aparelham “receita para aplicação em Lei<sup>217</sup>”, com organização e gerenciamento administrativo alinhado às normas da política a qual se vincula.

O fundo criado para a manutenção da Educação Básica que se encontra em vigor no Brasil foi antecedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. O FUNDEF foi criado após a promulgação da CRFB 1988, e regulamentado pela Lei nº 9.424 de 1996 que detalhou os objetivos do fundo de natureza contábil com vigência decenal. Em 1998, o FUNDEF foi instituído nos entes federativos com o compromisso de assegurar “vinculação de 60% dos recursos de despesas para o pagamento de seus

---

<sup>217</sup> Para Meirelles (1979, p.133) fundo público é “[...] toda reserva de receita para aplicação em determinada Lei.” Um Fundo Público exige gerenciamento administrativo que as normas da legislação da política ao qual está vinculado.

professores, e os demais 40% para a manutenção e o desenvolvimento do ensino exclusivamente no âmbito do ensino fundamental.<sup>218</sup>

O FUNDEF priorizou a educação infantil, permitiu a aplicação de recursos na educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante, porém, sem considerá-los para a distribuição de recursos financeiros.

Este fundo foi substituído, e a regência dos recursos públicos da Educação Básica passou a ocorrer pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Sua criação ocorreu por iniciativa do Poder Executivo, “mediante a Mensagem nº 352, de 2005, que deu origem à Emenda Constitucional - EC nº 53, de 2006”<sup>219</sup>. Trata-se de fundo especial, de natureza contábil, de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos) regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, “nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT”.

A CRFB de 1988, no *caput* do artigo 212, estabelece a vinculação do percentual de gasto mínimo dos recursos financeiros públicos para a educação. A União deve aplicar 18% de suas receitas em despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar, no mínimo, de 25% da receita resultante de impostos e transferências<sup>220</sup>.

A composição dos recursos do FUNDEB provém de impostos e transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados constitucionalmente. A distribuição dos recursos ocorre com base no número de alunos, devidamente,

---

<sup>218</sup> VIEIRA, Sofia L.; VIDAL, Eloisa, M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. In: PERES, Alexandre; VIDAL, Eloisa M. O Fundeb em perspectiva. In: *Em aberto*. v. 28, n. 93, p.29, jan/jun, Brasília: INEP, 2015.

<sup>219</sup> SERRANO, Marisa. *Ideias e propostas para a educação brasileira e plano de desenvolvimento da educação (pde) relatório setorial: ensino médio*. p. 8-9. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/comissoes/ce/documentos/PDE-RelatorioSetorial-SenMarisaSerrano-EnsinoMedio.pdf>> Acesso em: 08 de jan. 2019.

<sup>220</sup> Parágrafo único do Artigo 1º da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 estabelece: A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art e no inciso I do caput do art. 11 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de: I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino; II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.



matriculados na educação básica. O repasse segue processo automático denominado “fundo a fundo”, não requer que sejam firmados convênios entre os entes federados.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios - CNM, para calcular o percentual de recursos vinculados para o ensino não se considera a totalidade de receita prevista nos orçamentos públicos, mas os impostos, taxas e contribuições que não integram a base de cálculo dos recursos vinculados. A receita resultante de impostos corresponde à soma dos impostos próprios e inclui as transferências de impostos previstas pela CRFB de 1988, além de valores da dívida ativa de impostos, multas e juros de mora.

No caso dos Municípios, são incluídos: *i*) impostos próprios (IPTU, ISS, ITBI), a respectiva dívida ativa, multas e juros desses impostos; *ii*) transferências constitucionais recebidas da União (FPM, IRRF, ITR, IOF-ouro); *iii*) transferências constitucionais recebidas do Estado (ICMS, IPVA, IPI-Exportação)<sup>221</sup>. Com vistas a assegurar um valor mínimo por aluno/ano para os Estados e municípios, a União repassa ao FUNDEB, a título de complementação, parcela de recursos federais, no âmbito de cada Estado, onde o valor não seja atingido, em atendimento a EC nº 53 de 2006. Há indefinição conclusiva de indicador que possa calcular os valores ideais por aluno para esse repasse.

Este tema implica discussões sobre a definição de indicadores e da delimitação de produtos e serviços autorizáveis para compra pelo FUNDEB. As “regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários; diferentes fatores explicam as desigualdades sociais e regionais no Brasil<sup>222</sup>”, pois, uma vez considerada a realidade local há municípios que podem necessitar de produtos adicionais que não sejam necessários a outros. Esta é uma seara que permite perceber a importância dos mecanismos de fiscalização como aliados para o desenvolvimento da política pública.

Como forma descritiva das características da AMPLANORTE, será apresentado o total dos valores repassados pelo Tesouro Nacional referente a uma das fontes componentes do FUNDEB de cada município da região. Os recursos

---

<sup>221</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *O financiamento da educação e seus desdobramentos na gestão municipal*. Brasília: CNM, 2009. p.19.

<sup>222</sup> ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. v.53, Rio de Janeiro, 2010.p. 595.

financeiros apresentados se originam na arrecadação financeira da União, que repassa parcela do montante para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segundo o Tesouro Nacional “O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios<sup>223</sup>”.

Válido ressaltar que os valores dos repasses financeiros resultam do montante arrecadado, com isso ocorrem variações nos valores repassados que decorre da variação do montante arrecadado. “A arrecadação das receitas, que compõem o Fundo, varia em função do comportamento da atividade econômica.”<sup>224</sup>

O Quadro 3, foi elaborado a partir dos dados disponibilizados pelo sítio eletrônico do Tesouro Nacional<sup>225</sup> e apresenta os valores repassados para os municípios da região da AMPLANORTE no ano de 2019.

#### QUADRO 3 – REPASSES DO TESOIRO NACIONAL AO FUNDEB

MUNICÍPIOS	REPASSE FINANCEIRO DO TESOIRO NACIONAL EM 2019
Bela Vista do Toldo	R\$ 5.872.055,92
Canoinhas	R\$ 32.401.460,73
Irineópolis	R\$ 8.678.113,04
Itaiópolis	R\$ 12.439.154,93
Mafra	R\$ 27.359.677,27
Major Vieira	R\$ 4.645.250,56
Monte Castelo	R\$ 3.991.311,58
Papanduva	R\$ 8.272.506,14
Porto União	R\$ 12.259.205,73
Três Barras	R\$ 13.960.431,21
Total Regional	R\$ 129.879.167,11

Fonte: Tabela adaptada com dados disponíveis no sítio eletrônico do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda, 2019)

<sup>223</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA / TESOIRO NACIONAL. *Transferências constitucionais*. Disponível em: < [http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::: > . Acesso em: de 20 de out. 2019.](http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::)

<sup>224</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / FUNDO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – FNDE. *Perguntas frequentes*. Disponível em: < <http://www.fnede.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>>. Acesso em: 20 de fev. 2020.

<sup>225</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA / TESOIRO NACIONAL. *Transferências constitucionais*. Disponível em: < [http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::: > . Acesso em: de 20 de out. 2019.](http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::)

O Quadro demonstra variação entre os municípios, isso decorre da regra de distribuição utilizada que é calculada a partir do número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública. Os dados apresentados no Quadro 3 não incluem os valores acrescidos pelos impostos e multas sobre as transferências mencionadas na CRFB de 1988, art. 212, como componentes do FUNDEB.

A apresentação do Quadro 3 favorece a descrição das variações intrarregionais presentes na AMPLANORTE, pode-se perceber uma das características que compõem a realidade de cada município. Válido salientar que não se faz discussão principal deste estudo a eficiência ou suficiência dos valores repassados aos municípios da AMPLANORTE, mas a apresentação numérica se faz viável para a descrição do perfil local.

Os valores repassados aos fundos estaduais e municipais exigem cumprimento dos limites legais, para intensificar seu cumprimento são monitorados por sistema informatizado. O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE foi criado para oferecer transparência das informações, bem como, favorecer o acompanhamento e monitoramento pelo Controle Social.

O Secretário Municipal de Educação é o responsável pela inserção dos dados no SIOPE. Caso haja falha na inclusão das informações o sistema emite comunicado à Secretaria Municipal de Educação, à Câmara Municipal dos Vereadores e aos CACS para o devido acompanhamento devido do financiamento da educação básica. A vinculação do encaminhamento de informação sistematizada aos CACS demonstra uma medida de efetivar o acompanhamento das movimentações do FUNDEB pelo controle social.

#### 4.4 OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E A ESPECIFICIDADE DO CACS

Na busca de definição para os conselhos, que não se caracterizam somente estatais ou comunitários, Daniel<sup>226</sup> declarou “eu não sei sequer se é fácil classificá-los, porque o nosso sistema jurídico trabalha muito separadamente o direito privado e o direito administrativo”. Trata-se de interseção entre Estado e sociedade civil, impulsionadas, no Brasil, a partir da CRFB de 1988. Esses espaços de articulação

---

<sup>226</sup> DANIEL, Celso. Conselhos, esfera pública e Co-Gestão. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 129

política, podem ser atores estratégicos para a profusão das variadas ideias voltadas às organizações institucionais.

Para Bucci<sup>227</sup>, a construção de espaço de participação popular nas denominadas “instituições jurídico-políticas tradicionais”, configura condições para efetividade da ação de atores na “geração e execução das políticas públicas”. Então, há um campo de relações político-institucionais que sedimenta o espaço no qual o Conselho se constitui.

A CRFB de 1988, art. 205, assegura que a educação deve visar o desenvolvimento da pessoa humana com preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, ao passo que o art. 206 assegura o princípio da organização da educação pela gestão democrática<sup>228</sup>. São bases para os espaços de participação social que se mostram presentes na medida que consolidam o direito fundamental à educação, regulamentados pelo art. 2 e art. 14 da LDB 1996.

A Lei n.º 13.005, de 2014 estabeleceu o estímulo a criação dos conselhos municipais de educação, a serem fomentados pelos entes federados, para a elaboração e monitoramento dos planos de educação. São diversas as experiências realizadas com a articulação entre a sociedade civil e a educação pública. Na sequência apresentam-se as principais instâncias representativas, com caráter deliberativo e fiscalizador, que compõem a gestão democrática da política pública de educação nas esferas municipais.

#### 4.4.1 Conselho Escolar

Um Conselho Escolar é um órgão Colegiado previsto na LDB, art. 14, que estabelece como responsabilidade dos sistemas de ensino a definição das normas de “gestão democrática do ensino público”. A LDB sugere que sejam constituídos “Conselhos Escolares” ou “equivalentes”, definindo como princípio da gestão democrática a participação da comunidade escolar e local em sua composição.

O Conselho Escolar deve ser implantado em cada unidade escolar pública brasileira, para atuar no acompanhamento e monitoramento das atividades escolares. São competências deste Conselho: deliberar sobre o funcionamento interno das escolas; participar da elaboração do Projeto Político Pedagógico; acompanhar as

---

<sup>227</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001.p.7

<sup>228</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. art.206, Inc.VI.

atividades pedagógicas desenvolvidas e a execução administrativa e financeira das escolas, além de mobilizar a comunidade escolar para a realização de atividades voltadas a qualidade da educação<sup>229</sup>.

A regulamentação dos Conselhos Escolares varia de acordo com sua natureza, escola ou território. Há casos em que são constituídos independentes e com Estatuto próprio, como Associações de Pais e Mestres, por exemplo. Em outros casos integram a estrutura da escola e possuem regimentos adequados as normas gerais do sistema de ensino. Segundo o MEC<sup>230</sup>, em ambos os casos os colegiados possuem funções deliberativa, fiscalizadora, fiscal e mobilizadora.

#### 4.4.2 Conselhos Municipais de Educação - CME

A Lei 13.005 de 2014, art. 8º, parágrafo 2º, estabelece aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, membros do Sistema Nacional de Educação, o dever de elaborar, desenvolver e monitorar os respectivos Planos de Educação com “ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil”. Na sequência, o art. 9º, desta lei, define a obrigatoriedade de aprovação e disciplinamento da “gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos”. Para atender estas obrigações os municípios brasileiros, que não possuíam Conselhos Municipais de Educação - CME, passaram a formalizá-los.

De acordo com o Observatório do PNE<sup>231</sup>, em 2014, cerca de 87,5% dos municípios do país possuíam CME. A estruturação de Conselhos junto a educação se apresenta como partícipe da construção histórica desta política pública<sup>232</sup>.

Os Conselhos são instâncias de participação paritária formada por representantes governamentais e representantes não-governamentais que fiscalizam, orientam e assessoram o Poder Executivo Municipal, no desenvolvimento do direito à

<sup>229</sup>MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. *Conselhos Escolares*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12384:conselhos-escolares-apresentacao&catid=316:conselhos-escolares&Itemid=655](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384:conselhos-escolares-apresentacao&catid=316:conselhos-escolares&Itemid=655)>

<sup>230</sup>Id. *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília: MEC, 2004.p. 43-44

<sup>231</sup>OBSERVATÓRIO DO PNE. *Meta 19*. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/19-gestao-democratica/estrategia/19-5-fortalecimento-dos-conselhos>>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

<sup>232</sup>A Lei nº 5.692 de 1971, revogada pela Lei nº 9.394 de 1996 (LDB), apresentava a previsibilidade de organização de conselhos de educação, no entanto, o caráter posto a essas instâncias era normatizadora, em conformidade com o período de Regime Totalitário, vigente à época.

educação. Por se tratar de estrutura municipal, o CME possui regulamentação local e tem, substancialmente, o compromisso de fiscalizar e acompanhar a implementação do Plano Municipal de Educação.

Como forma de representação nacional dos CMEs, em 1992, foi formada a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME<sup>233</sup>. Dentre as finalidades da UNCME descritas no Regimento Interno, art. 2º, encontram-se:

- VIII- participar da formulação de políticas educacionais, com representação em instâncias decisórias e acompanhar sua concretização nos planos, programas e projetos correspondentes;
- IX- incentivar a formação e fortalecimento dos Conselheiros Municipais de Educação para que, no desempenho de suas funções, contribua decisivamente para a melhoria da educação nos municípios brasileiros.

A organização coletiva para representar os Conselhos Municipais visa a articulação em busca de respostas para demandas da política pública de educação, e demonstra preocupação com as estruturas dos conselhos. Busca a oferta de capacidades aos Conselheiros e aos Conselhos Municipais de Educação como contribuição do próprio direito à educação.

#### 4.4.3 Conselho de Alimentação Escolar - CAE

O Conselho de Alimentação Escolar - CAE é um órgão colegiado regulamentado pela Lei 11.947 de 2009 e pela Resolução do FNDE nº 26 de 2013. O CAE deve ser instituído na esfera municipal, estadual e federal para fiscalizar, deliberar e assessorar na gestão dos recursos oriundos do FNDE e dos recursos municipais ou estaduais que financiam o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Dentre os objetivos do PNAE está a contribuição para o desempenho escolar dos alunos com desenvolvimento, aprendizagem e práticas adequadas e saudáveis de alimentação. Assim, o CAE zela para que os objetivos do PNAE sejam cumpridos.

A composição do CAE deve contar com no mínimo 07 membros titulares e suplentes representando o poder executivo, trabalhadores da educação, organizações da sociedade civil e pais de alunos/as. A atuação do CAE complementa

---

<sup>233</sup>UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Regimento Interno*. Disponível em: <https://uncme.org.br/Gerenciador/kcfinder/upload/files/REGIMENTO%20INTERNO%20-%202008-03-2019318.pdf>>. Acesso em: 10 de jul. 2019.

o controle interno realizado pela administração pública e o externo realizado, por exemplo, pelo Tribunal de Contas do Estado -TCE nas esferas estaduais e Tribunal de Contas da União -TCU na esfera federal.

São atribuições do CAE de acordo com a Resolução nº 26 de 2013:

Analisar o Relatório de acompanhamento de gestão do PNAE antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo; Analisar a prestação de contas do gestor; Fornecer e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE; e Comunicar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle responsáveis quaisquer irregularidades identificadas na execução do PNAE.<sup>234</sup>

Para que se assegure a formação continuada dos conselheiros foi criada, pelo FNDE, a Coordenação Geral do Programa de Alimentação Escolar - CGPAE para a realização de cursos e capacitações para conselheiros. A proposta da CGPAE é desenvolver cursos a distância, através da Plataforma de Educação Corporativa do FNDE, para o conhecimento das ferramentas de controle social e da PNAE.

#### 4.4.4 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS

A Lei nº 11.494 de 2007 que dispõe sobre o FUNDEB, indica que o fundo deve receber fiscalização pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, e os recursos da União na composição do Fundo dos Estados devem ser fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União. Estão previstos, pela referida lei, os mecanismos que envolvam cidadãos e organizações sociais para acompanhamento da aplicação dos recursos públicos do FUNDEB, criando e regulamentando os conselhos como órgãos colegiados nas diversas esferas federadas.

Os Conselhos do FUNDEB ou CACS devem possuir composição paritária com no mínimo nove membros representantes governamentais e não-governamentais, com atividade não remunerada. A lei expressa impeditivos para a nomeação de conselheiros, nas seguintes situações: *i)* caso cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais; *ii)* tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultora que

---

<sup>234</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. 1. ed. Brasília: TCU, 2017. p. 3-7

preste serviços à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais; *iii*) estudantes que não sejam emancipados; *iv*) pais de alunos que: a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Municipal, gestor dos recursos; ou b) prestem serviços terceirizados, no âmbito do Poder Executivo Municipal em que atuam os respectivos conselhos.

No que se refere às atribuições do Conselho do FUNDEB essas são: *i*) controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb; *ii*) supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual; *iii*) acompanhar a aplicação dos recursos federais dirigidos ao Programa Nacional de Transporte Escolar - PNATE, analisar suas prestações de contas e formular pareceres analíticos sobre a aplicação desses recursos, remetendo-os ao FNDE; *iv*) De acordo com a conveniência, os conselhos do FUNDEB podem solicitar à Administração Pública local registros contábeis e demonstrativos gerenciais do Fundo; ou convocar o Secretário de Educação para esclarecimentos ou requisitar cópia de documentos licitação, empenho, pagamento de obras e serviços, ou fiscalizar obras custeadas com recursos do Fundo. Compete aos conselhos, formular pareceres sobre prestações de contas dos recursos do FUNDEB, com apresentação ao Gestor Municipal em no máximo 30 (trinta) dias com antecedência do vencimento do prazo para envio ao Tribunal de Contas competente<sup>235</sup>.

Os colegiados que fiscalizam o FUNDEB não substituem os conselhos locais de educação, pois, possuem foco específico na fiscalização e acompanhamento do Fundo e suas aplicações. A organização normativa autoriza os colegiados a realizarem as medidas necessárias para o desenvolvimento das atribuições.

Embora se tenha essa definição, se faz importante perceber a manifestação de Souza<sup>236</sup> sobre os Conselhos. A autora revela que “evidências esparsas indicam que muitos desses conselhos são uma mera reprodução do que dizem as normas desses programas”. Percebe-se a existência de modelo meramente operacional como

---

<sup>235</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. *Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEB*. Brasília:MEC,2008.p.21.

<sup>236</sup> SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura social e desigualdade*. Petrópolis, 1999. p.13.



tendência de postura desenvolvida pelos Conselhos, ou ainda, possível forma de atuação desarticulada da participação social.

Essas situações permitem uma observação pela ótica de Bourdieu<sup>237</sup>, que entende as relações de participação social estabelecidas na correlação de forças institucionais, consistindo, em conceitos próprios como as linguagens. Isso se reflete nos comportamentos dos indivíduos nutrindo elementos que formam um “poder simbólico” em relação aos espaços de participação social. Criam-se formas e obstáculos a ampla e necessária participação social, pelo estabelecimento de regras, hábitos, horários e agendamentos que na reprodução de um poder estruturante macrossocial se tornam impeditivos para que os indivíduos se sintam pertencentes aos Conselhos. A reprodução do comportamento construído pelo “poder simbólico” estruturado em sociedade tende a produzir e normatizar desigualdades sistêmicas.

Nesse espaço, mesmo que os Conselhos possuam em si a proposta de participação ativa tendem a corresponder a um modelo padronizado de ação, isso os leva a agir como se sua atribuição configurasse o cumprimento de metas operacionais estabelecidas.

No caso dos CACS, por serem constituídos para uma função específica de fiscalização da gestão do FUNDEB a ampliação do foco de atenção e atuação dos Conselhos e Conselheiros exige esforço de mudança procedimental institucionalizada. Requer-se superação de tendências ao mero cumprimento formal de função, como cumprimento de um processo mecânico, para o estabelecimento de espaço dialógico, reflexivo, analítico e propositivo.

Os Conselhos, particularmente os CACS, se constituem como espaço de contradição de forças, exigindo para sua atuação uma superação de padrões. A proposta dos Conselhos tende a provocar ruptura com os modelos educacionais formalmente instituídos, intensificando o desenvolvimento pleno da educação, direito que decorre do princípio da dignidade humana.

A atuação e a busca pela valorização dos Conselhos como espaços de participação social, pauta-se na concepção de educação em sentido amplo, abrangendo os aspectos da vida em sociedade. Conforme reflete Adeodato<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> BOURDIEU, Pierre. El misterio del ministerio. In: WACQUANT, Loïc. *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005.

<sup>238</sup> ADEODATO, Benedito da Fonseca e Souza. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016. p. 132.

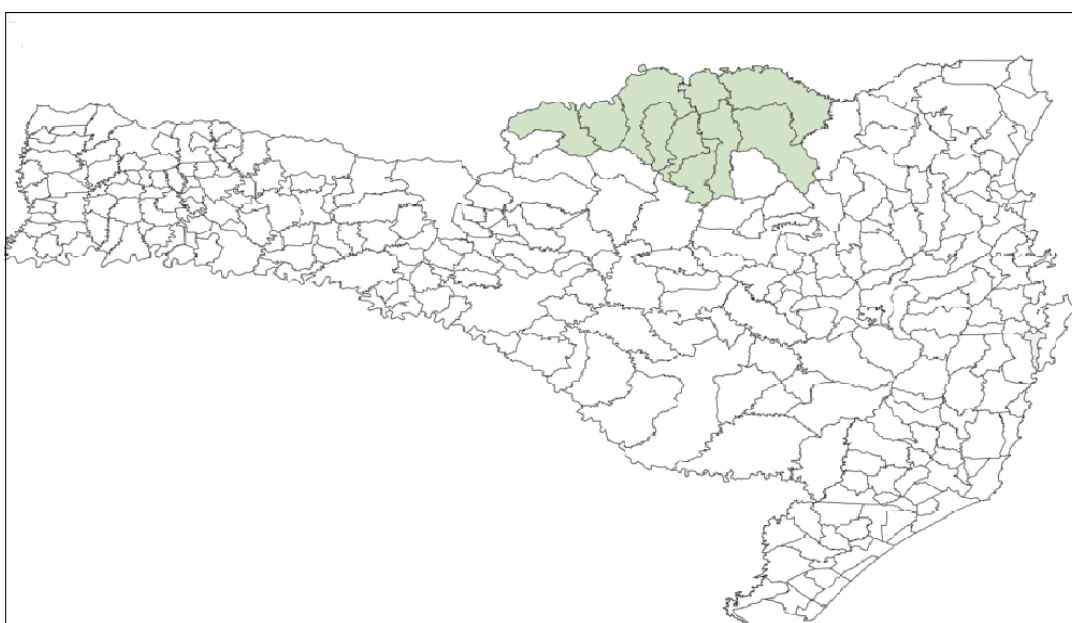
“independente da classe social, raça, cultura ou qualquer outro fator” deve-se garantir o mesmo nível de valor a todas as pessoas. Dessa afirmação se extrai a fundamentação de defesa de uma política pública de educação como um direito propulsor de liberdade, dignidade e cidadania manifestadas pela efetiva participação social.

## 5. OS CACS DA AMPLANORTE: CAPACIDADES E NECESSIDADES

### 5.1 A REGIÃO DA AMPLANORTE

A microrregião do Estado de Santa Catarina abrangida pela Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLANORTE reúne 10 municípios. A Figura 1 apresenta sua localização geográfica dentro do espaço catarinense:

FIGURA 1 – A REGIÃO DA AMPLANORTE EM SC



Fonte: Adaptado do sítio eletrônico da AMPLANORTE (2019).

O conjunto de municípios da AMPLANORTE reúne características econômicas, ambientais e culturais próximas entre si, formando coesão social da área. A extensão geográfica contempla 8.095,494 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 3,4 % do território do Estado de Santa Catarina, e possui população estimada de 239.337 pessoas.<sup>239</sup>

Segundo a classificação realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em relação a população total dos municípios brasileiros, a região da AMPLANORTE é composta por municípios de médio e pequeno porte, conforme apresenta o Quadro 4:

---

<sup>239</sup> AMPLANORTE. *Amplanorte em números*. Mafra: AMPLANORTE, 2018, p. 4. Disponível em: < <https://amplanorte.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/123651>>. Acesso em: 10 de set. 2019.

#### QUADRO 4 – OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA AMPLANORTE

CLASSIFICAÇÃO DO PORTE	MUNICÍPIOS
Pequeno Porte I – população até 20.000 habitantes	Bela Vista do Toldo, Irineópolis e Major Vieira
Pequeno Porte II – população 20.001 até 50.000 habitantes	Papanduva, Três Barras, Monte Castelo e Itaiópolis.
Médio Porte – população entre 50.001 até 100.000 habitantes	Canoinhas, Porto União e Mafra

Fonte: Adaptado do sítio eletrônico do IBGE (2019).

A apresentação do Quadro 4 se faz válida para entender uma das características da região e não objetiva esgotar os elementos descritivos da área, mas oferecer uma forma de identificação do perfil da AMPLANORTE. As diferenças entre o quantitativo populacional e geográfico dos distintos locais, aliados ao dinamismo cotidiano demonstram que a elaboração de políticas públicas requer aproximação com as áreas que serão foco de atenção, também denominadas como território.

Expressa Dagnino<sup>240</sup> que a partir dos anos finais da década de 1990, coloca-se em voga o conceito de territorialidade buscando abranger o conjunto dos elementos de uma área. No período foram elaboradas intervenções com múltiplas dimensões, a exemplo de modelos europeus emergiram várias políticas públicas que se ancoraram no conceito dos recortes territoriais e seus arranjos institucionais.

O espaço nacional composto por uma diversidade de áreas com suas particularidades locais tende a fomentar a estruturação das instâncias colegiadas ou formas associativas como estratégia de fortalecimento local. As práticas associativas e deliberativas regionais permitem a observância das realidades expressas na formulação de respostas do Estado aos problemas a serem enfrentados.

Durante o período de 2003 a 2018 a microrregião do Planalto Norte catarinense possuiu outro recorte institucional realizado pelo Governo do Estado, por meio de Agências de Desenvolvimento Regional – ADR, com a proposta de aproximar a comunicação entre o estado e os municípios. O modelo foi desativado pelo Decreto

<sup>240</sup> DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.p. 280-281

nº 1516 de 2018, do Governo do Estado de Santa Catarina, permanecendo a organização da Gerência Regional de Educação com a abrangência territorial da ADR<sup>241</sup>.

A região possuiu outro modelo de divisão territorial utilizada pelo Programa Territórios da Cidadania – PTC, que foi extinto em 2016 juntamente com o Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA. O PTC deixou legados como a descrição local e identificação das dificuldades e potencialidades regionais, na divisão realizada pelo programa incluía-se o município de Matos Costa.

A proposta de intervenção do PTC incluiu estratégias para desenvolvimento regional sustentável com garantia de direitos sociais, em áreas do país nas quais se identificam defasagem socioeconômica e humana local. A medida ministerial demonstrou a carência de desenvolvimento econômico e universalidade de programas básicos de cidadania manifestada na região.

O Estado de Santa Catarina foi contemplado com dois “Territórios da Cidadania”, sendo um deles o “Território Planalto Norte” com abrangência de 14 municípios. A área contemplada abrangia uma população de 357.082 habitantes, destes 84.430 moradores da área rural, ou seja, 23,64% do total. Somavam-se 12.909 agricultores familiares, 460 famílias assentadas e 2 terras indígenas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH médio é 0,79.<sup>242</sup> O PTC considerou dados do IDEB, Índice de cadastrados no Programa Bolsa Família, Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, Quilombolas, Terras Indígenas, Pescadores, Agricultura Familiar, Assentamento de Reforma Agrária e Ruralidade.

A base da produção na região da AMPLANORTE é agricultura e extrativismo, de acordo com a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI, 82% dos estabelecimentos agropecuários, da região, são de agricultura familiar.

---

<sup>241</sup> São 13 municípios abrangidos pelo traço institucional da ADR (Bela Vista do Toldo, Canoinhas, Irineópolis, Major Vieira, Porto União, Três Barras, Itaiópolis, Mafra, Monte Castelo, Papanduva, Rio Negrinho e São Bento do Sul).

<sup>242</sup> KNOREK, Reginaldo; ROCHA, Edénir A. L. P. SCZIMINSKI, Terezinha de Fátima. Territórios da cidadania catarinenses: as ações de transferências voluntárias no eixo da infraestrutura produtiva rural. In: *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*. v.5, n.2, p.158, jul./dez, 2015.

Outro dado relevante revela que as propriedades rurais instaladas contribuem com 60% da produção de erva-mate do Estado de Santa Catarina<sup>243</sup>, tipo de produção extrativista. Os traços econômicos regionais que são historicamente marcados pelo extrativismo de madeira e erva-mate impactam no processo de identidade da população local. Pois, a produção extrativista exige das pessoas um tipo físico forte, sem qualquer preocupação com as condições de vida ou de desenvolvimento humano e intelectual dos trabalhadores. Disso se percebe um processo socioeconômico que “mantém uma posição do trabalho de subserviência, de subalternização”, como indicam Milani e Pawlowytsch<sup>244</sup>, formando uma característica cultural de pobreza e não-acesso à educação e demais políticas públicas que possam oferecer “liberdades objetivas”.

Para evidenciar as situações manifestadas na realidade cultural, social e identitária nos municípios do país, o IBGE oferece indicadores de desenvolvimento humano. Os dados de IDHM 2010 apresentam o Estado de Santa Catarina ocupando o 3º lugar dentre os demais Estados brasileiros, com o valor de 0,774. Este indicador reúne informações de *i*) expectativa de vida ao nascer, *ii*) educação e *iii*) renda *per capita*, formando uma escala de 0 a 1, de modo que a proximidade de 1 indica o “melhor desempenho” do município ou região analisada. A escala apresenta cinco faixas de classificação que vão de: Muito Baixo: entre 0 e 0,499; Baixo: entre 0,5 e 0,599; Médio: entre 0,6 e 0,699; Alto: entre 0,7 e 0,799 e Muito Alto: entre 0,8 e 1,00.

Dentre as informações do IDHM, o “sub índice” referente a educação em Santa Catarina apresentou percentual de 91,51% de estudantes entre 11 a 13 anos devidamente matriculados em unidades de ensino básico. Entre os jovens com idade entre 15 e 17 anos que completam o ensino fundamental, a proporção é de 69,19%, atingindo o segundo lugar entre os estados brasileiros<sup>245</sup>. A apresentação estatística oferece segurança para que os atores envolvidos na política pública possam analisar a realidade e então promover respostas as situações identificadas.

---

<sup>243</sup> EPAGRI / SC. Sabor e identidade cultural na cuia. *Agropecuária Catarinense*. Disponível em: <<http://revista.epagri.sc.gov.br/index.php/2018/11/30/sabor-e-identidade-cultural-na-cuia/>>. Acesso em 10 jul. 2019.

<sup>244</sup> MILANI, Maria Luiza; PAWLOWYTSCH, Pollyana Weber da Maia. As representações sociais e pobreza no planalto norte catarinense: voz das beneficiárias do programa bolsa família. *Revista Desenvolvimento em questão*. v.17,n.46, p. 213, jan-fev. Unijuí, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.199-217>>. Acesso em: 20 de abr. 2019.

<sup>245</sup>PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do desenvolvimento humano*. Disponível em: <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_uf/santa-catarina#educacao](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/santa-catarina#educacao)>. Acesso em: 10 de jul. 2019.

De posse de manancial de informações a Secretaria de Estado de Educação de Santa Catarina (s/d)<sup>246</sup> apresentou dados a listagem da avaliação do IDHM de 2010. No Quadro 5 pode-se verificar a lista de municípios da AMPLANORTE com os respectivos IDHM.

#### QUADRO 5 – RANKING DE IDHM DA REGIÃO DE AMPLANORTE

Municípios da Região da AMPLANORTE	IDHM/2010
Porto União	0,786
Maíra	0,777
Canoinhas	0,757
Itaiópolis	0,708
Três Barras	0,706
Papanduva	0,704
Irineópolis	0,699
Major Vieira	0,690
Monte Castelo	0,675
Bela Vista do Toldo	0,675

Fonte: adaptada da Tabela publicada pelo Governo do Estado de Santa Catarina/Secretaria de Estado de Educação (2019).

A Média do IDHM da Região da AMPLANORTE é de 0,717 e, portanto, classificação “Alta”, e, inferior da média estadual que é de 0,774. Importante perceber as particularidades da região, vez que, um dado que analisa uma média de valores pode ocultar o indicador específico. No caso particular se apresentam os municípios de Bela vista do Toldo e Monte Castelo, ambos, com indicador de 0,675. Além do município de Major Vieira com IDHM de 0,690 e Irineópolis com IDHM de 0,699, configurando dados inferiores no *ranking* regional.

Estes índices colaboram com a descrição da região desses municípios demonstrando a desigualdade do desenvolvimento humano “intrarregional” existente na região da AMPLANORTE. São razões que desvelam a importância de estudo específico para o conhecimento regional e sociocultural, com vistas a assegurar a implementação de políticas públicas, programas, projetos, serviços ou benefícios sejam direcionados às demandas da realidade.

<sup>246</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA / SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. Disponível em: < <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/dados-educacionais-454/2125-idh-analise-e-municipios-2010-3891/file>>. Acesso em: 10 de set. 2019.

## 5.2 APRESENTAÇÃO DOS DADOS COLETADOS, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa empírica realizou-se pautada em estudos teóricos sobre o direito à educação como política pública e seu processo democrático participativo, particularmente, nas esferas municipais. Elegeu-se como objeto a oferta das capacidades aos Conselhos e Conselheiros do FUNDEB, na região da AMPLANORTE, que são os espaços de participação social responsáveis pelo monitoramento da política pública de educação. Buscou-se, pela abordagem regional, a constatação quanto a aplicabilidade do compromisso contido na Lei 13.005 de 2014, sobre as Capacidades mencionadas. A área escolhida, municípios da região da AMPLANORTE, tornou-se foco da pesquisa em consideração ao seu histórico como alvo da política pública de desenvolvimento regional, por meio do Programa Territórios da Cidadania (extinto em 2016). O fato de a área ter se tornado foco de programa Federal dirigido ao desenvolvimento regional demonstra que o local possui características próprias em relação as demais áreas do Estado de Santa Catarina.

Por meio da pesquisa científica permite-se a averiguação da realidade com comprovação ou refutação de hipóteses de pesquisa elencadas para estudo. As hipóteses se referem as proposições que permitem relacionar a observação da realidade empírica com uma teoria científica direcionada ao tema central pesquisado. O caminho que promove esta relação entre observação e teoria se refere ao método de trabalho, como orienta Minayo<sup>247</sup>. O método auxilia na tomada das decisões para o alcance das metas traçadas e na escolha da metodologia que permita ao cientista perceber possíveis variações no decorrer da investigação. A eleição da metodologia e seus procedimentos de trabalho apresenta uma série de atividades para a coleta de dados e análise material. O método utilizado para a investigação da presente pesquisa se caracteriza como indutiva<sup>248</sup>, que visa aproximação com o objeto investigado e a observância dos fenômenos envolvidos nesta busca.

---

<sup>247</sup> MINAYO, Maria Cecília S. *A pesquisa social: Teoria, métodos e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1993.p.16.

<sup>248</sup> Para Richardson (2012, p.35) o método indutivo permite a indução de alguns casos, adequadamente, observados algo que se possa manifestar sobre outros elementos da mesma categoria de análise.



Inicialmente, realizou-se estudo bibliográfico e documental<sup>249</sup> com a proposição de que a participação social nos Conselhos de direitos, configurada como democracia participativa se faz própria do Estado Democrático de Direito.

Ocorreu a busca documental nas atas dos Conselhos Municipais do FUNDEB da Região da AMPLANORTE, para a verificação de registros da oferta de condições em atendimento a previsão estabelecida pelo PNE, para o período de 2014-2016. Para tanto foram estabelecidos os seguintes descritores para a leitura documental que permitiram o processo investigativo, de abordagem quantitativa: Recebimento de Cursos ou Capacitações presenciais para Conselheiros, Recebimento de Cursos ou Capacitações a distância para Conselheiros, Recebimento de Material informativo distribuído aos Conselheiros do CACS, Recebimento de Material Informativo destinado ao CACS e Disponibilização de recursos físicos e recebimento de materiais para os CACS. Os descritores se estabeleceram como meios usados para identificar os elementos referentes ao objeto de estudo (Condições para Conselhos e Conselheiros dos CACS na região da AMPLANORTE).

Posteriormente, foram aplicados questionários aos CACS, para mensurar as condições materiais, informacionais e técnicas oferecidas aos conselhos e conselheiros do FUNDEB. Na sequência, pela análise dos dados, buscou-se confrontar as respostas obtidas em relação a previsibilidade de ação expressa na Lei 13.005 de 2014. Portanto trata-se de pesquisa aplicada dada sua natureza e característica prática.

Referente aos métodos, a pesquisa se apresenta como descritiva, buscando apresentar o objeto (a presença de capacitações/capacidades registradas nas atas dos CACS) de modo quantificado. Considerou-se a totalidade dos dados analisados como apresentação de uma característica do contexto regional, por meio de quadro numérico quantitativo. A descrição quantitativa norteou teoricamente a aplicação dos questionários de pesquisa e a mensuração das amostras estatisticamente validadas.

Elegeu-se como população a totalidade dos 10 CACS, componentes da região da AMPLANORTE, contudo, no primeiro contato foi recebida a negativa quanto a participação de um dos CACS. No desenvolvimento da pesquisa um segundo CACS, de outro município, embora tenha se manifestado favorável à sua participação não

---

<sup>249</sup> Segundo Gil (2002,p.46) a pesquisa bibliográfica se produz, sobretudo, em busca material em livros, enquanto a pesquisa documental ocorre em uma diversidade de documentos produzidos como leis, regulamentações, ofícios e outros.

realizou o fornecimento de dados. De tal forma, a totalidade da análise foi redimensionada para 8 municípios associados a AMPLANORTE.

O procedimento de busca foi realizado com leitura detalhada das atas, e observação para as possíveis variáveis das categorias de pesquisa elencadas. Pois, como explica Richardson<sup>250</sup>, o objeto na pesquisa social é considerado pela sua relação histórica que se estabelece em permanente alteração.

Os dados da pesquisa não são fatos isolados, portanto, seu resultado expressa um processo dinâmico, pode fornecer condições para futuras averiguações. Inclusive, os resultados, pela ótica do Ciclo das Políticas Públicas, compondo elementos que possam favorecer a “Identificação de demandas”.

Pautando-se nesse entendimento serão apresentados os levantamentos de dados com posterior análise, fundamentada teoricamente, e seguida das considerações finais elencando apontamentos identificados pelo procedimento científico de investigação.

### 5.2.1 Apresentação dos dados coletados das atas

A coleta de atas dos CACS da região da AMPLANORTE contabilizou 75 atas, assim distribuídas: 20 atas referentes a 2014, 29 atas referentes a 2015 e 26 atas referentes a 2016. O resultado da leitura documental se apresenta no Quadro 6:

QUADRO 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS REGISTROS DAS CONDIÇÕES INFORMACIONAIS NAS ATAS

DESCRITORES DA LEITURA DOCUMENTAL	2014	2015	2016
Recebimento de Cursos ou Capacitações presenciais para Conselheiros	0	0	0
Recebimento de Cursos ou capacitações a distância para Conselheiros	0	0	0
Recebimento de Material	0	0	0

<sup>250</sup> RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa social: Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985. p. 30

informativo distribuído aos Conselheiros			
Recebimento de Material Informativo destinado ao Conselho	0	0	1
Disponibilização de recursos físicos e recebimento de materiais para os CACS	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Como resultado da análise das atas, em relação aos descritores utilizados, verifica-se 01 (uma) menção sobre a oferta de material informativo para os conselhos no período 2014-2016. O resultado apresentado não permite afirmar quanto a disponibilidade de conteúdo formativo para conselheiros dos CACS, conforme previsto na Lei 13.005 de 2014.

Durante a busca dos dados pode-se notar o registro de debates e explicações sobre a função do conselheiro, em geral, pelo/a presidente do Conselho durante as reuniões. Isso demonstra uma forma de preocupação, oriunda do interior dos conselhos com o desenvolvimento das atividades. Todavia, não foram encontrados registros de solicitações para capacitações ou cursos aos Conselhos e Conselheiros enviados aos órgãos competentes.

Pode-se evidenciar pela ausência de registro em ata, da oferta de condições aos conselheiros para o desenvolvimento de suas atividades, uma acentuação do CACS como espaço de igualdade formal, com isso, mascarando desigualdades factuais na realidade de cada Conselho. Assim, de posse das ideias de Bourdieu<sup>251</sup> que ao tratar um aspecto de conservação dos moldes sociais e comportamentais reproduzidos por meio da educação institucionalizada, com seus métodos e técnicas de ensino e aprendizagem, retrata a sociedade atual como espaço no qual são proclamados “ideais democráticos” e protegidos os “privilégios”. Pode-se dizer que a realidade na qual se constituem os CACS, na região da AMPLANORTE, possui o seguinte aspecto: Consolida o caráter democrático formal da educação e o exercício

<sup>251</sup> BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 53

da participação social, porém carece de condições específicas para a otimização estrutural e intervenção efetiva no desenvolvimento da política pública de educação.

As condições informacionais a serem disponibilizadas aos conselheiros do CACS se vinculam ao acompanhamento, monitoramento e avaliação de práticas e medidas adotadas pelo Estado atuando diretamente na consolidação do ideal da democracia participativa. Para Brandão<sup>252</sup> a democracia participativa se sustenta no tripé: *i*) participação ativa da cidadania; *ii*) federalismo (descentralização política); e *iii*) “democracia direta”, assegurada pela participação social. Essas são condições políticas que propiciam a realização do regime de participação no processo democrático, e se ampara sobre bases ou disposições de liberdades potencializadoras da cidadania.

Neste contexto, os Conselhos se relacionam com o processo de democracia direta, o que reforça a importância das condições informacionais para o aprimoramento das ações e discussões estabelecidas, especificamente no que se refere aos CACS. Visto que o conteúdo sobre o qual recai a análise dos CACS pode apresentar temáticas de caráter burocrático que exigem a produção de informações facilitadas para a interlocução e acompanhamento efetivo pelos conselheiros.

Ressalta-se a importância de se colocar os Conselhos a salvo de tecnicismos ou processos seletivos para o exercício democrático, distanciando-se da ideia de que as condições ofereçam “privilégios” a conselheiros. Na contramão disso, o que a presente análise sugere é que se aporem contínuos processos de aprendizagem e participação social de modo a aprofundar a vivência da cidadania, que de acordo com Sarlet<sup>253</sup> *et.al.* se refere a própria condição humana. Esta reflexão coaduna com a própria existência dos CACS que acolhe a ideia da formação cidadã como processo educacional e formativo humano como aprofundamento das relações democráticas.

A continuidade da oferta das condições aos CACS decorre de sua rotatividade de componentes. Como forma de descrever as formações dos CACS, na AMPLANORTE, buscou-se identificar seus números de componentes. Essa ação permite verificar se há distinção entre as formações dos CACS dadas as particularidades intrarregionais.

---

<sup>252</sup> BRANDÃO, Assis. As duas concepções de democracia de Bobbio: A ética e a procedimental. In: TOSI, Giuseppe (org.). *Norberto Bobbio: Democracia, direitos humanos, guerra e paz*. João Pessoa: UFPB, 2013. p. 145-151.

<sup>253</sup> SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 296.

### 5.2.2 Número de componentes do CACS

O processo de coleta de dados e fundamentação teórica sobre os Conselhos do FUNDEB apontou a importância da caracterização da média de composição dos CACS na região da AMPLANORTE.

Os dados coletados indicaram que para 90%, dos CACS respondentes, sua composição é formada por 22 conselheiros. Enquanto para 10% dos respondentes, os CACS são formados por 9 conselheiros.

Os resultados da pesquisa indicam que há ampliação do espaço de participação social proposto pelos CACS, embora, a Lei nº 11.494 de 2007 que norteia a criação desses Conselhos permita o número mínimo de 9 (nove) componentes<sup>254</sup>. A composição dos CACS nos municípios deve contemplar: a) dois representantes do Poder Executivo Municipal, sendo um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; b) um representante dos professores da educação básica pública; c) um representante dos diretores das escolas básicas públicas; d) um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; e) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; f) dois representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um de entidade de estudantes secundaristas. Sugere-se a inclusão de representante do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal de Educação.

Constatou-se que a composição mínima permitida pela referida lei não representa a quantidade majoritária na região da AMPLANORTE, ainda que haja desigual porte de municípios a tendência verificada é a criação de CACS amplos.

A característica de agregar amplo número de componentes em Conselhos pode favorecer a ampliação dos debates e circulação das informações. A disponibilidade de condições de atuação deve abranger a todos os componentes dos conselhos, a cada renovação de composição do órgão colegiado, que se renova a cada 02 anos. Porém, a ampliação do número de conselhos, aliado ao aumento do número de componentes dos conselhos aparece como um desafio para a renovação dos seus participantes. Como mencionou Daniel<sup>255</sup>, geralmente, “são as mesmas pessoas que

---

<sup>254</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. *Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEB*. Brasília:MEC,2008.p.21.

<sup>255</sup> DANIEL, Celso. Conselhos, esfera pública e Co-Gestão. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 126

participam de todos eles”. A afirmação desvela possível incapacidade de renovação dos conselheiros, questão que remete a reflexão sobre a disponibilidade dos indivíduos para ocupar este papel.

A disposição dos indivíduos para se fazerem presentes e ativos nos espaços de participação social merece atenção. Dessa forma, a ideia de pertencimento se mostra uma observação salutar, vez que a participação social se relaciona com a proposta de reconhecimento do indivíduo como partícipe de um espaço, de uma cidade e de sua sociedade. Como expressa a perspectiva bourdieusiana<sup>256</sup> a capacidade de manifestação política, não está distribuída universalmente e depende de fatores como uma “espécie” de competência socialmente reconhecida, e de sentimento quanto a posse de habilidade para seu exercício. Ao se lançar o olhar para os CACS, pode-se dizer que embora cumpram o estabelecimento legal e unam representantes governamentais, trabalhadores e público usuário da educação esses componentes são afetados por relações macrossociais que podem influenciar em sentimento de não-pertencimento aos espaços participativos.

As condições materiais e informacionais, entre outras, são fundamentais para favorecer a ampliação de participação social por diferentes atores no interior dos conselhos e impactando nos diversos espaços da sociedade. Declara Daniel<sup>257</sup> que as pessoas demandam de conhecimento sobre a política pública na qual atuam, e nas demais políticas interligadas, sem que sejam cientistas ou servidores públicos, mas que possam ser cidadãos conhecedores de suas possibilidades de participação social.

Entende-se que além da disponibilidade legal para se criar um conselho são necessárias as habilidades de conhecimento sobre esse espaço e suas funções. De tal maneira que não sejam caracterizados “tecnicismos” como exigência para a participação social, mas que os indivíduos se sentam livres e pertencentes aos Conselhos para que suas ações sejam profícuas.

No campo das condições necessárias aos Conselhos, as condições físicas e os recursos humanos e materiais também são importantes e buscou-se conhecer a disponibilidade destes recursos.

---

<sup>256</sup> WACQUANT, Loïc. Indicações sobre Pierre Bourdieu y la política democrática. In: WACQUANT, Loïc. *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005. p.28

<sup>257</sup> DANIEL, Celso. Conselhos, esfera pública e Co-Gestão. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 128

### 5.2.3 Estrutura Física, Recursos Humanos, materiais e virtuais ofertados aos CACS

No que se refere aos recursos estruturais disponibilizados aos CACS na região da AMPLANORTE, buscou-se identificar a existência de alguma modalidade estrutura específica para a organização e concentração das atividades administrativas dos conselhos municipais. Tais como as Casas dos Conselhos, Fóruns dos Conselhos ou organização municipal congênere para oferta de suporte operacional e estrutura física para as instâncias colegiadas, das diversas políticas públicas nos municípios.

A pesquisa revelou que do total dos respondentes 90% não possuem Casa dos Conselhos ou Fórum dos Conselhos, enquanto 10% do total analisado possui Casa ou Fórum dos Conselhos.

O resultado da pesquisa aponta que a realização das atividades administrativas são responsabilidades dos próprios CACS da região da AMPLANORTE. Este dado nos possibilita refletir sobre alguns apontamentos em relação as condições de estrutura como Fórum dos conselhos, pois a inexistência de uma unidade como Fórum ou Casa dos conselhos reafirma a possibilidade da descentralização das atividades, que poderão ocupar as instituições no município para realização de reuniões, sem a concentração de atividades para um servidor público, minimizando a ingerência da municipalidade sobre os conselhos; por outro lado a existência de um setor que centraliza as atividades dos conselhos pode reduzir as atividades que, geralmente, são agregadas aos conselheiros em seus cotidianos profissionais.

Ocorre dentre as atividades burocráticas a elaboração, digitação, digitalização e arquivamento de documentos, envios de correspondências, contatos telefônicos entre outras atividades que são somadas as diversas atividades diárias dos conselheiros. Este fator pode, de algum modo, responder ao apontamento realizado na pergunta anterior quanto a dificuldade de renovação dos conselheiros, dado o acúmulo de demandas operacionais que são assumidas com a função, principalmente para presidentes e secretários/as.

A ausência de estrutura e condições operacionais dos conselhos no Brasil é verificada por Souza<sup>258</sup> e por Dagnino<sup>259</sup> que indicam uma realidade conflituosa em

---

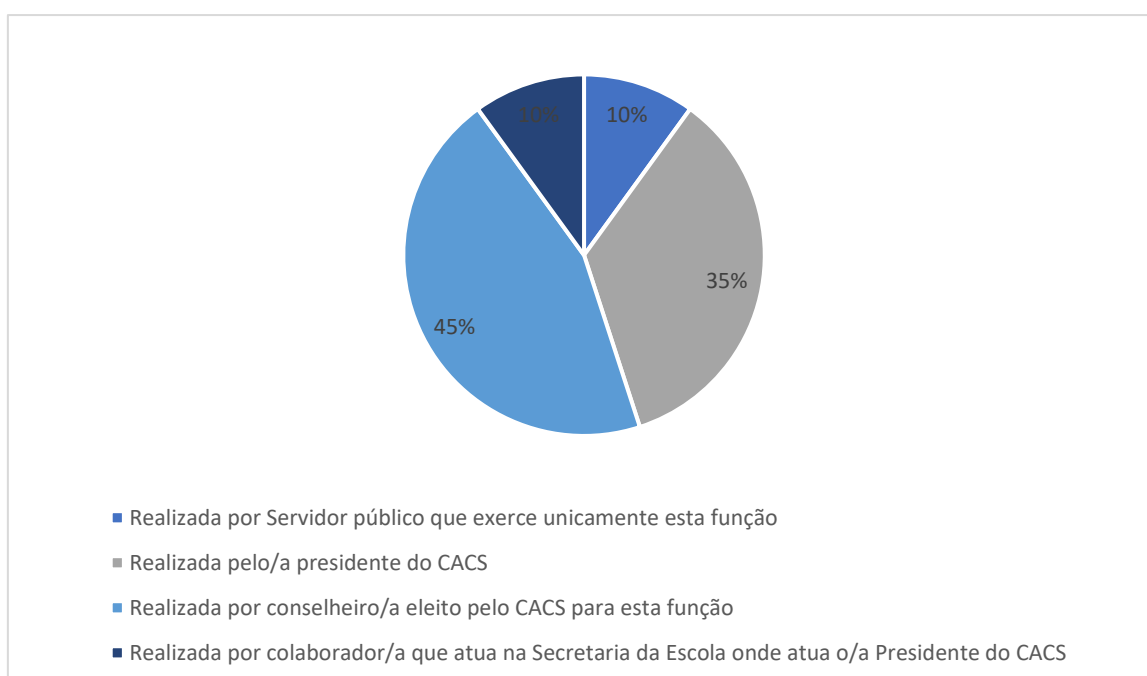
<sup>258</sup> SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura social e desigualdade*. Petrópolis, 1999. p. 14.

<sup>259</sup> Dagnino (2002, p.288-289) denomina como “Confluência Perversa” a realidade em qua se encontram os Conselhos no Brasil, pois, por um lado o Estado abre espaços para a participação social,

relação a estes espaços de controle social. Expressam as autoras que embora a constituição dos Conselhos seja exigida, por meio de orientação normativa como regra para repasses financeiros entre as esferas federativas, sua efetivação ocorre sem as estruturas adequadas.

Neste sentido, remete-se a próxima pergunta efetuada que versa sobre a disponibilidade de estrutura para o exercício da Secretaria Executiva (responsável pela guarda e elaboração documental). Os dados são demonstrados no Gráfico 1:

**GRÁFICO 1 – RECURSOS HUMANOS PARA SECRETARIA EXECUTIVA DOS CACS**



Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Os dados apresentados no Gráfico 1 corroboram com as informações coletadas na pergunta anterior. As funções de Secretaria Executiva nos CACS da AMPLANORTE tendem ao somatório com as atividades profissionais de seus conselheiros. Percebe-se que o papel do indivíduo como um agente na sociedade demanda envolvimento pessoal, conhecimento e sentimento de pertença pelos sujeitos para que se proponham ao seu exercício.

---

enquanto por outro garante legitimidade a um processo de ruptura de direitos e reduções das políticas públicas.



Parafraseando Borges<sup>260</sup>, os conselhos são espaços com regras definidas com obediência ao ordenamento jurídico nacional e possuem como características: a titularidade em caráter de igualdade entre os componentes; deliberações conjuntas agregam as decisões ou votações coletivas que expressam a vontade “una” do órgão; a oralidade dos procedimentos são registrados uniformemente em atas, resoluções ou demais documentações públicas; a representação legal por seu presidente que não age desde que para expressar a vontade do colegiado; organização regimental para instalação de quaisquer procedimentos internos ou externos.

Há, portanto, uma organização formalizada das atividades, dos procedimentos e dos documentos elaborados e expedidos pelos Conselhos, que devem expressar sua atuação monitoradora das ações do Poder Executivo. Cabe salientar o destaque de Gohn<sup>261</sup> ao indicar que “os conselhos são instrumentos políticos de participação e como tal há lutas políticas ao seu redor”. Permite-se refletir que a indisponibilidade de capacidades aos Conselhos e Conselheiros, como processo educacional, expressa uma implicância de teor político articulado externamente a estes espaços incidindo em sua estruturação. Como reflete Bourdieu<sup>262</sup>, a educação como direito fundamental recebe o impacto permanente das relações macrossociais implicando em conflito entre a realização da política pública e as necessidades postas pela realidade.

Ao adentrar neste debate, a abordagem bourdieusiana oferece crítica sobre a proposta da representação social, caráter próprio do Conselho. O entendimento nos permite averiguar que o papel de conselheiro no campo de atuação social possui propósitos de representação coletiva. Neste sentido, expressa Wacquant<sup>263</sup> que as pessoas se tornam representantes de grupos, e nisso existe uma capacidade criadora de mão-dupla, pois um grupo representado existe dada a existência de um representante e um representante existe pela representação que possui.

A observação sobre o campo de representação social permite que sejam analisadas as condições efetivas de recursos humanos dos Conselhos, como

---

<sup>260</sup> BORGES, Alice Gonzales. Democracia participativa. reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. In: *Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado*. n. 14, p.6. jun, jul, ago. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2008.

<sup>261</sup> GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma de do Estado. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p.40

<sup>262</sup> BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. Petrópolis: Vozes, 2007. p.19-21

<sup>263</sup> WACQUANT, Loïc. Indicações sobre Pierre Bourdieu y la política democrática. In: WACQUANT, Loïc. *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005. p.28

descrição da realidade posta sobre a qual podem ser geradas propostas de enfrentamento aos problemas evidenciados. Considerando que as representações se realizam a partir de um agrupamento comum, é possível que haja articulação entre os atores envolvidos no processo de participação social. Essa seria uma forma de adequação e articulação entre os recursos humanos do próprio Conselho para a divisão das demandas existentes. A proposta pode refletir em impactos favorecedores ao desenvolvimento da atuação dos conselheiros podendo ser entendidos como “políticas-meio”, que de acordo com Bucci<sup>264</sup> são aquelas ações que se dirigem a efetivação de uma política pública.

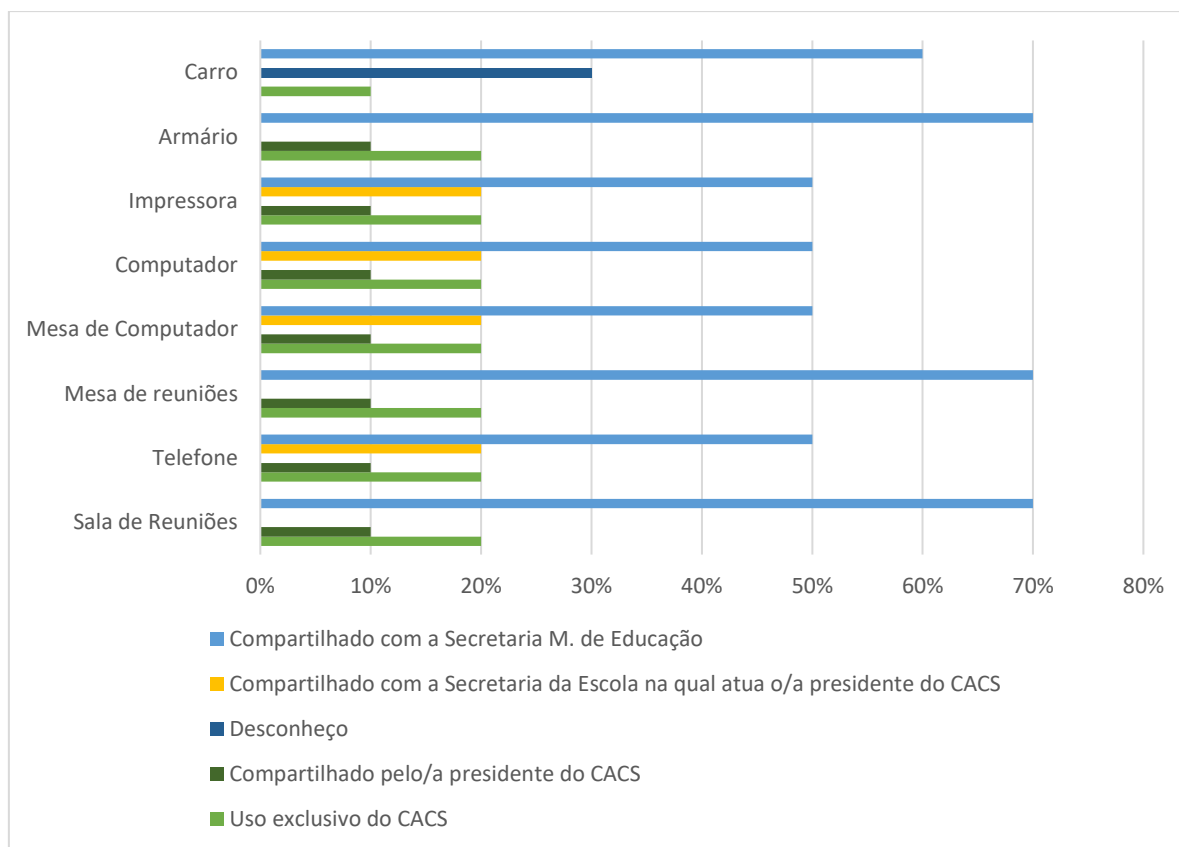
Para verificar a disponibilidade de suportes e recursos aos CACS da AMPLANORTE foram realizadas perguntas considerando como possibilidades: Recursos compartilhados com a Secretaria Municipal de Educação, Recursos compartilhados com a Escola onde atua o/a Presidente do CACS, Recursos para uso exclusivo do CACS, Recursos compartilhados pelo/a Presidente do CACS, ou Desconhecimento.

As perguntas envolveram os itens: Sala de reuniões, telefone, mesa de reunião, mesa de computador, computador, impressora, armário e carro. Os dados são apresentados no Gráfico 2, e como medida facilitadora para sua leitura serão descritos na sequência devido à variedade de resultados obtidos:

---

<sup>264</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas e direito administrativo*. p.95. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/151709257/Políticas-Publicas-e-Direito-Administrativo>>. Acesso em: 03 de jan. 2019.

GRÁFICO 2 – RECURSOS FÍSICOS DISPONIBILIZADOS AOS CACS



Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Os dados apontaram que os recursos físicos e materiais dos quais os Conselhos necessitam são, prioritariamente, compartilhados com a Secretaria Municipal de Educação. Do total de respondentes, 70% dos CACS da região da AMPLANORTE utilizam os itens: armário, mesa de reuniões e sala de reuniões de modo compartilhado com a Secretaria Municipal de Educação. Também são compartilhados, com a Secretaria Municipal de Educação, para 50% dos CACS respondentes os itens: impressora, computador, mesa de computador e telefone. Enquanto para o item carro o total de 60%, dos CACS respondentes, declara fazer uso compartilhado com a Secretaria Municipal de Educação.

Sobre o compartilhamento com a Secretaria da Escola na qual atua o/a Presidente do CACS, obteve-se como resposta que do total dos respondentes, 20% dos CACS utilizam os itens: mesa de computador, computador, impressora e telefone.

Do total de respondentes, 20% dos CACS da AMPLANORTE, indicaram uso exclusivo de sala de reuniões, telefone, mesa de reunião, mesa de computador,

computador, impressora e armário. Para o item carro o resultado apontou que 10% dos CACS fazem uso exclusivo deste recurso.

Em relação ao uso de Recurso compartilhado pelo/a Presidente do CACS, obteve-se 10% do total de respondentes indicam este modo de uso para os itens Sala de reuniões, telefone, mesa de reunião, mesa de computador, computador, impressora e armário e 20% dos respondentes declaram desconhecimento sobre o item carro.

Os dados apresentados demonstram que a principal forma de estruturação física e material dos CACS na região da AMPLANORTE ocorre pela vinculação à Secretaria Municipal de Educação. Desse modo, o agente fiscalizador e avaliador da ação da Secretaria Municipal de Educação, na gestão do FUNDEB, tende a se realizar bbcom dependência estrutural do órgão fiscalizado.

Salienta-se que há a perspectiva de obrigatoriedade para que os órgãos públicos acolham os Conselhos de Direitos, no entanto, as demandas de arquivamento documental podem asseverar a dependência ou subordinação às Secretarias Municipais. Essa situação revela uma dificuldade de adequação ou reconhecimento do próprio Conselho.

Como indica Daniel<sup>265</sup> a classificação das instâncias de participação social se apresenta como tarefa difícil pois não possuem um caráter que permita situá-las no âmbito do Poder do Público ou da sociedade civil, mas entre essas esferas. Seu caráter se distingue das lógicas dispostas entre direito público e privado. Por essa relação diferenciada dos Conselhos em seu cunho estrutural Gohn<sup>266</sup> indica que são espaços permeados e cercados por “lutas”, e implica elementos de contradição, podendo aludir representações de poder e controle, força e recursos.

O Estado concentra em suas estruturas os recursos humanos e financeiros direcionados ao cumprimento de suas obrigações para a realização dos direitos fundamentais. Ao se considerar que a participação social se insere no processo educacional, como estabelece a LDB de 1996, evidencia-se uma relação lógica entre os compromissos do Estado e o atendimento as suas demandas.

---

<sup>265</sup> DANIEL, Celso. Conselhos, esfera pública e Co-Gestão. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 124

<sup>266</sup> GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma de do Estado. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p.40

Com isso, a participação social estabelecida em via de mão-dupla necessita da estrutura do Estado, com a oferta da educação, para que possa monitorar e avaliar a atuação do próprio Estado. Essa característica revela uma relação dialética entre órgão fiscalizador e fiscalizado, na qual se apresentam os Conselhos como os CACS, o suporte físico estrutural, pode não ser suficiente para que se desenvolva uma intervenção crítica e coerente com o contexto local.

A emersão, recentemente, “legitimada” dos espaços de participação social no contexto sociopolítico brasileiro implica em diferentes concepções sobre sua importância e finalidade. A multiplicidade de interpretação sobre os espaços de participação social pode ser constatada na publicação do Decreto nº 9.759 de 2019<sup>267</sup><sup>268</sup> que extingue, estabelece diretrizes, regras e limitações para os colegiados da Administração Pública Federal e que revogou o Decreto nº 8243 de 2014<sup>269</sup>.

O Decreto revogado instituí a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, com estabelecimento das instâncias de participação social. A revogação deste documento que reconhecia o conjunto de atuação dos/as cidadãos/ãs, de coletivos, movimentos sociais institucionalizados, ou não, como legítimos manifesta a alternância de interpretação do Poder Executivo Federal sobre a participação social quanto a sua formalização.

A variação interpretativa sobre os espaços de participação social pode se relacionar com a análise bourdieusiana<sup>270</sup> sobre a institucionalização da educação no Estado contemporâneo, que observa uma tendência de ações voltadas a conservação e preservação do modelo social existente. Portanto, as articulações do Estado tendem a manutenção de suas estruturas, assim, minimizando inovações nos espaços de interlocução e participação democrática pelo destinatário da política pública.

---

<sup>267</sup> BRASIL. *Decreto nº 9757 de 11 de abril de 2019* – Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10)>. Acesso 16 jul. de 2019.

<sup>268</sup> O Decreto 9757 de 2019 sofreu alterações com a publicação do Decreto 9812 de 2019, e aguarda julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=6121&processo=6121>>. Acesso em: 20 de fev. 2020.

<sup>269</sup> BRASIL. *Decreto nº 8243 de 23 de maio de 2014* – Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso 16 jul. 2019.

<sup>270</sup> WACQUANT, Loïc. Indicações sobre Pierre Bourdieu y la política democrática. In: WACQUANT, Loïc. *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005, p. 160-161

Da mesma forma, a consolidação dos Conselhos pode se mostrar afetada, pela reprodução “não-percebida” desta tendência de preservação das estruturas existentes do Estado. Esta situação mostra-se evidenciada por Souza<sup>271</sup> que constata uma tendência de atuação dos Conselhos dirigida ao mero cumprimento de tarefas em atendimento as deliberações do Poder Executivo.

A dependência de estrutura física ou relação subordinada ao Poder Executivo Municipal, verificada na presente pesquisa, pode se mostrar como fator de interferência no desenvolvimento dos compromissos dos CACS estudados.

As dinâmicas analisadas oferecem elementos para futuras investigações sobre a vinculação do CACS da AMPLANORTE as estruturas das Secretarias Municipais de Educação. Pois, as relações de ingerência de uma estrutura de poder sobre outra pode ocorrer “simbolicamente”, inclusive pela submissão do acesso ao acervo documental ao Secretário Municipal de Educação. Tal medida que, aparentemente, demonstra zelo ao material pode ocultar o controle manifestado, pelo Poder executivo Municipal, em relação a posse documental e sobre demais atos dos CACS.

A realidade demonstrada, pelos dados coletados na pesquisa, revela aspectos de inaplicabilidade do PNE, na região da AMPLANORTE, especificamente no que se refere a oferta de condições aos CACS, pela constatação de atrelamento ao espaço e a estrutura governamental.

A descrição apresentada permite considerar incompletude na realização do direito fundamental à educação, vez que a efetividade deste direito se “entretece” as condições para a realização do indivíduo como agente, conforme observa Sen<sup>272</sup>. De tal forma que a liberdade do indivíduo para decidir e participar da realidade política, econômica e social pode ser relacionada com as dinâmicas de condições necessárias aos conselhos e seus conselheiros prevista no PNE. Pois, na medida em que as condições são oferecidas aos conselhos e conselheiros, a liberdade humana de escolha e participação social se efetiva.

A partir desta evidência percebe-se a importância da construção de planejamentos articulados entre CACS, demais Conselhos, e o Poder Executivo para que sejam pautadas ações relacionadas a realidade local. Faz-se importante que as

---

<sup>271</sup> SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura social e desigualdade*. Petrópolis, 1999.p.13

<sup>272</sup>SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.33.

demandas identificadas sejam inseridas no rol de problemas a serem enfrentados pelos atores envolvidos na realização da política pública. Ademais, a identificação das necessidades para a busca por soluções requer continuado acompanhamento e avaliação de sua prioridade.

A consolidação do processo de identificação de demandas e a interlocução dos espaços de participação social requer mecanismos que permitam a manifestação de tais práticas. Por isso, dentre as condições necessárias para a atuação dos CACS, observa-se a disponibilidade de materiais, que permitam a materialização de ideias, o planejamento e a interação burocrática com o Estado, pela elaboração de documentos. As habilidades discursivas dos CACS se consolidam em atas, registros, cartas e outras formas de publicações impressas ou virtuais.

A partir desse reconhecimento, buscou-se identificar a disponibilidade de materiais aos CACS, na região da AMPLANORTE, e foram realizadas perguntas sobre materiais de expediente (papéis, canetas, lápis, envelopes, folhas e outros). Indagou-se se a oferta de materiais ocorre, diretamente, pela Secretaria Municipal de Educação aos CACS ou se ocorre pela Escola Municipal onde atua o/a Presidente do CACS, e se a quantidade ofertada se faz suficiente ou insuficiente.

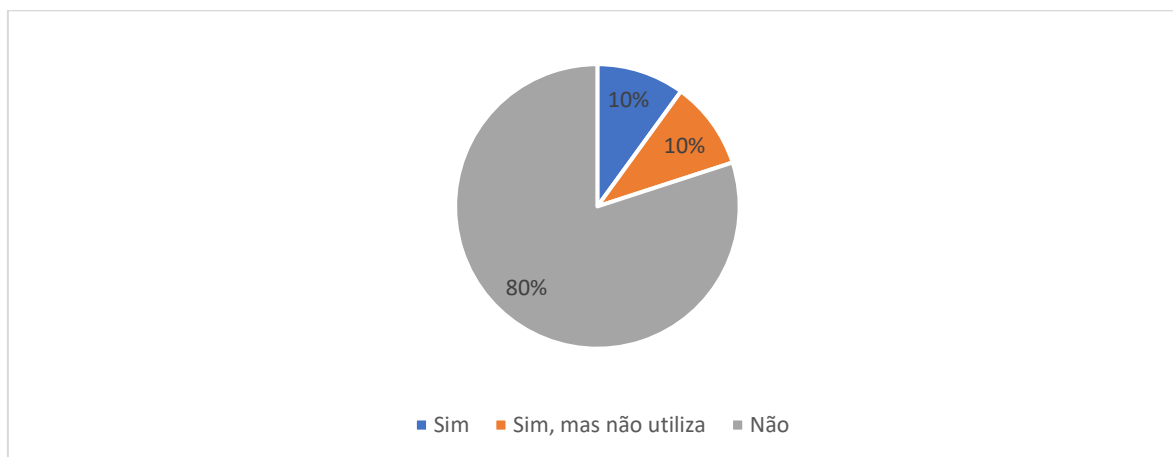
Para 80% dos CACS respondentes, há oferta suficiente de materiais pela Secretaria Municipal de Educação, e para 20 % a Secretaria Municipal de Educação realiza oferta insuficiente de materiais, nenhum respondente indicou que o fornecimento de materiais ocorre pela Escola onde atua o/a Presidente do CACS.

As respostas obtidas permitem dizer que para a maioria dos CACS há completude na oferta de materiais de expediente, por meio da Secretaria Municipal de Educação e pelas Escolas Municipais. Esses materiais são os que possibilitam o registro e a publicação de material escrito e impresso, ou seja, formas de arquivamento e armazenamento de dados físicos.

Importante mencionar que o fornecimento do material físico, pode não caracterizar, em si, a oferta de condições para o exercício de atividades que corroborem com a expectativa de participação social pelos CACS, como elemento de materialização das defesas dialógicas.

Considera-se que possam existir demais formas de publicidades dos atos dos Conselhos perguntou-se aos CACS da região da AMPLANORTE se possuem *site*, *blog* ou espaço na página da *web* da Prefeitura Municipal para divulgação das atas e convocação para reuniões. O resultado da pesquisa se apresenta no Gráfico 3:

### GRÁFICO 3 – ESPAÇO VIRTUAL PARA PUBLICIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DOS CACS



Fonte: Dados da pesquisa (2019)

No que se refere a informação sobre a disponibilidade de espaços virtuais para a publicização de dados, nota-se que os CACS da Região da AMPLANORTE, em sua maioria, não dispõem das ferramentas virtuais para publicidade de suas ações. Os espaços virtuais são formas ou recursos que independem de disponibilidade orçamentária para sua utilização. A organização entre os próprios conselheiros pode provocar medidas acessíveis que permitam a transparência e publicidade de documentos e informações.

As ferramentas virtuais tendem a facilitar a convocação para reuniões e atividades ampliadas. Como ressaltado, são formas que possibilitam a articulação dos Conselhos com a diversidade de grupos sociais impulsionando a aproximação com temas, atividades, defesas e manifestações. As ferramentas virtuais permitem envolver amplo número de pessoas na participação social, e por consequência fomentar o sentimento de pertença dos indivíduos aos espaços comuns de articulação entre atores, instituições e ideias que são componentes da política pública, conforme Howlett *et.al.*<sup>273</sup>.

A ampliação do número de participantes e a publicidade dos atos são definidos por Bobbio<sup>274</sup> como forma de assegurar legitimidade das ações. Pode-se observar, inclusive, que pela publicização de informações compartilha-se o sentimento de responsabilidade coletiva na construção da realidade social.

<sup>273</sup> HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL Anthony, *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p.57

<sup>274</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.p.19.



Neste sentido, orienta Nussbaum<sup>275</sup> que “Ao ressaltar a voz atuante de cada pessoa, nós também promovemos a cultura da responsabilidade. Quando as pessoas percebem que são responsáveis pelas suas ideias, também é provável que percebam que são responsáveis por suas ações.” A utilização adequada dos variados veículos de comunicação pode aprofundar o envolvimento dos indivíduos com o reconhecimento e valorização dos Conselhos e demais instâncias participativas.

Contudo, há que se considerar que a publicização de informações pelos CACS requer que este espaço seja dotado de conteúdos que permitam divulgações e manifestações coletivas. Assim, motivou-se a verificar a ocorrência e disponibilidade de elementos informacionais aos CACS da AMPLANORTE, conforme se apresenta na sequência.

#### 5.2.4 Condições Informacionais: Capacitações, cursos e materiais informativos ofertados aos CACS

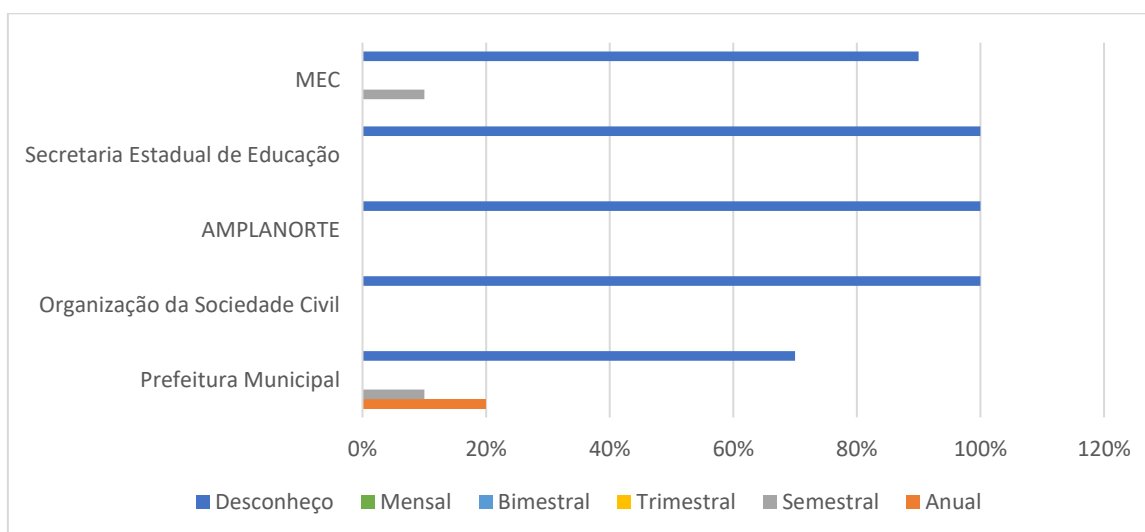
Para conhecer a disponibilidade de Condições informacionais, que incluem cursos presenciais, aulas, capacitações direcionados aos Conselheiros dos CACS da região da AMPLANORTE, foram realizadas perguntas especificando a existência desses recursos. Incluiu-se na busca a identificação da frequência e a identificação do órgão ofertante.

As respostas coletadas são demonstradas no Gráfico 4:

---

<sup>275</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2017.p.61

#### GRÁFICO 4 – A FREQUÊNCIA DE CURSOS PRESENCIAIS OFERTADOS AOS CACS E SEUS ÓRGÃOS OFERTANTES



Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Os dados apresentados sobre a frequência de cursos ou capacitações presenciais revelam que, regionalmente, a oferta deste tipo de Capacidade é reduzida. Em sua maioria, as ofertas identificadas, que somam 30% do total de respondentes são realizadas pelas próprias Prefeituras Municipais.

A totalidade dos CACS pesquisados indicaram desconhecimento sobre a oferta de cursos e capacitações pela Secretaria Estadual de Educação e 80% desconhecem esta oferta pelo MEC. O dado revela que a demanda por este tipo de oferta tende a ser realizada em âmbito local.

As respostas obtidas revelam que as Prefeituras Municipais, imediatamente ligadas a população beneficiária da política de educação e aos CACS, são demandadas, diretamente, para a oferta de respostas às necessidades informacionais e aprimoramento da participação social. Permite-se inferir, pela prevalência de responsabilização do Poder Executivo Municipal para a oferta das condições aos CACS, descritas no Gráfico 4, a ocorrência de “desequilíbrio” na partilha de responsabilidades entre os entes federativos, sobrepesando os municípios na região da AMPLANORTE.

Inclui-se nas respostas do Gráfico 4 o desconhecimento, pelos CACS, quanto a oferta regionalizada de condições informacionais, por meio da associatividade da AMPLANORTE ou por Organização da Sociedade Civil. Recuperam-se nesta análise as reflexões realizadas quanto a possibilidade de organização entre os grupos representados como impulsionamento para realização dos direitos fundamentais.

A disponibilidade Cursos e Capacitações aos CACS, item relacionado com a perspectiva expressa pela Lei 13.005 de 2014, mostra-se ínfimo na região da AMPLANORTE. Ao se evidenciar que a disponibilidade das condições informacionais se relaciona com a realização da política pública de educação, a reduzida oferta destes elementos assevera gravidade ao se constatar que tal situação remete a redução da transparência e controle social das ações públicas.

A pesquisa realizada por Milani e Pawlowytsch<sup>276</sup> com pessoas beneficiárias do programa de Transferência de renda, na região abrangida pela AMPLANORTE, revelou a deficiência da oferta da política de educação. Ao apresentarem tal situação as autoras alertam para os reflexos do não-acesso a educação no conjunto dos indivíduos, inclusive, pelo condicionamento humano a aceitabilidade de situação de vida precária.

A constatação apresentada revela a importância da reflexão continuada pelos espaços de participação social sobre suas condições vivenciadas, uma ação válida para que as necessidades expressas não sejam consideradas triviais. A partir do exposto, faz-se necessário que os CACS efetivem pautas estratégicas de atuação sobre as situações problemáticas, e para ampliação dos espaços participativos. Importante considerar, a diversidade de técnicas e modalidades de educação presentes na atualidade que podem favorecer a comunicação e o efetivo controle social.

Ao se considerar a variedade de estratégias para o desenvolvimento da educação, buscou-se identificar a existência da oferta de condições informacionais aos CACS por vias não tradicionais, como a modalidade de ensino semipresencial ou, dadas as condições de realização, o ensino com presença virtual.

Observa-se que esta modalidade de recurso foi prevista no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares - PNFCE, instituído através da Portaria Ministerial nº 2.896 de 2004, para impulsionamento da gestão democrática. O citado documento, em seu art. 1º inciso IV, intenciona “promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância”. Ainda, que o conteúdo previsto tivesse a

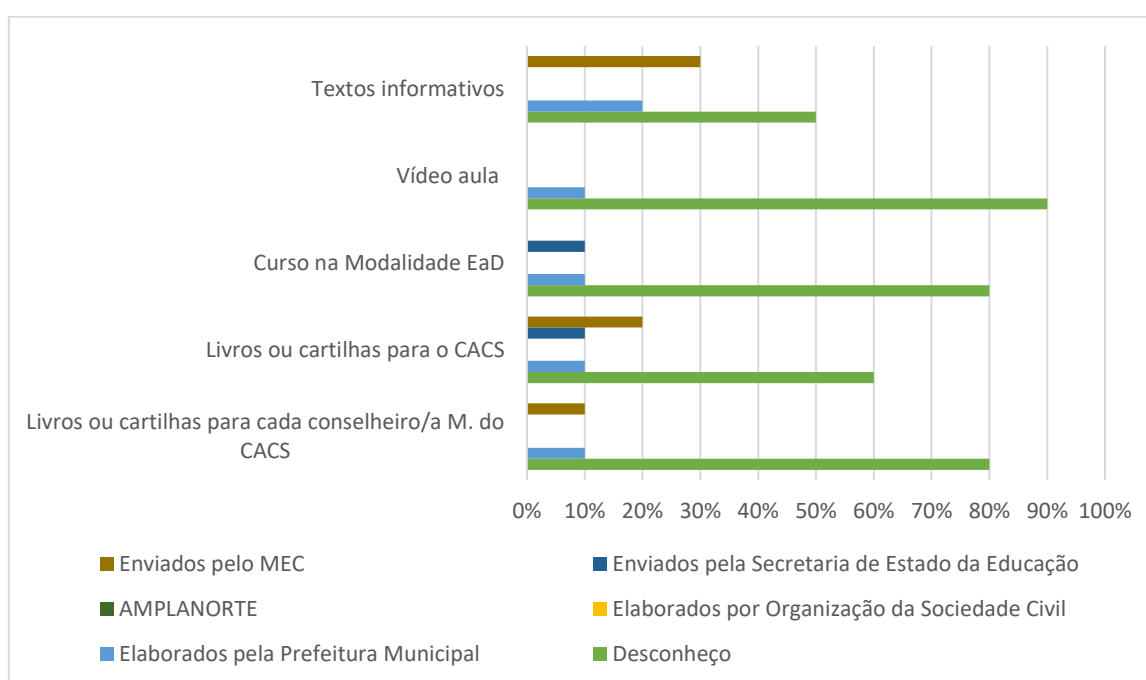
---

<sup>276</sup> MILANI, Maria Luiza; PAWLOWYTSCH, Pollyana Weber da Maia. As representações sociais e pobreza no planalto norte catarinense: voz das beneficiárias do programa bolsa família. *Revista Desenvolvimento em questão* .v.17,n.46, p.213-214, jan-fev. Unijuí, 2019. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.199-217> >. Acesso em: 20 de abr. 2019.

intenção de fortalecer apenas os Conselhos Escolares, em consulta a plataforma digital do MEC verifica-se que este programa sofreu descontinuidade.

A partir dessa observação perspectiva perguntou-se aos CACS da AMPLANORTE, sobre a oferta de capacitação não-presencial, além, de outras formas de conteúdo informativo como Livros, Cartilhas, Cursos ou textos sobre a função de conselheiro, conforme apresenta o Gráfico 5:

**GRÁFICO 5 – A OFERTA DE OUTRAS MODALIDADES DE CONDIÇÕES INFORMACIONAIS COM IDENTIFICAÇÃO DOS OFERTANTES**



Fonte: Dados da pesquisa (2019)

O resultado da pergunta demonstra que o desconhecimento dos CACS respondentes em relação a disponibilidade de Material informativo impresso ou virtual para Capacitação dos Conselhos e conselheiros varia entre 50% e 90% para as alternativas listadas. Enquanto o dado máximo de reconhecimento da oferta de Capacitação se refere ao envio de textos informativos pelo MEC, este item foi indicado por 30% do total dos respondentes.

Há que se considerar a parcela respondente que mencionou a Prefeitura Municipal como órgão ofertante de Capacitação para Conselhos e Conselheiros.

Registra-se que para nenhum dos itens listados sobre Capacitação houve menção a AMPLANORTE, ou alguma Organização da Sociedade Civil, como órgão ofertante.

Como ponto central de análise da efetivação da Lei 13.005 de 2014, pela oferta de condições aos CACS pode ser averiguado, pelos dados coletados, que a aplicabilidade regional ainda não se mostra concretizada.

O resultado obtido remete a discussão sobre a importância da organização local e regional na busca de alternativas que favoreçam o suprimento de suas necessidades. Requer-se a construção de ações que ofereçam visibilidade para as necessidades dos conselhos e para o reconhecimento de sua atuação no ciclo da política pública. A atuação se faz necessária na identificação da realidade e no fomento a inclusão de temas coletivas na agenda pública. Como indicam Faria<sup>277</sup> e Hochmann<sup>278</sup> a agenda pública favorece a realização das medidas que necessitam de enfrentamento, pois se refere a uma situação que permite sua publicidade.

A atuação dos indivíduos na realização destas medidas, conforme a perspectiva das Capacidades<sup>279</sup>, está relacionada com a ideia de agente. Contudo, esta condição se realiza pelo acesso aos direitos, como a educação, que assegura a liberdade, inclusive, em relação a ignorância e a inclusão dos indivíduos no sistema democrático. Esta discussão reforça a mencionada relação dialética percebida na essência dos CACS, permitindo-se refletir que a oferta de condições adequadas para atuação do conselheiro, mostra-se como um “meio” para o enfrentamento a exclusão e isolamento social.

Como afirma Dallari a efetiva participação do indivíduo na vida de sociopolítica a qual está atrelado pode ser descrita como um direito fundamental<sup>280</sup>. Por essa razão, pode-se considerar que a atuação organizada dos Conselhos e grupos representados nos CACS no desenvolvimento de estratégias locais para a construção de agenda

---

<sup>277</sup> FARIA, Carlos A. Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: *Revista brasileira de ciências sociais*.v.18 n. 51, p.21 -29, São Paulo: ANPOCS, 2003. p.23.

<sup>278</sup> HOCHMANN, Gilberto. Agenda Internacional e Políticas Nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil. In: HOCHMANN, G; SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.p. 376

<sup>279</sup> COHEN, Gerald A. ¿Igualdad de qué? sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. NUSSBAUM, Martha C e SEN, Amartya K. (Orgs). *La calidad de vida*. México: FCE, 2004. p. 49

<sup>280</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. In: *Coleção Pequenos passos*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p.26.

pública se relaciona com a perspectiva de desenvolvimento humano pela ampliação das oportunidades sociais para os indivíduos<sup>281</sup>.

Como destaca Dallari<sup>282</sup>, nas últimas décadas os espaços de participação social vêm recebendo impulso formal. Neste sentido, faz-se importante que esta visibilidade social seja ressaltada e valorizada pelos próprios conselhos, para que ampliem a publicização de suas demandas e possam estabelecer relações dialógicas com órgãos governamentais ou não-governamentais na defesa dos direitos.

Visto que, a implementação dos conselhos requer um conjunto de ações e políticas públicas, que realizam os direitos fundamentais mostra-se importante apresentar as necessidades demandadas pelos CACS. Contudo, não se pode perder de vista que, tão somente, a apresentação de demandas não oferece resposta efetiva do Estado no atendimento de suas competências. Assim como a presente pesquisa vem demonstrando que a realidade regional da AMPLANORTE, mostra-se distanciada da previsibilidade legal, de condições aos CACAS, expressa no PNE.

Do mesmo modo, a presente pesquisa não identificou qualquer ação coletiva de fomento, ou mobilização social direcionada a efetivação da oferta de condições aos CACS. Esta situação permite refletir quanto a possível ausência de projeto educacional coletivo na região. Ainda que os poderes executivos municipais busquem o associativismo para o fortalecimento de sua atuação, percebe-se uma tendência em manter espaços de diálogo compostos somente por agentes decisores ou burocratas, excetuando destes espaços a participação social na AMPLANORTE.

No processo de identificação da realidade dos CACS da AMPLANORTE, buscou-se identificar as necessidades prioritárias para sua atuação, conforme se apresenta a seguir.

#### 5.2.5 Principais necessidades identificadas pelos CACS da região da AMPLANORTE

Buscou-se pontuar as principais necessidades identificadas pelos CACS da Região da AMPLANORTE, considerando elementos que visam o desenvolvimento de

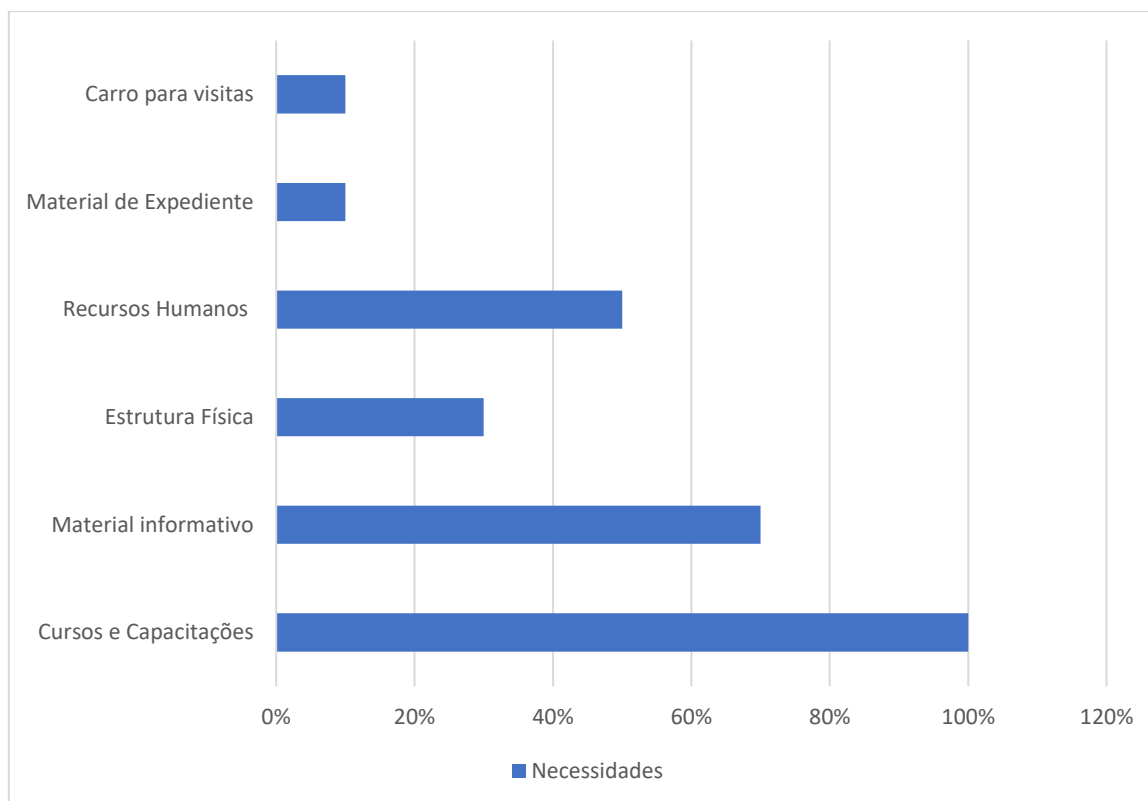
---

<sup>281</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU / PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *O que é desenvolvimento humano*. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 24 jan. 2020

<sup>282</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 157

suas ações como recursos humanos, capacitações, materiais informativos e estruturas físicas. O Gráfico 6 apresenta o resultado da coleta de dados.

**GRÁFICO 6 – PRINCIPAIS NECESSIDADES DOS CACS DA AMPLANORTE**



Fonte: Dados da pesquisa (2019)

As respostas obtidas revelam que as demandas prioritárias, para os CACS da região da AMPLANORTE, são cursos e capacitações para Conselheiros, item apontado pela totalidade dos respondentes. Na sequência, os dados revelam que materiais informativos e por Recursos Humanos correspondem a necessidades dos CACS, enquanto estrutura física, material de expediente e veículo para visitas às escolas foram identificadas por percentual inferior em relação aos demais dados.

A prioridade expressa pelos CACS respondentes sobre a necessidade de Cursos e Capacitações revela a dificuldade do acesso a política pública de educação, além de manifestar que esta necessidade vem sendo permanentemente citada nos planos de educação.

A falta de atendimento as demandas pertencentes a educação pode ser verificada como óbice ao próprio direito fundamental que Comparato<sup>283</sup> e Bucci<sup>284</sup> indicam como condicionante para desenvolvimento humano e social. Ademais, o direito à educação decorre do princípio da dignidade da pessoa humana, que descreve Bonavides<sup>285</sup> como o cerne da liberdade nas Constituições. Portanto, a não realização ou a incompletude nesta realização deve ser verificada com seu grau de seriedade, por obstruir a efetiva participação social dos indivíduos na construção da política pública, inclusive pela desigualdade social conforme destaca Macedo<sup>286</sup>.

No entanto, faz-se importante verificar que o caráter multifacetado da política pública de educação que se estabelece na construção sócio-histórico, poderá receber a devida atenção do Estado caso este seja um valor central para a sociedade em geral. Assim, orienta Nussbaum<sup>287</sup> que uma postura coletiva que reconheça a educação como um valor central e apoie instituições participativas requer um “senso de intervenção pessoal e uma nova independência crítica” em contraposição ao aspecto implantado na realidade contemporânea que forma indivíduos “geradores de lucro competentes em vez de cidadãos.”

A autora estabelece que a construção da educação pautada em bases humanas, críticas e capazes de reconhecer e respeitar as diferenças requer um alinhamento com os anseios da sociedade, um processo iniciado pelas ações individuais.

Este debate sobre a educação cidadã pela oferta de condições aos CACS recupera a discussão sobre a articulação dos grupos locais para a geração de estratégias que possam tornar evidentes as necessidades prioritárias das regiões. As dificuldades locais, no atendimento as demandas e suprimento das necessidades

---

<sup>283</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*, São Paulo: Companhia das Letras, 2006.p.241

<sup>284</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013. p.44

<sup>285</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.p. 10.

<sup>286</sup> MACEDO, Paulo Sérgio Novais. Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 187, abr./jun. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf>>. Acesso em: 10 de abr. 2019.

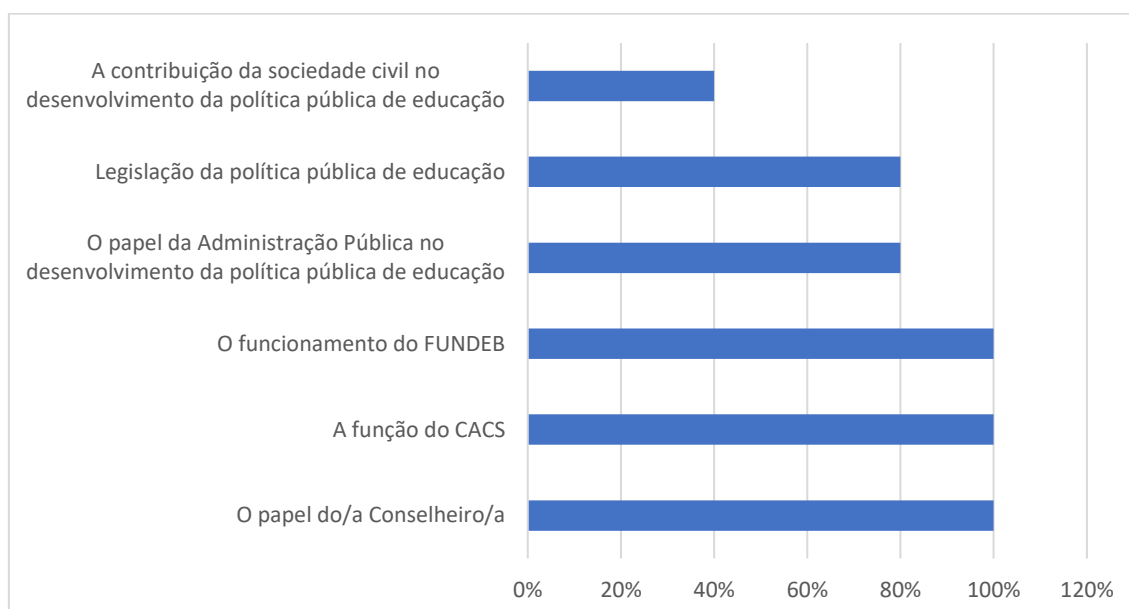
<sup>287</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2017, p. 131



dos CACS, conforme indica Dallari<sup>288</sup> podem se originar na resistência dos modelos tradicionais à democracia participativa. De tal forma, a manifestação de defesa continuada ao atendimento das necessidades dos CACS se faz fundamental para que pela visibilidade, a demanda imponha seu cumprimento.

Ao se verificar a importância da identificação pormenorizada das necessidades dos CACS da região da AMPLANORTE, buscou-se verificar os principais temas informativos requisitados. As respostas são apresentadas pelo Gráfico 7:

#### GRÁFICO 7 – PRINCIPAIS TEMÁTICAS NECESSÁRIAS AOS CACS DA REGIÃO DA AMPLANORTE



Fonte: Dados da pesquisa (2019)

O resultado demonstra a necessidade fundamental dos CACS para capacitações sobre a função de conselheiro no monitoramento do FUNDEB. Ficando em segundo plano o conhecimento sobre a legislação que regulamenta a educação como direito constitucionalmente garantido, e dispõe dos arranjos institucionais implementados pelo Estado para sua realização. Evidencia-se que o tema com incidência inferior de respostas se refere a contribuição da sociedade civil no desenvolvimento da política pública de educação.

<sup>288</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 157

Esses elementos podem fornecer indicadores objetivos para o desenvolvimento de respostas em atendimento a uma demanda. Importante que se considere o fato de que o tema sobre a constituição do direito à educação, seu aspecto legal como direito fundamental foi caracterizado como secundário pelos CACS. Há que se verificar que os CACS possuem sua origem na defesa do direito fundamental à educação. A perspectiva dos conselhos e dos fundos, elementos constituintes da política pública, juntamente, com os planos que devem ser os norteadores da ação do Estado, configuram as medidas para efetivação do direito à educação, além dos referenciais normativos regulamentadores, e arranjos institucionais que demandam entendimento para o exercício do controle e avaliação das ações.

Por esses motivos, a pesquisa realizada permite o levantamento de dados que podem oferecer elementos de reflexão para atores da política de educação na região, e indicadores para atuação coletiva como fomento a participação social. A ótica e a trajetória de produção teórica de Bourdieu<sup>289</sup> que avança dos espaços acadêmicos para a reflexão social estabelece que a consolidação dos campos do conhecimento ocorre pela atuação política efetiva. Todavia, tais reflexões incentivam organizações e mobilizações sociais para que reconheçam e desvelem formas de controle e conservadorismo social, que se ocultam em comportamentos e discursos comuns ou socialmente aceitos.

Ademais, pode-se observar pelo estudo apresentado que a disposição de recursos que permitem a efetiva liberdade humana se relaciona com a valorização dos indivíduos em sociedade. De tal modo, as experiências individuais e coletivas que se repetem através dos períodos formam os julgamentos o que merece atenção coletiva, *“los juicios sociales, las evaluaciones individuales alimentan directamente la valoración social”*<sup>290</sup>. Um grupo social protegido de privações, como a fome e com acesso à educação estabelecerá valores sociais e padrões de bem-estar que corroborem com essas suas experiências. No caso contrário, pela ausência de um direito devidamente realizado, a tendência da formação de valores da sociedade local estabelecerá uma noção de bem-estar distanciada de direitos. A privação e a vulnerabilidade dificultam sua percepção pelos indivíduos que as sentem, assim os

---

<sup>289</sup> POUPEAU, Franck; DISCEPOLI, Thierry. Investigación y compromiso. La dimensión política de la teoría de Bourdieu. In: WACQUANT, Loïc. *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005.p. 93 -97

<sup>290</sup> SEN, Amartya. Capacidad y Bienestar. In: NUSSBAUM, Martha C.; SEN, Amartya. *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p.78-79

valores tendem a se adaptação às realidades regionais. Inclusive, as diferenças intrarregionais, como orienta Souza<sup>291</sup>, podem impactar na própria efetivação das obrigações constitucionais estabelecidas.

Neste sentido Nussbaum<sup>292</sup> indica que “Sem o apoio de cidadãos adequadamente educados, nenhuma democracia consegue permanecer estável”, pois a articulação entre a efetividade da educação e seu reflexo na atuação dos indivíduos em sociedade, possui permanente confrontação entre necessidade e realidade. A autora alerta que há situações locais que exigem interferências das instituições, para que uma tradição que possa carregar, em si, a desvalorização humana possa ser rompida.

Isso pode ser evidenciado nos dados levantados sobre o tema referente a contribuição da sociedade civil no desenvolvimento da educação. Este item recebeu a incidência de respostas inferior em relação aos demais temas descritos, o que permite reflexão sobre o sentido de pertencimento do conjunto da sociedade em relação a política pública de educação. Ao se considerar o desenvolvimento cíclico da política pública, a presença de diversos atores nas fases perpassa a elaboração, implementação e avaliação envolvendo a sociedade civil como essencial nesta realização.

As formas distintas da participação social se inserem nas fases cíclicas da política pública, e favorecem a aproximação das respostas do Estado com a realidade local, como ressaltado ao longo das análises apresentadas. A participação social na política de educação, pelo monitoramento e avaliação continuada das ações, permite o incremento desta política e corrobora com a materialidade do Estado Democrático de Direito por meio da oferta continuada de educação pública, gratuita, igualitária, equânime e cidadã ao conjunto da sociedade.

---

<sup>291</sup>SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: *Revista de sociologia e política*. n. 24, p. 112. Curitiba: UFPR, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>> .Acesso em: 22 de out. 2018.

<sup>292</sup> NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos*: Por que a democracia precisa das humanidades. São Paulo: Martins Fontes, 2017, p. 23

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mobilizações democráticas da sociedade brasileira, na medida em que impulsionaram a renovação do Estado, pela promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB de 1988, fomentaram a acolhida da participação social no âmbito das políticas públicas. A partir deste marco, foram estabelecidos arranjos institucionais articulados entre múltiplos atores com agendas envolvendo a participação social, principalmente, no monitoramento e avaliação das ações públicas que objetivam os direitos fundamentais.

A participação social abrange a defesa e a fiscalização das ações que concretizam as políticas públicas, e sua vivência oferece materialidade ao direito social à educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB institui a gestão democrática como um objetivo da educação e preconiza a constituição de espaços participativos como processo educacional.

Firmando-se neste preceito, o presente estudo empírico buscou descrever as condições oferecidas à participação social preconizadas na Lei 13.005 de 2014, o Plano Nacional de Educação – PNE, que estipula aos entes federados metas de aprimoramento da política pública de educação. O estudo teve como foco as condições ofertadas aos Conselhos do Fundeb – CACS e seus conselheiros na Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense - AMPLANORTE, no biênio 2014 a 2016, somado aos dados de 2019.

A finalização do processo de pesquisa considera que alcançou seu objetivo, e seus dados revelam ausência no atendimento das necessidades para atuação dos CACS e seus Conselheiros. A primeira hipótese de pesquisa versou sobre a insuficiência da oferta de condições informacionais para os CACS da região da AMPLANORTE, que se comprovou pela análise documental das atas de reuniões dos CACS entre 2014 e 2016, e pelas respostas do questionário aplicado aos Conselhos. Os Conselhos participantes da pesquisa indicaram desconhecer a oferta de Cursos, Capacitações e informações aos CACS e seus conselheiros, e elencaram esta necessidade como prioritária para sua atuação.

As conclusões evidenciadas quanto a ausência de condições para os CACS sugerem reflexões sobre as atribuições desses conselhos, pois, devem acompanhar e avaliar a administração dos recursos tramitados pelo FUNDEB exigindo atuação assertiva no monitoramento permanente da política de educação. De tal forma, a

ausência ou insuficiência de conhecimento sobre os referenciais normativos e arranjos institucionais que objetivam o direito à educação tende a dificultar a realização destas competências, condicionando a existência dos Conselhos ao cumprimento formal das regras estabelecidas. Permite-se afirmar, que a restrição de condições aos CACS obstaculiza a participação social remetendo-o a descaracterização do perfil democrático participativo na composição cíclica da política pública de educação. Com isso, entende-se que a não-oferta de condições à participação social pode ser caracterizada como restrição ao próprio direito à educação, especialmente, por este direito se relacionar com as capacidades humanas.

Em relação a segunda hipótese de pesquisa, que tratou sobre a existência de estruturas físicas e materiais de expediente necessários aos CACS na AMPLANORTE, não foi comprovada pelos dados obtidos. De acordo com os resultados a principal necessidade, descrita pelos CACS participantes, são condições informacionais, ainda que se apresentem casos isolados de insuficiência de materiais de expediente não reflete uma característica predominante na região.

Os resultados obtidos revelam que do conjunto de ações previstas pelo PNE, em relação as condições aos CACS, no caso da AMPLANORTE, em 2019, a prioridade requer elementos de cunho informativo. A constatação revela que, embora o conteúdo do PNE tenha sido fruto de debate popular, há elementos que variam em escala de prioridade segundo a localidade e temporalidade. A identificação continuada das necessidades locais revela-se importante para aproximar planejamentos e referenciais normativos com a realidade a qual se destina.

Os espaços participativos, por sua própria composição, são canalizadores das manifestações coletivas, assim, facilitadores da expressão das necessidades do contexto local. A participação social junto às políticas públicas tende propiciar impactos efetivos na realidade social, que pelo seu dinamismo exige adequações constantes das propostas de ação.

As mobilizações coletivas devem ocorrer livremente, além do atendimento das agendas formais previstas em calendários de eventos do Poder Executivo. Portanto, os espaços formais estabelecidos com regularidade e os arranjos institucionais não podem ser limitadores da participação social, mas fomentadores de sua ampla manifestação. Por sua vez, a insuficiência de condições para a participação social incide na fragilização das mobilizações locais, do sentido de pertencimento coletivo

dos indivíduos com o desconhecimento da potencialidade da força popular na legitimação das políticas públicas e na contramão da efetividade das ações públicas,

Contudo, para observar o contexto local apresentado neste estudo, revela-se fundamental entender, à luz do conhecimento bourdieusiano, que os espaços de vivência social são permeados por relações “de poder”. A análise crítica das articulações entre as relações de poder estabelecidas permite entender a descontinuidade ou inefetividade das propostas de fomento a participação social.

Pela abordagem bourdieusiana pode-se refletir a raiz motivadora da indisponibilidade de conteúdo informacional aos Conselheiros do CACS da AMPLANORTE, permitindo considerar que a ausência de condições pode revelar uma forma de controle institucional dos espaços participativos. O controle institucional do Estado que regula, de modo simbólico, os acessos, os conteúdos educacionais e as vivências dos indivíduos, neste caso age limitando as condições para a participação social. Dado que a articulação do conjunto da sociedade empreende o desvelamento de demandas, implica na avaliação das políticas públicas, podendo, inclusive, definir agendas formais incide na distribuição ou descentralização de força e poder decisório.

Revela-se, portanto, uma relação conflituosa continuada entre os agentes internos e externos ao campo das políticas públicas pelo processo democrático manifestado pelos conselhos. A correlação de forças no campo democrático aponta para a importância de entendimento, pelos agentes decisores do Estado, sobre os efeitos da participação social como agregadores de legitimidade para o desenvolvimento das políticas públicas. Ademais, um Estado que pauta suas ações pelo princípio da dignidade humana não as conduz pelo utilitarismo dos atores, instituições, conselhos e espaços participativos para apropriação de discursos, mas age no reconhecimento da participação social como um direito intrínseco ao indivíduo, e impulsionador das capacidades humanas e oportunidades de escolha.

Frente a realidade descrita, reflete-se sobre possíveis formas de enfrentamento às evidências apresentadas. Entende-se que a otimização dos recursos regionais existentes pode oferecer caminho seguro, e não dispendioso, para a geração de alternativas da ação participativa. Assim, salienta-se a importância do desenvolvimento de articulação regional, dado que a descrição realizada infere a não realização do direito à educação, pela ausência ou insuficiência do fomento a participação social.

Revela-se, portanto, como alternativa de ação a abertura do Colegiado de Educação da AMPLANORTE, por exemplo, espaço que reúne representantes do poder executivo da região para a participação social. A partir da criação de agendas que incluam a participação social nos debates dos Colegiados regionais, estes podem vislumbrar benefícios como a clareza e a temporalidade na identificação dos temas sobre os quais debatem e a ampliação da visibilidade de requerimentos dirigidos aos entes federados. A perspectiva de abertura dos Colegiados para a participação social se relaciona com os objetivos da AMPLANORTE, pois favorece o fortalecimento da capacidade administrativa, econômica e social da região pela intensificação da transparência e legitimidade das ações desenvolvidas.

A mobilização dos atores das organizações da sociedade civil e governamentais para o enfrentamento das necessidades regionais pode fomentar a criação de espaços para a trocas de experiências. A combinação desses esforços pode desvelar recursos a serem compartilhados na região no desenvolvimento de conteúdos informacionais e na ampliação das capacidades do controle social.

Cabe mencionar a importância dessas articulações para que as características regionais se manifestem nos conteúdos normativos das políticas públicas, como nos relatórios das Conferências de Educação - CONAE. A criação de espaço de diálogo regional tende a favorecer que os objetivos e deliberações elencados em documentos, a exemplo daqueles que se originam nas Conferências, sejam implementados. O monitoramento permanente da política pública pode evitar a instalação de ciclo continuado de “reelaboração” de agendas não realizadas.

Neste sentido, a mobilização regional, a partir da AMPLANORTE, pode dialogar com representantes do poder legislativo e judiciário na região, agregando capacidade e poder de articulação com a incumbência fiscalizatória das políticas públicas. Soma-se as possibilidades de articulações, especialmente, no que tange aos CACS, o fortalecimento de comunicação regional com o Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público, visto que a proximidade entre as competências das instituições gera pontos de coalização. A busca de diálogo entre as instâncias do controle social na região com demais setores pode favorecer a valorização e impulsionamento das capacidades dos envolvidos com a política pública.

Cabe refletir sobre os meios e recursos para atingir as propostas elencadas, assim, verifica-se que o contexto hodierno oferece possibilidades como o uso dos recursos virtuais que figuram estratégia de organização, divulgação e realização de

reuniões desde o âmbito local ao nacional. Com a disponibilidade de *sites*, *blogs* e plataformas digitais de livre acesso, os meios virtuais podem favorecer a articulação coletiva otimizando os recursos financeiros existentes. Os meios virtuais permitem a operacionalidade articulada ao possibilitar reuniões regionais com a presença dos indivíduos em seus municípios.

De tal forma, pode-se minimizar as desigualdades regionais para o acesso aos equipamentos eletrônicos, permitindo a colaboração de organizações da sociedade civil, dos equipamentos públicos ou privados na disponibilização do ponto de encontro municipal, assim, ampliando o rol dos atores e instituições partícipes da política pública de educação. Tais medidas podem favorecer que o conjunto de atores dos CACS, e dos demais espaços participativos, possam estimular o sentido de pertencimento das instituições, dos grupos e indivíduos no compartilhamento das responsabilidades para o desenvolvimento da educação e no fomento da diversidade de capacidades humanas.

Portanto, nota-se um conjunto de possibilidades para ações e intervenções coletivas ampliando o sentimento de pertencimento à sociedade democrática e da configuração do indivíduo como agente ativo da realidade. Ademais, pela perspectiva dos “direitos existenciais emergentes”, pode-se refletir que a consolidação dos espaços de participação social, por considerar que o fomento a democracia participativa se faz um direito emergente da realidade social própria do período pós-constituente. Com essa estruturação o papel do ator da política pública não designa o indivíduo ao cargo de executor de ações estabelecidas, mas como um construtor ativo de relações práticas de convivência saudável e digna.

Ao reconhecer seu pertencimento, o indivíduo reconhece seus espaços, assim, favorecendo a identificação de direitos ou negligências manifestadas e intensificando a organização coletiva dos processos democráticos e das políticas públicas. Portanto, o estímulo a participação social, a partir dos espaços regionais, pode fomentar a inovação das relações participativas, o enfrentamento das dificuldades comuns aos municípios da AMPLANORTE, a consolidação da democracia e a defesa permanente da política pública de educação.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEODATO, Benedito da Fonseca. *Direitos existenciais emergentes: uma análise sociológica de casos difíceis no Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2016.

AMPLANORTE. *Amplanorte em números*. Mafra: AMPLANORTE, 2018. Disponível em: < <https://amplanorte.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/123651>>. Acesso em: 10 de set. 2019.

ARANHA, Maria Lúcia; MARTINS, Maria Helena Pires. *Filosofando: introdução à filosofia*. São Paulo: Moderna, 1993.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. v.53. Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: *Revista brasileira de ciências sociais*. v. 14, n.40, p.111-141, jun. São Paulo: ANPOCS, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução Humberto Laport de Mello. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Saraiva: São Paulo, 2010.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11ª Ed. Vol. 1. Brasília: UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.p. 10.

BORGES, Alice Gonzales. Democracia participativa. reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. In: *Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado*. n. 14,p.1-13. jun,jul,ago. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2008.

BOURDIEU, Pierre. El misterio del ministerio. In: WACQUANT, Loïc. *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005.

\_\_\_\_\_. *Escritos sobre educação*. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

\_\_\_\_\_. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. Saraiva: São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. *O conceito de política pública em direito*. s/d.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas e direito administrativo*. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/151709257/Políticas-Públicas-e-Direito-Administrativo>> . Acesso em: 03 de jan. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 de ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso 20 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso 20 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 – Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso 20 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014* – Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm) >. Acesso em: 20 de out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 9757 de 11 de abril de 2019* – Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10)>. Acesso 16 jul. de 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8243 de 23 de maio de 2014* – Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm) >. Acesso 16 jul. de 2019

\_\_\_\_\_. *Decreto 6094 de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm) >. Acesso em: 10 de jan. 2019.

BRASIL / Supremo Tribunal Federal. ARE n 639.337 – AgR. Data do julgamento: 23 de agosto de 2011. Acórdão publicado no DJe de 15 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 3367/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 13/04/2005, p. 18. DJ 17/02/2006. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 10 de jul. 2019.

CALIENDO, Paulo. Federalismo, royalties e tributação. In: *O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios-CNM, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico. *Comissão de educação*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMANN, G; SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Duncan. *From poverty to power*. How active citizens and effective states can change the world, Oxfam: International, 2008. p. 2. Disponível

em: [https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/From\\_Poverty\\_to\\_Power\\_2nd\\_Edition.pdf](https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/From_Poverty_to_Power_2nd_Edition.pdf) . Acesso em: 12 de mai. 2019.

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas: problematizando a relação entre Estado e sociedade. In: *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, n. 29.p. 9-13. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1547.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1547.pdf) >. Acesso em: 10 de jun. 2019.

COHEN, Gerald A. ¿Igualdad de qué? sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. In: NUSSBAUM, Martha C e SEN, Amartya K. (Orgs). *La calidad de vida*. México: FCE, 2004.

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*, São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *O financiamento da educação e seus desdobramentos na gestão municipal*. Brasília: CNM, 2009.

CONSEA. *Relatório da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília: CONSEA, 1994.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FASES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. O que é participação política. *Coleção Pequenos passos*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DANIEL, Celso. Conselhos, esfera pública e Co-Gestão . In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

EPAGRI / SC. Sabor e identidade cultural na cuia. *Agropecuária Catarinense*. Disponível em:<<http://revista.epagri.sc.gov.br/index.php/2018/11/30/sabor-e-identidade-cultural-na-cuia/>>. Acesso em: 10 de jul. 2019.

FARIA, Carlos A. Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: *Revista brasileira de ciências sociais*.v.18 n. 51, p.21 -29, São Paulo: ANPOCS, 2003.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DOS MUNICÍPIOS – FECAM. *Missão, Visão e Valores*. Disponível em: <<https://www.fecam.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/74884>>. Acesso em: 23 de ago. 2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. nº 21: IPEA, 2000.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e cultura política*. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6ª ed. São Paulo: Loyola, 2007.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma de do Estado. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C (org). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Decreto nº 1516 de 2018*. Dispõe sobre a desativação das Agências de Desenvolvimento Regional e das Secretarias Executivas de que tratam o Decreto nº 1.503, de 2018, e o Decreto nº 1.504, de 2018, respectivamente, e estabelece outras providências. Disponível: <<http://leisestaduais.com.br/governo/sc/decreto-n-1516-2018-santa-catarina-dispoe-sobre-a-desativacao-das-agencias-de-desenvolvimento-regional-e-das-secretarias-executivas-de-que-tratam-o-decreto-n-1503-de-2018-e-o-decreto-n-1-504-de-2018-respectivamente-e-estabelece-outras-providencias>>. Acesso em: 10 de out. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA / SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/dados-educacionais-454/2125-idh-analise-e-municipios-2010-3891/file>>. Acesso em: 10 de set. 2019.

HOBBSAWM, Eric. *A era das revoluções: 1789 – 1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

HOGEMANN, Edna Raquel. Além dos discursos dominantes dos direitos humanos. In: *Cadernos de Direito Actual*. n. 6, 2017.p. 111 - 122. Disponível em <

<http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/85>>. Acesso em 20 jul. 19.

HOCHMANN, Gilberto. Agenda Internacional e Políticas Nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil. In: HOCHMANN, G; SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL Anthony, *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE. *Cresce número de municípios no Brasil*. Publicado: 27/06/2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>>. Acesso em: 02 de jan.2019.

KNOREK, Reginaldo; ROCHA, Edenir A. L. P. SCZIMINSKI, Terezinha de Fátima. Territórios da cidadania catarinenses: as ações de transferências voluntárias no eixo da infraestrutura produtiva rural. In: *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*. v.5, n.2, p.148-169, jul./dez, 2015.

MACEDO, Luis. In: *Educação e Cultura*. 27 jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/470819-PLANO-NACIONAL-DE-EDUCACAO-E-SANCIONADO-SEM-VETOS.html>> . Acesso em: 12 de jan. 2019.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais. Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: *Revista de informação legislativa*, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. Apresentação. *Institucional*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional/historia>>. Acesso em: 08 de nov. 2019.

\_\_\_\_\_. *Compromisso todos pela Educação*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes\\_compromisso.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf)>. Acesso em 10 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. *Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública*. Brasília, 2004. p. 22 – 40. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/colégiadoescolar/conselhos-escolares-uma-estratgia-de-gesto-democrtica-da-educao-pblica-8058537>>. Acesso em: 22 mar 19.

\_\_\_\_\_. *Compromisso todos pela Educação*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes\\_compromisso.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf)>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. O plano de desenvolvimento da educação razões, princípios e programas. 2007. p.11. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. O PNE. In: *Escola de Gestores*. Disponível em: < [http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/Lei\\_10172-PNE.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/Lei_10172-PNE.pdf) >. Acesso em: 10 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. *Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEB*. Brasília: MEC, 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC / INEP. *O censo da educação básica: orientações para os CACS-Fundeb*. Brasília: INEP, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA / TESOURO NACIONAL. *Transferências constitucionais*. Disponível em: < [http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::: > . Acesso em: 20 de out. 2019.](http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::)

MEIRELLES, Hely Lopes. *Finanças municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

MICELI, Sérgio. In: BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MILANI, Maria Luiza; PAWLOWYTSCH, Pollyana Weber da Maia. As representações sociais e pobreza no planalto norte catarinense: voz das beneficiárias do programa bolsa família. In: *Revista Desenvolvimento em questão*.v.17, n.46, p. 199-217. jan,fev. Unijuí, 2019. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2019.46.199-217> >. Acesso em: 20 de abr. 2019.

MINAYO, Maria Cecília S. *A pesquisa social: Teoria, métodos e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1993.

MONTAGNER, Miguel Ângelo; MONTAGNER, Maria Inês. A teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu: uma leitura. In: *Tempus - Actas de Saúde Coletiva - Antropologia e Sociologia da Saúde: novas tendências*. v. 5, n. 2. UnB, 2011. Disponível em: < <http://tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/979>>. Acesso em: 12 de ago. 19.

MONTESQUIEU, Charles. *O Espírito das Leis*. Segunda Parte, Livro Nono, Capítulo 1. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *O homem e a política*. Atitudes ante o poder: uma contribuição à democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

NOGUEIRA, Carlos Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. In: *Educação & Sociedade*, ano XXIII, n. 78, abril, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf>>. Acesso em: 16 de jul. 2019.

NUSSBAUM, Martha C. *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós, 2007.

\_\_\_\_\_. *Sem fins lucrativos: por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

NUSSBAUM, Martha C. e SEN, Amartya K. (Orgs). *La calidad de vida*. México: FCE, 2004.

O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932). In: *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf) >. Acesso em: 02 de nov. 2019.

OBSERVATÓRIO DO PNE. *Meta 19*. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metasp/19-gestao-democratica/estrategia/19-5-fortalecimento-dos-conselhos>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

OLIVEIRA, Dalila A. *et. al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. In: *Revista Brasileira de Educação*. v. 16, n. 47. Rio de Janeiro May/Aug. 2011. p. 483-484. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782011000200011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200011) >. Acesso em: 12 de jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração universal dos direitos humanos*. Disponível em: <[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 10 de out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU / PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *O que é desenvolvimento humano*. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. *Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito



Constitucional. vol. 8, n. 15, jul, dez. p. 453-479. Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista16/liberdadeFlavio.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 19

POUPEAU, Franck; DISCEPOLI, Thierry. Investigación y comprimiso. La dimensión política de la teoría de Bourdieu. In: WACQUANT, Loïc. *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do desenvolvimento humano*. Disponível em: <[http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_uf/santa-catarina#educacao](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/santa-catarina#educacao)>. Acesso em: 10 de jul. 2019.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RICHARDSON, Roberto J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

ROSSO, Paulo Sérgio e ALVES, Fernando de Brito. Igualdade formal e desigualdade utilitária: os discursos de legitimação da exclusão em Aristóteles e Rawls. *Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica*. Jacarezinho.n.7.p.69-86. 2007. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/73>>. Acesso em 20 de jul. 2019.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 6ª.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SEN, Amartya. Capacidad y Bienestar. In: NUSSBAUM, Martha C.; SEN, Amartya. *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

\_\_\_\_\_, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *Uma ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERRANO, Marisa. *Ideias e propostas para a educação brasileira e plano de desenvolvimento da educação (pde) relatório setorial: ensino médio*. p. 8-9. Disponível

em: <<https://www.senado.gov.br/comissoes/ce/documentos/PDE-RelatorioSetorial-SenMarisaSerrano-EnsinoMedio.pdf>> Acesso em: 08 de jan. 2019.

SILVA, Marcelo S. P. Planejamento e Práticas da Gestão Escolar 1 1.2. A relação entre planejamento - plano - projeto . In: *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica* . Disponível em < [http://escoladegestores.mec.gov.br/site/5-sala\\_planejamento\\_praticas\\_gestao\\_escolar/pdf/u1\\_1.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/5-sala_planejamento_praticas_gestao_escolar/pdf/u1_1.pdf). > . Acesso em: 10 de jan. 2019.

SILVA, Sandro Pereira. Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa: visões sobre a experiência brasileira. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Texto para Discussão 2358*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD\\_2358.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8252/1/TD_2358.pdf) >. Acesso em: 10 de jun. 2019.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: HOCHMANN, G; SOUZA, Celina; MARQUES, Eduardo (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: *Revista de sociologia e política*. n. 24, p.105-121. Curitiba: UFPR, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>> . Acesso em: 22 de out. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMANN, Gilberto, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010. p. 65-86.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, n. 16, ano 8, jul/dez, p. 20-45. Porto Alegre ,2006.

\_\_\_\_\_. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: *XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura social e desigualdade*. Petrópolis, 1999.

SOUZA, Clóvis H. Leite *et.al* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. Leite. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013. p.11.

TAVARES, Célia M. V. O PL 8035/ 2010 (PNE): trajetória histórica e situação atual. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/comissoes/cae/ap/AP20121029\\_CeliaMariaVilelaTavares.pdf](http://www.senado.gov.br/comissoes/cae/ap/AP20121029_CeliaMariaVilelaTavares.pdf) >. Acesso em: 12 de jan. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. 1. ed. Brasília : TCU, 2017.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Regimento Interno*. Disponível em: <<https://uncme.org.br/Gerenciador/kcfinder/upload/files/REGIMENTO%20INTERNO%20-%2008-03-2019318.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

VIEIRA, Sofia L.; VIDAL, Eloísa M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. In: PERES, Alexandre; VIDAL, Eloisa M. In: *Em aberto O Fundeb em perspectiva*. v. 28, n. 93, p.17-42, jan/jun, Brasília: INEP, 2015.

WACQUANT, Loïc. Indicações sobre Pierre Bourdieu y la política democrática. In: WACQUANT, Loïc. *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona: Gedisa, 2005.

\_\_\_\_\_. O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. In: *Revista de Sociologia e Política*. n.19, p. 95-110. nov. Curitiba, 2002. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3621/2878> > .Acesso em: 10 de jun.19.

VASCONCELOS, Teresa. A Importância da Educação na Construção da Cidadania. In: *Saber(e)Educar*. n.12. p.109-117. Porto: ESE de Paula Frassinetti, 2007. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/20.500.11796/714> >. Acesso em 10 jun. 2019.

VOLPI, Mário. A democratização da gestão das políticas para a infância e adolescência. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*. Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 60-85, Jan.-Abr. 2017 - ISSN 2238-0604.

ZIULKOSKI, Paulo. O desequilíbrio federativo e a crise nos municípios. In: *O desequilíbrio federativo e a crise nos Municípios*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios - CNM, 2013.

## ANEXO I

### RELATÓRIO DE PESQUISA

O percurso de coleta de dados para a pesquisa pode colaborar com o entendimento sobre as dinâmicas locais. Por essa razão são apresentadas, brevemente, as dificuldades percebidas com a intencionalidade de favorecer a descrição sobre as relações institucionais que vigoram na região.

Listam-se as principais dificuldades percebidas no percurso de coleta de dados:

- Subordinação do CACS ao Secretário Municipal de Educação;
- Perda de Livro ata;
- Extravio de ata e demais documentos do CACS;
- Dificuldade de respostas/retorno às tentativas de contato.
- Falta de conhecimento sobre o princípio de publicidade de informações públicas;
- Contradição entre os dados respondidos no questionário;
- Sobrecarga de atividades para presidentes dos Conselhos.

Detalhamento das dificuldades percebidas:

A subordinação do CACS ao Secretário Municipal de Educação pode ser observada, claramente, em um município de pequeno porte que declarou não participação na pesquisa após consulta do/a presidente do CACS ao/a Secretário/a Municipal de Educação. A consulta realizada teve como motivação verificar se, o/a presidente, poderia fornecer o acesso as atas do CACS. A situação demonstrou a ausência de conhecimento sobre o princípio da publicidade de informações públicas.

Um dos municípios de médio porte apresentou a característica de subordinação ao informar que qualquer documento do CACS só poderia ser fornecido, a qualquer pessoa, após o envio de ofício de solicitação ao/a Secretário/a Municipal de Educação. A pessoa fez esta declaração via telefone e não aceitou fornecer a orientação por e-mail.

Os casos de perda e extravio de atas foram registrados tanto em município de pequeno porte como em município de médio porte. Registra-se a temporalidade dos danos aos registros documentais, que foram relacionados a mudança de gestão

municipal e a alternância das pessoas responsáveis pelos registros. Denota-se nesta situação a ausência do conhecimento sobre impessoalidade com a qual dados e documentos públicos devem ser tratados.

A análise dos dados permitiu observar contradição entre as respostas fornecidas. Por exemplo, o caso de um CACS responder que possui espaço virtual para publicação de documentos, em busca realizada não ser constatada disponibilidade de informações virtuais.

Por último e não menos importante, foi notória e confirmada a sobrecarga de atividades dos/as presidentes dos CACS. Esta dificuldade pode estar relacionada com a demora encontrada no fornecimento de respostas.

## ANEXO II

### QUESTIONÁRIO

1 - Nome Completo e Função da pessoa responsável pelas respostas:

2 - Município:

3 - Qual o número total de componentes do Conselho Municipal do Fundeb?

4 - O município possui Fórum dos Conselhos, Casa dos Conselhos ou estrutura congênere que concentra todas as atividades dos Conselhos Municipais?

5 - A Secretaria Executiva (S.E.) do Conselho Municipal do Fundeb é exercida por:  
(São funções do S.E.: elaborar atas, ofícios, comunicações e convocações para reuniões)

( ) Funcionário/a Municipal que atua exclusivamente com a função de S.E. em Fórum dos Conselhos ou congênere

( ) Colaborador/a que atua na Secretaria da Escola Municipal onde trabalha o/a Presidente do Conselho Municipal do Fundeb

( ) Conselheiro/a Municipal do Fundeb eleito/a para a função de S.E.

( ) O/A presidente do Conselho Municipal do Fundeb realiza a função de S.E.

6 - Os equipamentos e mobiliários utilizados pelo Conselho Municipal do Fundeb são de uso exclusivo ou compartilhado?

	Desconheço	Compartilhado pelo/a Presidente Conselho M. do Fundeb	Uso compartilhado com Secretaria Municipal de Educação	Uso exclusivo do Conselho M. do Fundeb
Sala de reuniões				
Telefone				
Mesa de Reuniões				
Mesa de Computador				

Computador				
Impressora				
Armário				
Carro				

7 - A Secretaria Municipal de Educação (ou outro órgão) fornece material de consumo (canetas, lápis, papéis e outros) para uso exclusivo pelo Conselho Municipal do Fundeb?

- ( ) São utilizados materiais de consumo da Secretaria da Escola Municipal onde atua o/a presidente do Conselho M. do Fundeb
- ( ) São fornecidos materiais exclusivos
- ( ) Não

8 - O Conselho Municipal do Fundeb possui site, blog ou espaço na página da web da Prefeitura Municipal para divulgação das atas e convocação para reuniões?

9 - Qual a frequência de cursos presenciais ofertados aos/as Conselheiros/as Municipais do Fundeb? Identifique o órgão ofertante.

	Desconheço	Anual	Semestral	Trimestral	Bimestral	Mensal
Prefeitura						
Organização da Sociedade Civil						
AMPLANORTE						
Secretaria de Estado de Educação						
MEC						

10 - Os/As Conselheiros/as Municipais do Fundeb recebem algum material informativo sobre sua função?

	Desconheço	Elaborados pela Prefeitura Municipal	Elaborados por organização da sociedade civil	AMPLANORTE	Enviados pela Secretaria de Estado da Educação	Enviados pelo MEC

Livros ou cartilhas para cada conselheiro/a M. do CACS						
Livros ou cartilhas para o CACS						
Curso na Modalidade EaD						
Modalidade EaD						
Vídeo aula						
Textos informativos						

11 - Quais são as principais necessidades do Conselho do Fundeb de seu município?

- Estrutura Física
- Estrutura de Materiais de Consumo
- Recursos Humanos (para a S.E.)
- Cursos e capacitações para Conselheiros
- Material informativo
- Equipamentos e meio de transporte para visitas à rede escolar
- Outros:

12 - Há necessidade de capacitação / informação, para os/as conselheiros/as do Fundeb de seu município, em algum dos temas descritos abaixo?

- A função de Conselheiro/a
- Função do Conselho Municipal do Fundeb
- O funcionamento do FUNDEB
- O papel da administração pública no desenvolvimento da educação básica
- A contribuição da sociedade civil no desenvolvimento da educação básica
- Legislação sobre a política de educação
- Outros: