

# Tendências atuais da pesquisa sobre participação social na gestão da educação pública municipal no Brasil

## RESUMO

**Raimundo Nonato Gaia Correa**  
[nonatocorrea@ufpa.br](mailto:nonatocorrea@ufpa.br)  
<http://orcid.org/0000-0002-0945-4784>  
Universidade Federal do Pará, Belém,  
Pará, Brasil.

**Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos**  
[tefam@ufpa.br](mailto:tefam@ufpa.br)  
<http://orcid.org/0000-0001-8451-3505>  
Universidade Federal do Pará, Belém,  
Pará, Brasil.

Considerando as lutas, avanços e retrocessos históricos que permeiam o processo de democratização da educação e da sua forma gestão, nesse artigo objetivamos identificar e analisar as tendências atuais da pesquisa sobre participação social na gestão da educação pública municipal, no Brasil, no período 2014-2022. Para tanto, realizamos uma pesquisa bibliográfica do tipo revisão sistemática da literatura integrativa. Os dados foram analisados a partir da técnica da análise de conteúdo, sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético (MHD). Desse modo, observamos que a maioria das pesquisas se caracteriza como empírica, de abordagem qualitativa, que tem como principais instrumentos de coleta de dados as entrevistas e a pesquisa documental. Os estudos abordaram a participação social a partir da análise do Conselho Municipal de Educação; do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; do Fórum Municipal de Educação; da Legislação e das políticas dos Sistemas Municipais de Educação, e; do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação. No entanto, nenhum trabalho abordou o Conselho de Alimentação Escolar e os sindicatos de professores, indispensáveis para a análise da configuração da participação social na gestão educacional. Ademais, apenas um terço das pesquisas adotaram o MHD como método, o que nos permite concluir que há lacunas a serem preenchidas por estudos que, pautados no MHD, se detenham em sistemas educacionais específicos e analisem, concomitantemente, a atuação dos órgãos colegiados, a legislação e as políticas públicas relacionadas à participação social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão educacional municipal. Participação social. Democratização. Revisão sistemática da literatura integrativa.

## INTRODUÇÃO

A democratização da escolarização formal, mediante acesso à escola e a permanência nela com êxito, tem sido historicamente uma reivindicação de setores democráticos da sociedade civil organizada, mas as iniciativas do poder público têm se mostrado insuficientes para atender plenamente a essa demanda social (SAVIANI, 2014).

Por isso, o movimento social tem pleiteado a participação na gestão da educação, nas diferentes instâncias político-administrativas do Estado brasileiro, de modo a imprimir na política educacional uma perspectiva contra hegemônica, baseada num projeto pedagógico que “[...] formasse cidadãos de novo tipo intelectual, técnica e eticamente desenvolvidos e politicamente comprometidos com a construção da nova sociedade” (KUENZER, 2013, p. 72).

A materialização desse projeto, por seu turno, pressupõe a democratização da escola, nos seus diferentes níveis, bem como da gestão educacional. Por isso, revela-se como um desafio histórico para as classes trabalhadoras, que devem inaugurar uma nova forma de relação entre sociedade civil e sociedade política. Isso porque a democratização da gestão educacional implica na desconstrução paulatina, por parte da primeira, da ideia e das práticas que centralizam planejamento, execução e avaliação da política educacional no âmbito da segunda – como tem ocorrido historicamente.

É nessa ótica, como projeto contra hegemônico, que entendemos a participação social como substância da democratização, na medida em que ela possibilita o exercício do controle social da política educacional, pois promove a “[...] participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania” (SANTOS, 2009, p. 109).

Pateman (1992, p. 95), analisando diferentes formas de participação de trabalhadores na gestão de empresas, concluiu que a participação social, quando ocorre de forma efetiva, “[...] envolve uma modificação em maior ou menor medida, da estrutura de autoridade ortodoxa, a saber, aquela na qual a tomada de decisões é ‘prerrogativa’ da administração, da qual os trabalhadores não participam”.

Se olharmos para nossa História recente, vamos observar que, de fato, as mobilizações populares em prol da democratização da educação e da sociedade brasileira, como um todo, desembocaram na recepção do princípio democrático do ensino público pelo ordenamento jurídico brasileiro. Destacamos, nesse sentido, o inciso VI do artigo 206 da Constituição Federal de 1988, assim como o inciso VIII do artigo 3º da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No que diz respeito à gestão educacional, destacamos a meta 19 do atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instituído pela Lei nº 13.005/2014, que aborda em suas estratégias, dentre outras coisas: formação e garantia da

infraestrutura para o bom desempenho das funções dos membros dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas; incentivos à criação de Fóruns Permanentes de Educação para coordenar as conferências de educação dos entes federados, bem como acompanhar a execução dos seus planos de educação e do próprio PNE; constituição e fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional (BRASIL, 2014). Dessa forma, ao menos no âmbito formal, a História nos mostra avanços na pauta popular pela democratização da educação e sua forma gestão.

A partir disso, nos propomos a identificar e analisar as tendências atuais da pesquisa sobre participação social na gestão da educação pública municipal brasileira, examinando a literatura publicada a partir de 2014, ano de aprovação do atual PNE, que introduz na legislação educacional a ideia de gestão democrática com base na democratização da gestão de unidades e sistemas educacionais.

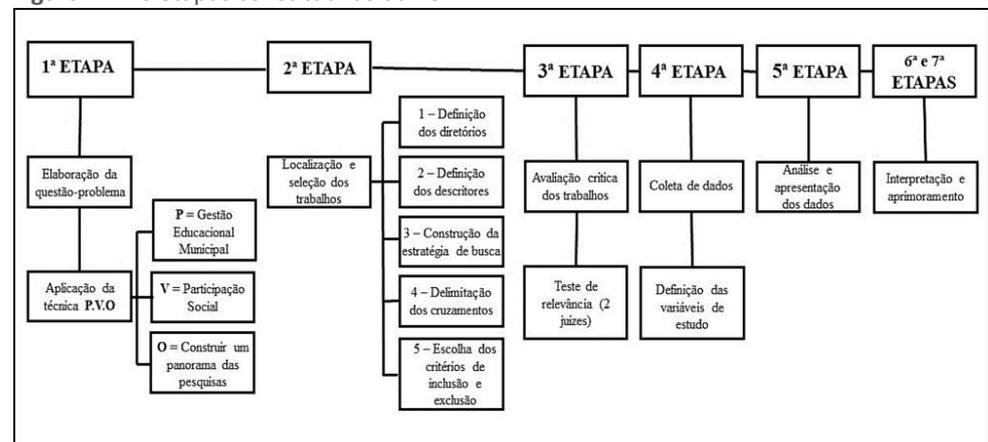
O artigo subdivide-se em quatro seções, incluindo essa introdução. Na segunda seção expomos os procedimentos metodológicos de seleção e análise da literatura, na terceira apresentamos e discutimos os resultados da RSL, e, na quarta, tecemos nossas conclusões.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os dados analisados nesse artigo provêm de pesquisa bibliográfica do tipo revisão sistemática da literatura (RSL) integrativa, técnica destinada à identificação e análise de produções teóricas publicadas em diversos locais. Uma vez reunidas, possibilita a produção de um conhecimento mais aprofundado de um determinado tema, num certo intervalo de tempo.

O rigor metodológico, com procedimentos prévia e sistematicamente definidos, garante objetividade à seleção, à avaliação e à síntese da literatura. Para a presente RSL, os procedimentos de seleção e análise dos dados foram elaborados da forma como ilustra a Figura 1.

**Figura 1** – As etapas constitutivas da RSL



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com base em Rother (2007), definimos o protocolo desta revisão a partir das seguintes etapas: elaboração do problema; localização e seleção dos trabalhos; avaliação crítica dos textos recuperados (por dois pesquisadores independentes, que analisaram a adequação dos estudos para a solução do problema); coleta dos dados; análise e apresentação dos dados; interpretação dos resultados, e; aprimoramento da revisão.

Apoiando-nos em Ramos (2015), na primeira etapa, utilizamos a técnica P.V.O, onde: *P* é a “situação ou problema,”; *V* são as “variáveis do estudo”, e; *O* é o “resultado esperado”. Essa técnica é uma adaptação da técnica P.I.C.O, utilizada nas pesquisas da área médica. Nessa sigla inglesa, *P* é a população, *I* é a intervenção, *C* é o controle, e *O*, os resultados (*outcomes*, do inglês). A adaptação para o formato P.V.O se justifica porque Intervenção (*I*) e Controle (*C*) são procedimentos de pouca aplicabilidade nos estudos educacionais.

Considerando nosso objetivo de identificar e analisar as tendências atuais da pesquisa sobre participação social na gestão da educação pública, em nível municipal, no Brasil, no período 2014-2022, definimos *P* como *gestão educacional municipal*; *V*, como *participação social*, e; *O*, como *construir um panorama das pesquisas*. Dessa forma, o problema dessa RSL tomou a forma da seguinte questão: *qual o panorama das pesquisas sobre participação social na gestão educacional, em nível municipal, no Brasil, no período 2014-2022?*

Na segunda etapa, procedemos à localização e à seleção dos trabalhos, a partir de cinco passos: definição dos diretórios; definição dos descritores; construção da estratégia de busca; delimitação dos cruzamentos, e; escolha dos critérios de inclusão e exclusão. Os diretórios de busca escolhidos foram o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, o Portal de Periódicos da CAPES e a Biblioteca Eletrônica Científica Online (*SciELO*).

Na etapa da definição dos descritores, o conceito 1 foi definido como “Participação”, o conceito 2, “Gestão/Administração”, e o conceito 3, “Educação/Educacional/Ensino”. Na construção das estratégias de busca, atribuímos operadores booleanos *OR* e *AND* aos descritores, formando a seguinte equação: (Participação) *AND* (gestão *OR* administração) *AND* (educação *OR* educacional *OR* ensino).

Em seguida, procedemos às combinações com os descritores para a delimitação dos cruzamentos – o descritor da principal (*participação*) foi cruzado com todos os demais: participação *AND* gestão; participação *AND* educação; participação *AND* administração; participação *AND* educacional, e; participação *AND* ensino.

Para o refinamento das buscas, adotamos os seguintes critérios de inclusão: artigos, teses e dissertações; trabalhos publicados no Brasil (2014-2022); disponíveis na íntegra; gratuitos; revisados por pares; trabalhos da área da educação; pesquisas que abordassem a gestão de sistemas/redes municipais de educação; trabalhos nos quais o descritor *participação* constasse no título ou nas palavras-chave.

Na terceira etapa da RSL, procedemos à avaliação dos trabalhos selecionados, a partir da aplicação de dois testes de relevância. Num primeiro, fizemos o exame dos títulos e resumos para pré-selecionarmos aqueles que atendessem aos critérios de inclusão acima descritos. Os estudos aprovados foram submetidos ao teste de relevância II, levado a efeito por dois juízes independentes, e constituído pelas seguintes perguntas: o objetivo do artigo tem relação com o tema investigado? O método está descrito com clareza? O resumo contempla todos os elementos necessários? O artigo tem mérito para ser incluído na revisão sistemática? Somente as publicações que responderam a essas perguntas positivamente foram incluídas.

Na etapa seguinte, fizemos a caracterização dos textos (ano, local, autores, palavras-chave), o destaque de dados metodológicos (objetivos, instrumentos de coleta, tipo de pesquisa, procedimentos de análise) e dos seus resultados. No tratamento analítico dos dados, observamos as etapas construtivas da análise de conteúdo: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (inferências e interpretação), conforme ilustra o Quadro 1, a seguir. A análise de conteúdo, na concepção de Bardin (2011, p. 75), “[...] consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”.

**Quadro 1** – Parte do quadro de análise da literatura

Texto	Conclusões	Unidades de registro	Inferências
01	O C.M.E./Iperó/SP é entendido como órgão fundamental no processo de gestão democrática do sistema educacional do município; vem se estruturando e tenta vencer os obstáculos impostos por uma cultura até certo ponto antidemocrática dentro do sistema educacional.	- Órgão fundamental no processo de gestão democrática. - Cultura até certo ponto antidemocrática dentro do sistema educacional.	O CME é um dos órgãos fundamentais para a democratização da gestão educacional municipal, mas enfrenta os obstáculos da cultura antidemocrática dos sistemas educacionais.

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em Bardin (2011).

No que tange ao método, trabalhamos nos limites do Materialismo Histórico-Dialético (MHD), que prima pela transgressão da pseudoconcreticidade em função do alcance da concreticidade (KOSIK, 1976) dos fenômenos socioeducacionais. Nessa perspectiva, analisamos a participação social na gestão da educação pública, em nível municipal, no Brasil, considerando suas contradições e as mediações que a vinculam a outros fenômenos, tempos e espaços societários, expressas ou subjacentes às conclusões de cada pesquisa.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa nos diretórios de busca foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2021 e atualizada em 2022. Excluindo os textos repetidos e aplicando os Testes de Relevância I e II, obtivemos um total de 21 trabalhos recuperados, que estão distribuídos da seguinte forma, nos diretórios: Portal de Periódicos da CAPES, 11 artigos; SciELO, 1 artigo; Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, 9 trabalhos (7 dissertações e 2 teses).

Em termo de distribuição geográfica, o maior volume de publicações realizadas no período de 2014 a 2022, que abordaram a participação na gestão educacional municipal, originam-se da região Sudeste, com 12 trabalhos (10 artigos, 1 dissertação e 1 tese), em seguida aparece o Nordeste com 5 dissertações, as regiões Centro-Oeste com 2 artigos, a região Norte, com 2 trabalhos (1 tese e 1 artigo), e 1 dissertação na região Sul.

Conforme ilustrado na Tabela 1, a participação social foi abordada a partir da análise de cinco objetos de estudo distintos, a saber: Conselho Municipal de Educação (CME); Legislação/políticas de Sistemas Municipais de Educação; Fórum Municipal de Educação (FME); Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb, e; Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação (CLC).

**Tabela 1** – Objetos a partir dos quais foram analisados a participação social na gestão educacional

ITEM	OBJETO	FREQUÊNCIA (f)	%
01	CME	f=15	71,43
02	Legislação/políticas de Sistemas Municipais de Educação	f=03	14,29
03	FME	f=01	4,76
04	CACCS Fundeb	f=01	4,76
05	CLC	f=01	4,76
<b>Total</b>		<b>21</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Mais da metade dos estudos (f = 15) abordou a participação social a partir da análise da atuação do CME. Nessa perspectiva, Nez, Almeida e Silva (2019), assim como Borges (2022), buscaram compreender a participação desse órgão no processo de elaboração, aprovação e monitoramento das ações municipais para o cumprimento do PNE; Figueredo (2020) analisou a participação dos conselheiros na gestão do PME; Araújo (2018) e Gomes (2021) analisaram como os CMEs vêm desempenhando as suas atribuições visando ao controle social das políticas educacionais, e; Santos (2020), por sua vez, analisou como esse órgão atua para promover a democratização do ensino.

Ainda nesse primeiro conjunto de pesquisas, a percepção que os conselheiros do CME têm dos princípios de qualidade, gestão democrática e participação foi abordada nos estudos de Garrido et. al. (2018); Ribeiro e Silva (2018); Melo e Santos (2018); Dias (2018); Rueda e Santos (2018); Almenara,

Martins e Kayaki (2018); Santos e Rueda (2018); Castilho (2018), e; Almenara e Silva (2018).

Um segundo conjunto de trabalhos (f = 03) abrange análises dos princípios de gestão democrática presentes nas legislações educacionais de municípios que institucionalizaram os seus SMEs (CARDOZO; COLARES, 2020), bem como do processo de efetivação de tais princípios, enquanto prática de gestão na educação municipal, como é o caso dos trabalhos de Azambuja (2020) e Paz (2015).

Destacam-se ainda, em menor frequência (f = 01), outros objetos a partir dos quais a participação social foi analisada: Raimann e Ribeiro (2019) analisaram a atuação do FME no processo de reelaboração do PME; Aquino (2019) abordou a atuação dos conselheiros do CACS/Fundeb, e; Sousa (2019) analisou o processo de participação do CLC no acompanhamento das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A Figura 2, a seguir, é uma nuvem de palavras construída a partir das palavras-chave dos trabalhos que compuseram a RSL. Nela, podemos observar que algumas palavras-chave se sobressaem por aparecerem como maior frequência na literatura: participação (f = 20); Conselho Municipal de Educação (f = 15); gestão democrática (f = 13), e; qualidade (f = 9).

**Figura 2** – Nuvem de palavras-chave da RSL



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

A nuvem de palavras indica a tendência de assunção do CME como principal objeto das pesquisas que abordam o princípio da participação social na gestão educacional municipal. Ademais, ela nos mostra que a pesquisa sobre participação social é realizada no contexto da discussão sobre gestão democrática e encontra-se vinculada ao debate sobre qualidade da educação.

De fato, a luta pela participação social na gestão educacional não se desvincula da pauta histórica de melhoria da qualidade da educação, na medida em que a gestão democrática se revela como um

[...] espaço de deliberação coletiva (estudantes, funcionários, professores, pais ou responsáveis), [que] precisa ser assumida como base para a melhoria da qualidade da educação e aprimoramento das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes racionais para todos os níveis e modalidades de educação/ensino (DOURADO; AMARAL, 2011, p. 303).

Compreendemos, dessa forma, que só faz sentido a sociedade civil (especialmente os setores menos favorecidos) participar da gestão da educação, se tiver como finalidade a impressão, na política educacional, de uma concepção de educação que prepare os trabalhadores para uma inserção ativa na vida produtiva e na cidadania, visando à construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e igualitária. A base teórico-metodológica dessa concepção de educação pleiteia a articulação da *societas hominum* com a *societas rerum*, ou seja, o domínio dos conhecimentos necessários para a construção do cidadão pleno, articulado com o aprendizado das leis da natureza (GRAMSCI, 1985).

No que tange às características das pesquisas que abordaram o princípio da participação social na gestão educacional municipal (2014-2022), conforme ilustra a Tabela 2, podemos dizer que: existe uma ampla predominância de pesquisas empíricas; a totalidade dos estudos se caracteriza como abordagem qualitativa; as entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, ou os dois instrumentos combinados, são as principais formas de coleta de dados; apenas um terço dos trabalhos anunciam o MHD como método, ao passo que a ampla maioria não explicita a forma de delineamento da pesquisa.

**Tabela 2** – Caracterização das pesquisas

Item	Caracterização	Frequência	%
Abordagem	Qualitativa	f = 21	100
Tipo de estudo	Bibliográfico	f = 04	19
	Empírico	f = 17	81
Delineamento	Estudo de caso	f = 02	9,5
	Pesquisa documental	f = 02	9,5
	Não explicitado	f = 17	81
Instrumentos de coleta	Entrevistas semiestruturadas	f = 06	28,6
	Pesquisa documental + entrevistas semiestruturadas	f = 09	42,9
	Pesquisa documental + entrevistas semiestruturadas + observação	f = 01	4,8
	Pesquisa documental + observação	f = 02	9,5
Método	Pesquisa documental + questionário (online)	f = 01	4,8
	Dialético	f = 07	33,3
	Paradigma interpretativo e crítico	f = 01	4,8
	Não explicitado	f = 12	57,1

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Identificamos a ocorrência de alguns importantes fenômenos no exercício da gestão de sistemas municipais de educação, nas cinco regiões brasileiras. Um primeiro fenômeno, que merece destaque, é que os representantes da sociedade

civil, que compõem os órgãos colegiados da gestão educacional, nem sempre têm consciência da função e da importância desses órgãos para a democratização da gestão da educação pública municipal.

Nessa ótica, as pesquisas de Garrido et. al. (2018), Figueredo (2020) e Gomes (2021) mostraram que, pelo fato de o CME não compreender claramente seu papel, acaba se restringindo ao cumprimento de atribuições burocráticas, como regularização de escolas e autorização de cursos. A participação social nos conselhos, nesse caso, se caracteriza como um fim em si mesma, isto é, como burocratismo, desvinculando-se, assim, da sua dimensão de projeto de democratização da gestão educacional.

Consultando a literatura especializada, a esse respeito, observamos que, na concepção de Paro (2008, p. 279),

A exterioridade ou formalização da prática é o traço mais característico do burocratismo. A práxis se burocratiza onde quer que o formalismo ou o formulismo dominem ou, mais exatamente, quando o formal se converte em seu próprio conteúdo. Encontramos esses traços justamente na prática estatal quando ela se degrada em prática burocratizada.

Diante disso, torna-se fundamental que os conselheiros do CME compreendam os conceitos de gestão democrática, qualidade e participação para referenciar suas ações (RIBEIRO e SILVA, 2018; DIAS, 2018; ALMENARA e SILVA, 2018), o que coloca como demanda urgente a formação permanente dos conselheiros para que possam atuar de forma plena.

Ainda nessa linha de análise, Nez, Almeida e Silva (2019) mostraram que o CME não provoca a implementação políticas educacionais nem a reflexão sobre elas, sendo que em muitos casos o que ocorre é uma pseudoparticipação, como destaca Borges (2022) e, talvez por isso, sua atuação não é suficiente para a promoção da gestão democrática da educação municipal (SANTOS; RUEDA, 2018).

No âmbito da teoria democrática, ao constatar que influenciar uma decisão é diferente de “[...] estar em posição de (ter o poder para) determinar o resultado ou tomar essa decisão”, Pateman (1992, p. 96) identificou três diferentes formas como a participação social pode ocorrer: a *pseudoparticipação*, a *participação parcial* e a *participação plena*.

No primeiro caso, o gestor cria um sentimento de participação entre os administrados, mas esses não têm protagonismo nas tomadas de decisão. A participação também pode ocorrer parcialmente, num processo “[...] no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes”. Na participação plena, “[...] cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões” (PATEMAN, 1992, p. 97-98).

Outro fenômeno evidenciado nas pesquisas analisadas é a dependência do CME em relação aos governos municipais (MELO; SANTOS, 2018; ALMENARA; MARTINS; KAYAKI, 2018), que os torna vulneráveis aos interesses do Poder Executivo (ARAÚJO, 2018) e meros expectadores das políticas educacionais (SANTOS, 2020). Alguns autores destacam os contextos sociopolíticos, nos quais

se inserem os órgãos colegiados, marcados por uma cultura antidemocrática (RUEDA; SANTOS, 2018; ALMENARA; MARTINS; KAYAKI, 2018) e de não participação (FIGUEREDO, 2020), que dificulta o pleno exercício da participação social na gestão educacional, em nível local.

De fato, formas antidemocráticas de exercício do poder local têm dado o tom da relação entre sociedade civil e sociedade política no Brasil. Nessa perspectiva, Mendonça (2001) destaca que, mesmo após o estabelecimento da atual ordem constitucional iniciada em 1988, formas de exercício do poder pautadas no princípio patrimonialista ainda existem porque resultam da mescla de modelos de organização estatal tradicional e racional-legal, dando origem a um modelo híbrido de burocracia patrimonial.

Ainda segundo o autor, embora o Estado brasileiro tenha experimentado avanços na sua modernização e na burocratização “[...] essa estrutura burocrática, no entanto, não logrou anular as formas estruturais de dominação não racionais existentes”. E conclui, dizendo que isso possibilita que o governante continue a ditar à sociedade a sua vontade particular “[...] como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo” (MENDONÇA, 2001, p. 91 e 97).

Nesse cenário, Castilho (2018) identificou a necessidade de uma maior e mais efetiva participação social no âmbito do CME, mas, na contramão disso, Raimann e Ribeiro (2019) constataram que a representatividade social no FME de Goiânia/GO vem decrescendo ao longo dos anos. A pesquisa de Sousa (2019) identificou pouca participação da sociedade civil no Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, que não acompanhou efetivamente as ações do PAR na Rede Municipal de Educação de Natal/RN.

Aquino (2019), por sua vez, mostrou que a autonomia restrita e pouca participação dos conselheiros nos CACS-Fundeb têm relação com as práticas de autoritarismo, patrimonialismo e burocratismo de gestores públicos. De nossa parte, destacamos a autonomia como um dos princípios basilares para o exercício da plena participação da sociedade civil na gestão da educação, pois a implementação de um projeto de educação verdadeiramente inclusivo e de qualidade social é resultado da atuação político-organizativa dos setores historicamente negligenciados em relação ao direito à educação, logo esses sujeitos precisam dispor de autonomia para defender seus interesses.

Para Barroso (2013, p. 25), “o conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias”. Logo, não se pode falar em autonomia num cenário onde o Poder Executivo ou qualquer agente público condicione a atuação dos sujeitos da participação.

Como, ainda segundo esse autor, autonomia não se confunde com independência, podemos dizer que indivíduos e os órgãos colegiados de gestão devem ser capazes de aproveitar as garantias formais e os instrumentos criados pela legislação educacional vigente para, dentro dos limites legais, exercer

plenamente a participação social e, numa perspectiva de cidadania ativa, articular coletivamente novas bases legais, teóricas e práticas com vistas à democratização da educação e de sua gestão.

A despeito disso, as pesquisas nos revelam que diversos municípios, embora tenham institucionalizado seus SMEs, não criaram dispositivos legais voltados à ampliação e fortalecimento dos instrumentos de participação, como destaca a pesquisa de Cardozo e Colares (2020). Já no caso de um município paraense onde o princípio da gestão democrática foi assegurado na legislação, pouco foi materializado (PAZ, 2015). Esse fenômeno nos autoriza a defender, com Dourado (2012, p. 62), que a democratização da educação “[...] não se efetiva por decreto, portaria ou resolução, mas deve ser resultante, sobretudo, da concepção de gestão e da capacidade, por parte dos diferentes segmentos, de participação e de explicitar princípios voltados para o bem comum”.

Por outro lado, Azambuja (2020) mostrou que a democratização da gestão educacional, no contexto da sociedade capitalista, está diretamente associada à decisão política dos gestores públicos. De fato, se entendermos que o modo de produção capitalista, baseado na propriedade privada, se estrutura a partir da expropriação de parcela do tempo de trabalho das classes não-proprietárias pela classe proprietária, donde decorre a desigualdade de acesso à riqueza social (desigualdade econômica) e em relação à participação no exercício do poder (desigualdade política), precisamos concordar com Wood (2007), que a democracia não é um valor genuíno do capitalismo.

Nas palavras dessa autora, “[...] o capitalismo é incompatível com a democracia, se por ‘democracia’ entendemos tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo” (WOOD, 2007, p. 418). Por isso, numa estrutura social antidemocrática, a democratização da gestão educacional só pode resultar de decisão política dos gestores públicos, mas estas precisam se sujeitar ao controle social (SANTOS, 2009).

As conclusões de Azambuja (2020) também nos chamam a atenção para o fato de que a pesquisa sobre participação social na gestão educacional não pode prescindir da análise da atuação dos governos, especialmente para identificar a forma de relação que mantém com a sociedade civil. Nessa perspectiva, concordamos com Motta (1986, p. 41), para quem

Não é possível separar a administração do governo, como é impossível separar a prática da teoria. A oposição tradicional entre direito constitucional e direito administrativo, ciência política e ciência administrativa, política e administração procura mostrar um mundo onde a execução está absolutamente separada da decisão, em nível dos que exercem o poder. Essa representação que busca neutralizar a administração é desmentida todos os dias na real relação de dominação.

Azambuja (2020) demonstrou, ainda, que a materialização da gestão democrática pressupõe (auto)formação dos sujeitos que se propõe a compor as instâncias de participação social, bem como exige articulação entre ação e reflexão sobre as práticas educacionais, o que entendermos ser condição *sine qua non* para o efetivo exercício do controle social da política educacional.

Ao destacar a necessidade de articulação entre ação e reflexão, a pesquisa nos remete à clássica distinção, feita por Vázquez (2011), entre práxis reflexiva e práxis espontânea, com base no “[...] grau de consciência que se tem da atividade prática que se está desdobrando, consciência elevada em um caso, baixa ou quase nula em outro (p. 296). Relacionando essa distinção como nossa discussão, diríamos que a participação, enquanto práxis reflexiva, é *consciência consciente*, ou seja, uma ação que tem como finalidade a efetivação de uma educação democrática, universal e de qualidade.

No entanto, trata-se de um projeto que pressupõe a mobilização de esforços dos profissionais da educação (que atuam efetivamente “no chão da escola”), das universidades (onde se desenvolvem os estudos e as pesquisas), bem como da sociedade civil organizada, de modo a promovermos a mescla do saber técnico-científico com o saber popular, quebrando a lógica de centralização da concepção, da implementação e da avaliação das políticas educacionais nos gabinetes da burocracia estatal.

## CONCLUSÕES

As análises dos vinte e um trabalhos, que compuseram a literatura da presente revisão, nos possibilitaram concluir que o panorama das pesquisas sobre participação social na gestão educacional, em nível municipal, no Brasil, no período 2014-2022, é o seguinte: a maioria das pesquisas caracteriza-se como empírica, de abordagem qualitativa, que têm como principais instrumentos de coleta de dados as entrevistas e a pesquisa documental.

Ademais, os estudos abordaram a participação social a partir da análise do Conselho Municipal de Educação; do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; do Fórum Municipal de Educação; da Legislação e das políticas dos Sistemas Municipais de Educação, e; do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação.

A RSL também revelou possibilidades de novas pesquisas sobre o tema, considerando que cada uma das análises partiu de um objeto específico, ficando uma lacuna a ser preenchida por um estudo que se detenha num sistema educacional particular e analise tanto os órgãos colegiados da gestão como a legislação e as políticas relacionadas à participação social.

Ademais, os trabalhos analisados não abordaram importantes órgãos da educação pública municipal, tais como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e os sindicatos de professores, que, a nosso ver, são imprescindíveis para que compreendamos como se configura a participação social na gestão da educação, em nível local.

Por fim, destacamos que apenas um terço das pesquisas pautaram-se no MHD, o que consideramos um baixo índice, pois a análise de um fenômeno complexo como a participação social não pode prescindir de categorias como a contradição, a mediação e a totalidade, especialmente se considerarmos, com base em Fischer (1992), que o poder local é a expressão de relações entre classes

sociais distintas e antagônicas, com diferentes graus de poder exercido do ponto de vista econômico, social, cultural e simbólico.

# Current search trends about social participation in the management of municipal public education in Brazil

## ABSTRACT

Considering the historical struggles, advances and setbacks that permeate the process of democratization of education and its form of management, in this article, we aim to identify and analyze current trends in research on social participation in the management of municipal public education in Brazil in the period 2014-2022. For that, we carried out a bibliographical research of the type systematic review of the integrative literature. Data were analyzed using the content analysis technique, from the perspective of historical-dialectical materialism (MHD). Thus, we observe that most research is characterized as empirical, with a qualitative approach, whose main instruments for data collection are interviews and documentary research. The studies addressed social participation from the analysis of the Municipal Council of Education; Fundeb's Monitoring and Social Control Council; the Municipal Education Forum; Legislation and policies of the Municipal Education Systems; and the Local Committee of All for Education Commitment. However, no work addressed the School Feeding Council and teachers' unions, indispensable to analyze the configuration of social participation in educational management. However, no work addressed the School Feeding Council and teachers' unions, indispensable to analyze the configuration of social participation in educational management. Furthermore only one third of the studies adopted the MHD as a method, which allows us to conclude that there are gaps to be filled by studies that, guided by MHD, they focus on specific educational systems and analyze, concomitantly, the performance of collegiate bodies, legislation and public policies related to social participation.

**KEYWORDS:** Municipal educational management. Social participation. Democratization. Systematic review of the integrative literature.

# Tendencias actuales de la investigación sobre participación social en la gestión de la educación pública municipal en Brasil

## RESUMEN

Considerando las luchas, avances y retrocesos históricos que impregnan el proceso de democratización de la educación y su forma de gestión, este artículo tiene como objetivo identificar y analizar las tendencias actuales de la investigación sobre participación social en la gestión de la educación pública municipal en Brasil, en el período 2014-2022. Para ello, realizamos una investigación bibliográfica de tipo revisión sistemática de la literatura integrativa. Los datos fueron analizados mediante la técnica del análisis de contenido, desde la perspectiva del materialismo histórico-dialéctico (MHD). De este modo, observamos que la mayoría de las investigaciones se caracteriza como empírica, de enfoque cualitativo, que tiene como principales instrumentos de recopilación de datos las entrevistas y la investigación documental. Los estudios abordaron la participación social a partir del análisis del Consejo Municipal de Educación; del Consejo de Acompañamiento y Control Social del Fundeb; del Foro Municipal de Educación; de la Legislación y de las políticas de los Sistemas Municipales de Educación, y; del Comité Local del Compromiso Todos por la Educación. Sin embargo, ningún trabajo abordó el Consejo de Alimentación Escolar y los sindicatos de profesores, indispensables para el análisis de la configuración de la participación social en la gestión educativa. Además, solo un tercio de las investigaciones adoptaron el MHD como método, lo que nos permite concluir que hay lagunas que deben ser cubiertas por estudios que, basados en el MHD, se detengan en sistemas educativos específicos y analicen, simultáneamente, la actuación de los órganos colegiados, la legislación y las políticas públicas relacionadas con la participación social.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión educativa municipal. Participación social. Democratización. Revisión sistemática de la literatura integrativa.

## REFERÊNCIAS

- ALMENARA, G. V. R; MARTINS, T. de M; KAYAKI, L. A. N. Conselho municipal de educação de Tapiraí/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.108-119, 2018. Disponível em: <https://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/86>. Acesso em: 13 set. 2023.
- ALMENARA, G. V. R; SILVA, P. R. S. Conselho municipal de educação de Sorocaba/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.7-27, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/10552>. Acesso em: 13 set. 2023.
- AQUINO, J. de S. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do FUNDEB no município de Macau/RN**: discutindo a participação dos conselheiros. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2019.
- ARAÚJO, C. S. F. **Conselho Municipal de Educação: a participação e o controle social das políticas educacionais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista/BA, 2018.
- AZAMBUJA, A. B. de. **Processo de gestão da educação no Sistema Municipal de Ensino de Soledade**: experiência de democracia de alta intensidade. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo/RS, 2020.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendência, novos desafios. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- BORGES, G. S. **O controle social dos planos municipais de educação**: uma análise da participação de Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de implementação dos PMEs. 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2022.
- BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 05 nov. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

CARDOZO, M. J. P. B.; COLARES, M. L. I. S. Gestão democrática na mesorregião Oeste Maranhense: enfoques e destaques nas leis dos Sistemas Municipais de Educação. **Educar em Revista**, v. 36, p. e69405, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/wRwgQBXYgHCr4vWktJ5YwjR/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 27 jul. 2023.

CASTILHO, K. C. de. Conselho municipal de educação de Votorantim/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.41-53, 2018. Disponível em: <https://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/82>. Acesso em: 13 set. 2023.

DIAS, A. R. M. Conselho municipal de educação de Araçoiaba da Serra/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.133-147, 2018. Disponível em: <https://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/88>. Acesso em: 13 set. 2023.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011. p. 285-315.

DOURADO, L. F. **Gestão em educação escolar**. 4ª ed. Atualizada e revisada – Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Rede e-Tec Brasil, 2012.

FIGUEREDO, E. C. M. **Conselho Municipal de Educação:** um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço Lumiar/MA. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luís/MA, 2020.

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 26, n. 4, p. 105 a 113, 1992. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8734>. Acesso em: 13 jul. 2023.

GARRIDO, N. de C; *et. al.* Conselho municipal de educação de Salto de Pirapora/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.120-132, 2018. Disponível em: <https://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/87>. Acesso em: 13 set. 2023.

GOMES, B. C. F. **Conselho Municipal de Educação na Gestão Educacional do Município de São LUÍS – MA:** destaques para a atuação dos/das conselheiros/as. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luís/MA, 2021.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Círculo do Livro, S.A., 1985.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, A. Z. As mudanças no mundo do trabalho: novos desafios para a gestão. In.: FERREIRA, N. S. C. (Orgs.) **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013 (p. 45-73).

- MELO, E. P. C. B. N. de; SANTOS, J. M. O. Conselho municipal de educação de Pilar do Sul/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 54-74, 2018.
- MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302001000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000200007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 out. 2022.
- MOTTA, F. **Organização & Poder: Empresa, Estado e Escola**. São Paulo: Atlas, 1986.
- NEZ, E. de; ALMEIDA, C. B.; SILVA, M. R. A da. Conselho municipal de educação: participação e monitoramento do plano nacional de educação. **Laplage em Revista**, Sorocaba, vol.5, n.3, set.-dez. 2019, p. 44-56, 2019.
- PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 15ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PAZ, V. O. **Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Pará**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2015.
- RAIMANN, E. G; RIBEIRO, L. J. de O. S. O fórum municipal de educação como espaço de representação e participação na elaboração do plano municipal de educação de Goiânia/GO. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. p.78-88, 2019.
- RAMOS, M. F. H. **Modelo social cognitivo de satisfação no trabalho e eficácia coletiva: percepções sobre a docência**. 2015. Tese (Doutorado em Teoria e Pesquisa do Comportamento) – Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento, Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2015.
- RIBEIRO, E. V. de J; SILVA, P. R. S. Conselho municipal de educação de São Miguel Arcanjo/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.90-107, 2018.
- ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 20, n. 2, p. v-vi, abr. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/?lang=pt#>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- RUEDA, J. L; SANTOS, J. M. O. Conselho municipal de educação de Iperó/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.28-40, 2018.
- SANTOS, E. T. S. **O Conselho Municipal de Educação de Uberlândia (2015-2019): participação na democratização do ensino municipal**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG, 2020.
- SANTOS, J. M. O; RUEDA, J. L. Conselho municipal de educação de Piedade/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.75-89, 2018.

SANTOS, T. F. A. M. Gestão Educacional Democrática e o Controle Social. In: CABRAL NETO, A.; CHAVES, V. L. J.; NASCIMENTO, I. V. (Org.). **Políticas para a Educação Superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009 (p. 109-126).

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significados, controvérsias e perspectivas**. Campinas/SP: Autores Associados, 2014.

SOUSA, A. H. F. de. **A participação do Comitê Local do Compromisso na Rede Municipal de Ensino de Natal/RN no Plano de Ações Articuladas (2011-2014)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, 2019.

VÁZQUEZ, A. S. **Filosofia da Práxis**. 2ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2011.

WOOD, E. M. Capitalismo e democracia. In: BORON, A.; AMADEO, J.; GONZÁLEZ, S. (Orgs.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Coleção Campus Virtual, Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007 (p. 417-430).

**Recebido:** 01 agosto. 2023

**Aprovado:** 17 set. 2023

**DOI:** 10.3895/rtr.v8n0.17354

**Como Citar:** CORREA, R. N. G.; SANTOS, T. F. A. M. Tendências atuais da pesquisa sobre participação social na gestão da educação pública municipal no Brasil. **Revista Transmutare**, Curitiba, v. 8, e17354, p. 1-19, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Raimundo Nonato Gaia Correa  
nonatocorrea@ufpa.br

**Direito Autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

