

A participação popular na gestão democrática: um estudo de caso do Centro Educacional Unificado Vila Atlântica

Popular participation in democratic management: a case study of the Vila Atlântica Unified Educational Center

Matheus de Jesus Liandro Silveira^{1*} , Oswaldo Gonçalves Junior¹ , Rodrigo Alberto Toledo¹

¹Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Ciências Aplicadas, Limeira, SP, Brasil

COMO CITAR: SILVEIRA, M. J. L.; GONÇALVES JUNIOR, O.; TOLEDO, R. A. A participação popular na gestão democrática: um estudo de caso do Centro Educacional Unificado Vila Atlântica. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 21, e19765, 2026. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v21i00.1976501>

Resumo

Os Conselhos Gestores dos Centros Educacionais Unificados (CEUs) são instâncias decisórias que demandam análise multifocal. Somos tributários a Sanches (2014) ao afirmar que, a despeito da configuração jurídico-institucional, a efetividade do modelo participativo merece análise crítica e reflexiva. Este manuscrito objetiva analisar a participação dos atores envolvidos no processo decisório do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica da cidade de São Paulo, nosso estudo de caso, a partir da sistematização de fontes documentais e bibliográficas. Os dados coletados demonstram um descompasso entre a configuração jurídico-institucional e sua implementação efetiva. Tal aspecto reforça a argumentação de que o modelo de gestão dos CEUs, embora possuam elementos democráticos, não se configuram como espaços efetivos de partilha do processo decisório entre os atores envolvidos.

Palavras-chave: Centro Educacional Unificado (CEU); Gestão Democrática; Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Abstract

The Management Councils of Unified Educational Centers (CEUs) are decision-making bodies that require multifocal analysis. Although their legal-institutional configuration outlines a participatory model, previous studies suggest that its effectiveness merits critical examination (Sanches, 2014). This article analyzes the participation of actors involved in the decision-making dynamics of the Management Council of the Vila Atlântica CEU in São Paulo, based on the systematization of documentary and bibliographic sources. The findings reveal a mismatch between the legal-institutional design and its effective implementation. This discrepancy reinforces the argument that, despite incorporating democratic elements, the CEU management model does not constitute an effective space for shared decision-making among the actors involved.

Keywords: Unified Educational Center (CEU); democratic management; public policy management councils.

INTRODUÇÃO

O Projeto CEU é uma política pública intersetorial atuante em regiões de alta vulnerabilidade social da cidade de São Paulo. Suas unidades articulam um projeto arquitetônico robusto com equipamentos educacionais, culturais, esportivos e de lazer. Essa estrutura permite um acoplamento entre políticas setoriais para efetivação da educação integral e educação popular (Perez, 2018). Em sintonia com estes princípios, a escolha da localização dos primeiros 21 Centros Educacionais Unificados (CEUs), inaugurados pela então prefeita Marta Suplicy (PT), priorizou áreas da periferia urbana com elevadas necessidades sociais. Essa decisão foi fundamentada em evidências científicas, como o Mapa de Exclusão/Inclusão Social

***Autor correspondente:** silveira.mateus1000@gmail.com

Submetido: Outubro 18, 2024

Revisado: Novembro 06, 2025

Aprovado: Novembro 10, 2025

Fonte de financiamento: CAPES/PNPD (88887.369213/2019-00), CNPq/PIBIC-Af (122030/2023-0).

Conflitos de interesse: Não há conflitos de interesse.

Aprovação do comitê de ética: Não se aplica.

Disponibilidade de dados: Os dados de pesquisa estão disponíveis somente mediante solicitação.

Trabalho realizado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Limeira, SP, Brasil.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

(2000), e articulações com a sociedade civil, por intermédio do Orçamento Participativo de 2001-2002 (Figliolino, 2014; Vitale, 2004; Gadotti, 2000).

O modelo de gestão dos CEUs esteve sujeito a intensos debates entre concepções divergentes durante sua formulação e implementação. Autores como Figliolino (2014) e Sanches (2014) narram embates políticos entre grupos que assessoravam o governo de Marta Suplicy sobre o modelo de gestão dos CEUs. As autoras também descrevem como a gestão é afetada por conflitos entre burocratas (intra-unidades) e mudanças na estratégia de implementação (extra-unidades). Em Silveira e Etulain (2024), argumenta-se que essas mudanças de estratégia alteram o arranjo jurídico-institucional que conforma o modelo de gestão, resultando em momentos de menor e maior abertura à participação popular.

Na comunidade científica, a situação é diferente. Uma ampla produção científica apresenta consenso sobre o modelo de gestão para o Projeto CEU (Cangussú, 2010; Figliolino, 2014; Gadotti, 2000; Oliveira, 2017; Padilha; Silva, 2004; Siqueira, 2017; Souza, 2010). Apesar dos diferentes recortes temporais e temáticos, defende-se uma configuração em que o Conselho Gestor é a principal instância deliberativa, enquanto o Colegiado de Integração garante uma ação intersetorial e a Assembleia Geral permite um alinhamento entre implementação e interesses populares.

Entretanto, as observações de Sanches (2014) indicam que essa configuração possui elementos democráticos, mas sua implementação não efetiva uma gestão democrática. Explica-se a afirmação pela dinâmica descendente de poder entre burocracia e sociedade civil performadas no Conselho Gestor e Colegiado de Integração. Nesse sentido, investigamos a microparticipação¹ exercida no Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica da cidade de São Paulo para oferecer novos subsídios empíricos à discussão sobre um modelo de gestão capaz de efetivar a partilha do processo decisório entre os atores envolvidos.

O presente manuscrito foi estruturado em cinco seções, além desta introdução. Apresentamos na primeira seção uma revisão de literatura, apoiada pela análise de normas jurídicas, sobre o modelo de gestão democrática dos CEUs. Na segunda seção, descrevemos a metodologia utilizada e a forma de análise dos resultados. Na terceira, apresentamos os resultados obtidos no estudo de caso, sendo discutidos na quarta seção. Por fim, encerramos o manuscrito com nossas considerações finais.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA EFETIVAÇÃO INTERSETORIAL: O MODELO DOS CENTROS EDUCACIONAIS UNIFICADOS

A construção de um projeto político-pedagógico comum entre equipamentos de ensino formal e não-formal de cada CEU exige uma coordenação entre diferentes atores e instituições. O êxito nessa coordenação, chamada adiante de efetivação intersetorial, trata-se de uma integração de esforços, recursos e competências entre diferentes setores governamentais (extra-unidades) e equipamentos (intra-unidades) para garantir uma formação integral do ser humano em todos os seus aspectos (Gibertini, 2023; Pestana, 2014). Cada unidade do Projeto CEU exige uma articulação extra-unidade com a Secretaria Municipal de Educação (SME), a Diretoria Regional de Educação (DRE)² de sua respectiva Subprefeitura, a Secretaria Municipal de Cultura (SMC), a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (SEME) e equipamentos públicos de seu entorno - como CRAS, UBS, dentre outros (Souza, 2010; Di Agustini, 2019). Além disso, sua articulação interna ocorre junto a equipamentos com certa autonomia pedagógica e administrativa, como o Centro de Educação Infantil (CEI), a Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI) e a Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) (Gadotti, 2000).

O modelo de gestão adotado no Projeto CEU está em sintonia com as ações associadas pela literatura com a proposta de efetivação intersetorial (Gibertini, 2023). Sua configuração jurídica-institucional é estabelecida por atos administrativos, tradicionalmente chamados de

¹ “A microparticipação, ou participação em associações, é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos” (Meister, 1969 apud Bordenave, 1983, p. 24).

² Condizem com representantes das Coordenadorias de Educação, atualmente denominadas Diretorias Regionais de Educação após a promulgação da Lei nº 14.660 de 26 de dezembro de 2007.

"Regimento Padrão dos CEUs". Identificamos quatro regimentos até 2024, sendo consistente uma gestão descentralizada com composição interdisciplinar que, através do arranjo de instâncias participativas mencionadas no Quadro 1, incorpora a participação popular e uma governança em rede entre os atores e instituições mencionados no parágrafo anterior (São Paulo, 2004a, 2005b, 2006, 2016).

Quadro 1. Vigência das instâncias de participação na gestão dos CEUs entre novembro de 2004 até agosto de 2024.

Legislações	Assembleia Geral e Assembleias Setoriais	Assembleia Infantil e Assembleia Juvenil	Conselho Gestor	Comissões Temáticas	Colegiado de Integração	APMSUAC
1º Regimento Padrão	Vigente	Inexistente	Vigente	Vigente	Vigente	Inexistente
2º Regimento Padrão	Inexistente	Inexistente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente
3º Regimento Padrão	Inexistente	Inexistente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente
4º Regimento Padrão	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente	Vigente

Fonte: Adaptado de Sanches (2014, p. 145), a partir do Decreto 45.449/04, Portaria 7.356/05, Portaria 4.672/06, Decreto 57.478/16.

As instâncias participativas dos CEUs permitem a participação direta e indireta na dinâmica de tomada de decisão. Esse arranjo institucional abrange conselhos municipais, assembleias e uma organização da sociedade civil (e.g., APMSUAC³) cuja articulação permite um planejamento participativo para exercício do controle social sobre o projeto educacional e gestão operacional das unidades (Bordenave, 1983; Sanches, 2014), ou seja, a efetivação intersetorial.

A participação no Conselho Gestor ocorre pela gestão social, um processo gerencial participativo onde a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos na ação (Tenório; Kronemberger, 2016). A gestão social permite o diálogo entre diferentes atores sociais, além de conferir nitidez na maneira como estes se identificam numa ordem social, suas tradições culturais, sobre o tipo de sociedade em que querem viver, como se tratam entre si e como tratam grupos marginalizados (Habermas, 2007). Nesse sentido, em especial para a cidadania deliberativa, são as condições de comunicação e de procedimento que conferem força legitimadora às deliberações colegiadas (Habermas, 2007; Miguel, 2017; Tenório; Kronemberger, 2016).

Entendemos que o Conselho Gestor do CEU é um conselho gestor de políticas públicas⁴ com funções deliberativa, fiscalizadora e consultiva (Allebrandt, 2003; Controladoria-Geral da União, 2012). Considerando os níveis de importância das decisões propostas por Bordenave (1983), interpretamos que a competência do Conselho Gestor atinge os níveis de importância mais elevados, com exceção do nível 5 e, em alguns períodos, do nível 4. Essas interpretações foram fundamentadas na análise de conteúdo das normas jurídicas, conforme sintetizado no Quadro 2.

A paridade na composição do Conselho Gestor sofreu uma centralização que favoreceu representantes da burocracia na partilha do processo decisório. Observamos três configurações da representação entre os segmentos funcionários públicos municipais, comunidade usuária e organizações da sociedade civil. A concepção original (primeiro regimento) de paridade refletiu numa composição tripartite proporcional entre segmentos. Essa concepção foi alterada nos segundo e terceiro regimentos (segunda configuração) pela unificação das categorias "comunidade usuária" e "organizações da sociedade civil", resultando

³ Associação de Pais, Mestres, Servidores, Usuários e Amigos do CEU.

⁴ No texto original de Allebrandt (2003, p. 5), denomina-se "conselho gestor de programas governamentais". A nomenclatura foi adaptada para trazer conformidade com as demais produções acadêmicas.

numa composição bipartite desigual com representação majoritária do funcionalismo público. Apenas na terceira configuração (São Paulo, 2008, 2016) a composição bipartite retoma a proporcionalidade entre segmentos. Essas análises foram fundamentadas na análise de conteúdo das normas jurídicas, conforme sintetizado na Tabela 1.

Quadro 2. Análise do nível de importância das decisões dos Conselhos Gestores dos CEUs entre novembro de 2004 até agosto de 2024.

Nível de importância das decisões	Descrição das decisões	Análise das normas jurídicas
1	Formulação da doutrina e política da instituição	Contemplado pelos quatro regimentos, mas removido na Lei nº 14.662/2008
2	Determinação de objetivos e estratégias	Contemplado por todas as normas
3	Elaboração de planos, programas e projetos	Contemplado por todas as normas
4	Administração de recursos e operações	Contemplado pelo primeiro e quarto regimentos, além da Lei nº 14.662/2008
5	Execução das ações	Não contemplado em nenhuma norma
6	Avaliação dos resultados	Contemplado por todas as normas

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Tabela 1. Evolução da representação proporcional no Conselho Gestor do CEU por segmento entre novembro de 2004 até agosto de 2024.

Segmentos do Conselho Gestor	1ª Configuração	2ª Configuração	3ª Configuração
Total	100,00%	100,00%	100,00%
Funcionários públicos municipais	33,33% (1) (2)	60,00% (3)	50,00%
Comunidade usuária	33,33%	30,00%	33,33%
Organizações da sociedade civil	33,33%	10,00%	16,67%

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Sinais convencionais:

- Ainda não havia essa segmentação de perfis.

(1) O primeiro regimento prevê o "maior equilíbrio possível" entre funcionários lotados e não lotados nos CEUs, sendo possível inconformidades em dados empíricos.

(2) O primeiro regimento exigia representação mínima da Guarda Civil Metropolitana (GCM), de escolas do entorno e da Subprefeitura.

(3) Nos segundo e terceiro regimentos, os funcionários públicos não lotados nos CEUs são classificados como representantes da sociedade civil.

(4) A Lei nº 14.662/2008 não define representação mínima entre segmentos, mas o Decreto nº 50.738/2009 os regulamenta conforme os valores indicados na tabela.

Em paralelo, o número de conselheiros também demonstra esse processo de concentração na composição do Conselho Gestor. Desde o primeiro regimento padrão, a variável teve tendência de queda ao longo do tempo. Na primeira configuração da composição, o número de conselheiros variava entre 39 e 63 integrantes (São Paulo, 2004a). Na segunda configuração variou entre 20 e 40 integrantes (São Paulo, 2005b, 2006). Enquanto na terceira configuração (em vigência), fixou-se um número de 30 integrantes (São Paulo, 2008, 2016).

Durante toda a implementação, o Conselho Gestor assumiu um único meio de seleção dos conselheiros. O processo ocorre por eleição direta, coordenada por comissão mista. Compõem a comissão burocratas do CEU, designados politicamente por sua DRE e os segmentos representados no Conselho Gestor (São Paulo, 2004a, 2005b, 2006, 2016).

A estrutura organizativa do Conselho Gestor, na maior parte de sua implementação, é composta por uma plenária, secretaria executiva, presidência e comissões temáticas (São Paulo, 2004a, 2005b, 2006). A partir do quarto regimento, introduziu-se a figura da comissão executiva, acrescentando a figura da vice-presidência, abrangendo a secretaria executiva e presidência (São Paulo, 2016), nos moldes de uma mesa diretora (Tenório; Kronemberger, 2016). O meio de seleção da presidência e vice-presidência ocorrem por votação em plenário, sendo elegíveis quaisquer de seus conselheiros, enquanto um procedimento implícito confere a secretaria executiva para um burocrata do CEU (São Paulo, 2004a, 2005b, 2006, 2008, 2016).

As comissões temáticas estão em sintonia com as generalizações de Tenório e Kronemberger (2016), sendo uma instância complementar à estrutura organizativa do Conselho Gestor e das Assembleias Gerais, apresentando funções consultiva e mobilizadora (Controladoria-Geral da União, 2012). Sua competência, de início, atingia os seis níveis de importância estabelecidos por Bordenave (São Paulo, 2004a, art. 53), mas acabou sendo reduzida progressivamente. Já no segundo regimento sua competência se limitava apenas ao terceiro nível de importância (São Paulo, 2005b, art. 32; São Paulo, 2006, art. 32), enquanto o quarto regimento restringiu sua competência para qualquer temática não abordada pelas demais instâncias (São Paulo, 2016, art. 33). Sua composição foi mais restritiva durante o segundo e terceiro regimento (São Paulo, 2005b, art. 32; São Paulo, 2006, art. 32), mas o regimento atual retoma a concepção inicial de tornar o número de integrantes ilimitado (São Paulo, 2004a, art. 52; São Paulo, 2016, art. 67). Ressalta-se que não há normatização explícita a respeito do meio de seleção e da estrutura organizativa dessa instância (São Paulo, 2004a, 2005b, 2006, 2016). Seu funcionamento propriamente dito também não apresenta normatização explícita, exceto a respeito dos tipos de encaminhamentos possíveis, sendo eles o envio de sugestões e propostas para as demais instâncias da gestão democrática dos CEUs (São Paulo, 2004a, 2005b, 2006, 2016).

A dinâmica interna de funcionamento do Conselho Gestor não é bem definida pelos atos administrativos e legislativos que o regem. Fatores fundamentais dessa dinâmica em conselhos municipais não passam por menção explícita (Tenório; Kronemberger, 2016). A verificação de quórum, discussão e deliberações sobre as pautas são implícitas nas normativas. Não há menção, explícita ou implícita, sobre a aprovação da ata de reunião anterior (São Paulo, 2004a, 2005b, 2006, 2008, 2016). O reconhecimento explícito do direito de participação e voz de qualquer cidadão nas reuniões, sem direito a voto, apenas se dá a partir de 2008 (São Paulo, 2008, art. 4; São Paulo, 2016, art. 36). Essas interpretações foram fundamentadas na análise de conteúdo das normas jurídicas.

A consolidação da gestão democrática dos CEUs passa pela conformação de uma comunidade de política pública⁵ onde profissionais reformadores se articulam em aliança com lideranças populares, sindicais e beneficiárias. Na prática, a interpretação dos atores estatais sobre as regras institucionais explícitas e implícitas moldam a dinâmica de funcionamento das instâncias participativas. Essa interpretação se fundamenta, dentre outros fatores, pelas preferências político-ideológicas desses servidores públicos em postos de comando, implicando em "obstáculos" ou "atalhos" para participação (Côrtes, 2007; Tenório; Kronemberger, 2016).

Observamos que Souza (2010) indica alguns eventos que corroboram com a existência dessa comunidade em algumas unidades do Projeto CEU. Porém, entendemos que a iniciativa de conceder a gestão dos equipamentos de cultura, esporte e lazer à iniciativa privada dificulta a conformação dessa comunidade de política pública e o controle social da implementação efetiva das unidades (Silveira; Etulain, 2024).

METODOLOGIA

O presente estudo tem abordagem qualitativa para condução de um estudo de caso (Meirinhos; Osório, 2010). Essa opção metodológica se justifica pelo contexto complexo das unidades do Projeto CEU. Nessas unidades ocorre uma oferta articulada de diferentes serviços públicos que entrecruza um conjunto múltiplo de variáveis (Meirinhos; Osório, 2010) onde a

⁵ Comunidades de políticas públicas são redes de atores, organizados em torno de uma área de políticas públicas, que se reconhecem reciprocamente e compartilham uma linguagem e um sistema de valor (Coelho; Pires; Secchi, 2019). Essas comunidades fazem parte do processo político da rede de políticas públicas, nas quais se estabelecem relações entre especialistas, grupos de interesse e o governo ou seções do governo (Côrtes, 2007).

Tabela 2. Levantamento dos documentos consultados referentes ao CEU Vila Atlântica entre novembro de 2004 até agosto de 2024.

Documentos do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica	1º Período	2º Período	3º Período	4º Período
Atas de reunião	-	10	10	13
Atas de processo eleitoral	-	1	2	0
Lista de presença das reuniões	-	6	3	10

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Sinais convencionais:

- Período sem reuniões do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica.

microparticipação se encontra envolta. Por isso, optou-se pela seleção do CEU Vila Atlântica - Professor João Soares Filho da cidade de São Paulo como objeto de estudo. Os critérios adotados para seleção do caso estudado contemplam: (i) maior tempo de funcionamento; (ii) receptividade da equipe gestora aos procedimentos metodológicos; (iii) acessibilidade dos autores. Ressaltamos a tentativa de contemplar o CEU Campo Limpo – Cardeal Dom Agnelo Rossi no estudo, porém os critérios não foram atendidos.

A operacionalização do estudo de caso ocorreu por uma pesquisa documental, fundamentada na análise de conteúdo (Godoy, 1995). O objetivo desse procedimento foi analisar a microparticipação dos atores envolvidos na dinâmica participativa do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica. Essa técnica de pesquisa foi constituída por três subprocessos, conforme definidos por Godoy (1995): pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Os subprocessos resultaram na sistematização de tabulações e quadros apresentados neste artigo, elaborados através do software *Google Planilhas*, para codificação, classificação e categorização das informações observadas nos documentos consultados. Os documentos consultados⁶ contemplam peças normativas, atos administrativos e documentos elaborados pelo Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica, conforme sintetizado na Tabela 2.

Vale ressaltar que a pesquisa documental enfrentou limitações metodológicas. Durante visita presencial à unidade para consulta aos documentos oficiais, observamos um grande volume de documentos físicos com baixa sistematização no armazenamento. Por isso, delimitamos períodos em que houvesse certa constância na configuração jurídica-institucional a respeito do modelo de gestão dos CEUs. Como resultado, estabelecemos quatro períodos⁷, sendo consultado no mínimo 10 atas de reunião por período. As Tabelas 3, 4 e 5 não apresentam informações sobre o primeiro período devido à ausência de reuniões do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica naquele momento, conforme descrito na Tabela 2.

Os subprocessos da análise de conteúdo foram orientados pelo referencial teórico concebido para estudo de conselhos municipais de políticas públicas. Essa decisão é apoiada no entendimento de que o Conselho Gestor e Colegiado de Integração do CEU Vila Atlântica podem ser enquadrados como conselhos municipais. Nesse sentido, aplicamos uma abordagem multifocal (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015) para analisar tanto a configuração jurídica-institucional do Conselho Gestor, quanto a microparticipação exercida pelos atores envolvidos com a gestão democrática da unidade. Uma síntese das questões descriptivas de cada dimensão analítica pode ser observada no Quadro 3.

Consideramos necessário ressaltar algumas das limitações metodológicas identificadas durante a pesquisa documental. A primeira limitação remete ao caráter comunicacional da participação (Bordenave, 1983), sendo os registros em ata o produto deste processo e não a participação em si. A segunda limitação refere-se ao viés político-ideológico do responsável

⁶ Todos os documentos consultados estão disponíveis no CEU Vila Atlântica - Professor João Soares Filho. A solicitação de acesso foi realizada através do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) da cidade de São Paulo, sob o protocolo nº 077068, aberto em 10/10/2023.

⁷ Compõe os quatro períodos mencionados: i) Período sem Regimento Padrão (fev/2003-nov/2004); ii) 1º Regimento Padrão (nov/2004-dez/2005); iii) 2º Regimento Padrão (dez/2005-dez/2006) e 3º Regimento Padrão (dez/2006-nov/2016); iv) 4º Regimento Padrão (nov/2016-atualidade).

Tabela 3. Frequência relativa das etapas de funcionamento em reuniões do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica por período entre novembro/2004 e agosto/2024.

Etapas do funcionamento propriamente dito	2º Período	3º Período	4º Período
Verificação de quórum	70,00%	50,00%	69,23%
Leitura da ata de reunião anterior	30,00%	0,00%	7,69%
Retificação e/ou aprovação da ata de reunião anterior	0,00%	10,00%	0,00%
Discussão	90,00%	90,00%	69,23%
Votação e deliberação	80,00%	80,00%	69,23%
Informes	90,00%	90,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Tabela 4. Média de conselheiros presentes em reuniões do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica por segmento entre novembro de 2004 até agosto de 2024.

Segmentos do Conselho Gestor	2º Período	3º Período	4º Período
Funcionários públicos municipais	5,00	6,67	9,90
Comunidade usuária	4,33	6,00	2,10
Organizações da Sociedade Civil	2,83	1,00	4,10

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Tabela 5. Frequência relativa de reuniões com pautas por nível das decisões do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica entre fevereiro de 2004 até agosto de 2024.

Nível da importância das decisões	2º Período	3º Período	4º Período
Nível 1 - Formulação da doutrina e política da instituição	0,00%	0,00%	0,00%
Nível 2 - Determinação de objetivos e estratégias	0,00%	0,00%	0,00%
Nível 3 - Elaboração de planos, programas e projetos	40,00%	0,00%	7,69%
Nível 4 - Administração de recursos e operações	100,00%	70,00%	92,31%
Nível 5 - Execução das ações	80,00%	70,00%	38,46%
Nível 6 - Avaliação dos resultados	50,00%	40,00%	7,69%

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Quadro 3. Dimensões analíticas da pesquisa documental.

Dimensões analíticas	Questões descritivas
Dinâmica interna de funcionamento	Qual a competência do colegiado? Qual a composição do colegiado? Qual o meio de seleção dos conselheiros? Qual a estrutura organizativa do colegiado? Como ocorre o funcionamento propriamente dito do colegiado?
Análise do perfil e desempenho dos atores específicos no interior do conselho	A sociedade civil participa efetivamente desses espaços? A microparticipação de fato gera efetividade deliberativa pelo poder público?

Fonte: Adaptado de Tenório e Kronemberger (2016), 2024.

pelo registro das atas de reunião, a qual se dá exclusivamente por membros da burocracia dos CEUs, ficando a seu critério os elementos pertinentes ou não para registro. A terceira limitação remete à seleção da documentação a ser analisada, sendo possível que informações

importantes não tenham sido consultadas e levadas em consideração. A quarta limitação remete ao uso exclusivo das listas de presença anexadas em ata, conforme mencionadas na Tabela 2, para elaboração da Tabela 4.

Além disso, também realizamos pesquisas bibliográficas consolidadas numa revisão de literatura por síntese narrativa (Grant; Booth, 2009). As produções científicas consultadas se inserem em discussões sobre os mecanismos de participação na implementação de políticas municipais, as condicionantes que trazem efetividade a suas deliberações e as formas de análise da participação em conselhos municipais. Para isso, foram consultados os repositórios *Google Acadêmico* e *Acervus Unicamp*.

RESULTADOS OBTIDOS NO ESTUDO DE CASO DO CONSELHO GESTOR DO CEU VILA ATLÂNTICA

Durante o governo de José Serra (PSDB) foram observadas intervenções diretas e recorrentes na gestão do CEU Vila Atlântica através de exonerações de burocratas do CEU, sendo as mais polêmicas relativas ao cargo de Gestor do CEU. A primeira remete à exoneração da primeira Gestora do CEU (São Paulo, 2005a). Nesse contexto, estabeleceu-se uma gestão de transição, liderada pelas coordenadoras do Núcleo de Ação Cultural e Núcleo de Ação de Esporte, até que o Prefeito nomeasse um sucessor. Representantes da comunidade local questionaram a decisão em mais de uma reunião, reivindicando um processo eleitoral para preenchimento do cargo conforme previsto no regimento vigente (São Paulo, 2004a, art. 107), uma demanda não atendida. No mesmo ano, conselheiros debateram a nova exoneração de responsáveis pela gestão transitória “apenas por motivos políticos” e manifestaram seus agradecimentos a atuação das profissionais (São Paulo, 2005c).

A análise documental demonstra que, na implementação efetiva, o meio de seleção dos conselheiros nem sempre se deu por um processo eleitoral. Durante o segundo período, a Gestora do CEU indicada pelo governo de José Serra pede em sua primeira reunião no colegiado: “[que] fosse [sic] contatados os ausentes para convidá-los a reintegrar novamente o quadro, e em não sendo possível, convidar outras pessoas para participarem desse Conselho” (São Paulo, 2005d, p. 1-2).

Entretanto, a análise das três atas de eleição acessadas demonstra sintonia com os regimentos vigentes, embora apenas a primeira eleição do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica teve sua composição detalhada via Diário Oficial do Município (São Paulo, 2004b), demonstrando uma redução da transparência ao longo do tempo.

Durante a análise das atas de reunião, a estrutura organizativa apresentou contrastes significativos com as normativas vigentes. O caso estudado apresentou a figura da vice-presidência em todos os períodos considerados. Também identificamos um protagonismo ativo do Gestor do CEU na condução das reuniões, especialmente em eventuais ausências da presidência e/ou vice-presidência. Além disso, ressaltamos a recorrente utilização das comissões temáticas enquanto instância legítima para tomada de decisões durante todos os períodos, sendo na maioria das vezes atreladas para deliberações no nível 5 de importância das decisões.

Já o funcionamento propriamente dito demonstrou uma operação satisfatória quando analisado à luz da literatura sobre conselhos municipais. Etapas como emissão de informes, discussão de pautas e deliberações foram suprimidas apenas nas reuniões sem matérias apresentadas pelos conselheiros. Entretanto, as atas de reunião são subvalorizadas, sendo baixa a ocorrência de sua disponibilidade ou leitura aos conselheiros durante as sessões, repercutindo numa baixa ocorrência de revisões e aprovações do texto resultante. Além disso, a verificação do quórum não foi realizada em todas as reuniões, conforme as normativas exigem. Essa verificação ocorreu pelo registro por escrito dos presentes no início da ata de reunião ou assinatura na lista de presença ao final da reunião. Os dados foram sintetizados através da análise de conteúdo das atas de reunião, apresentadas na Tabela 3.

Embora os segundo e terceiro períodos foram caracterizados por uma paridade desigual entre os segmentos com representação majoritária do funcionalismo público municipal, a análise da frequência de presença demonstra um cenário oposto. Nestes períodos, em média, o número

de conselheiros presentes nas reuniões consideradas demonstra maioria da sociedade civil. Já o quarto período, onde a paridade proporcional entre segmentos foi restabelecida, a presença foi majoritária do funcionalismo público. Os dados foram sintetizados na Tabela 4 a partir da análise das listas de presença mencionadas na Tabela 2.

Embora os regimentos permitissem níveis elevados de importância das decisões (Bordenave, 1983), o estudo de caso apresentou deliberações até o nível 3. Durante todos os períodos considerados, não foram observadas decisões nos níveis 1 e 2, os quais remetem, por exemplo, à formulação do Projeto Educacional do CEU. A própria atuação no nível 3 apresentou limitações, sendo o valor atípico no segundo período ocasionado por uma atuação ativa da participação da sociedade civil. Além disso, decisões dos níveis 4 e 5 - essencialmente relacionadas com o Colegiado de Integração - apresentaram uma ocorrência elevada durante todos os períodos analisados. Os dados foram sintetizados na Tabela 5 a partir da análise de conteúdo das atas de reunião mencionadas na Tabela 2.

A análise documental durante o terceiro e quarto período reforçam a dinâmica ressaltada por Sanches (2014). Em momentos de participação ativa de representantes da sociedade civil, propondo e discutindo pautas nos níveis mais elevados de importância das decisões, representantes da burocracia do CEU argumentaram o encaminhamento para discussão no Colegiado de Integração. Infelizmente, as limitações metodológicas deste estudo não permitiram o acompanhamento das pautas no Colegiado de Integração.

As assembleias do CEU Vila Atlântica não foram mencionadas de forma explícita em nenhuma das atas de reunião consultadas, o que sugere a possível inoperância desse espaço participativo.

Observamos que no terceiro período as associações comunitárias ampliaram sua capacidade organizativa. Segundo os conselheiros, as associações locais se uniram solidariamente na confederação "União Federativa das Associações Comunitárias da Zona Noroeste", sendo reestruturada em busca de integrá-las para ampliar a representação das necessidades comunitárias.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O estudo de caso demonstra que há um descompasso entre a legislação que rege a gestão democrática dos CEUs e sua implementação efetiva. Esse descompasso está em sintonia com as observações de Sanches (2014), mas também com a literatura sobre a ciência de implementação (Lotta, 2019). Os dados apresentaram maior descompasso em quatro dos cinco elementos da dinâmica interna de funcionamento estabelecidos por Tenório e Kronemberger (2016), embora observamos um esforço significativo e contínuo em manter a composição regimental.

A análise empírica permitiu uma compreensão distinta das normativas sobre o meio de seleção dos conselheiros. Embora os processos eleitorais considerados tenham sido realizados em sintonia com os regimentos, eventuais vacâncias são preenchidas por dois meios, a depender do segmento. No caso do segmento funcionalismo público municipal, o preenchimento foi por indicação do Gestor do CEU. Já nos casos do segmento sociedade civil, o preenchimento ocorria pela "demonstração de interesse em participar". Os dados apresentam dissonâncias com normativas que regem a dinâmica participativa, pois não foram observadas menções sobre o preenchimento de vagas do Conselho Gestor através de Assembleias Setoriais (São Paulo, 2004a, art. 31, § 1º; São Paulo, 2016, art. 33).

Consideramos que o caso estudado apresenta indícios da não formação de uma comunidade de política pública capaz de favorecer a participação da sociedade civil em níveis mais elevados de importância das decisões. A existência de duas instâncias deliberativas, onde uma delas não possui representantes da sociedade civil, permitiu à burocracia um mecanismo para afastar a população das deliberações. Os dados analisados apresentam eventos que reforçam a descrição de Sanches (2014) sobre a separação das pautas entre as instâncias participativas. Assim, pautas de alta importância trazidas por representantes da sociedade civil ao Conselho Gestor foram encaminhadas ao Colegiado de Integração, sendo observado que deliberações do Colegiado de Integração se tornam informes no Conselho Gestor. Nesse

sentido, entendemos que retomar o processo eleitoral para seleção do Gestor do CEU e diretores escolares contribuirá na conformação dessa comunidade (Sanches, 2014).

A dinâmica de tomada de decisão do CEU Vila Atlântica influencia na efetivação intersetorial, mas o Conselho Gestor atuou de forma limitada nesse processo. Embora observamos uma articulação importante entre conselheiros e atores externos à unidade, essa atuação não se relacionava com a educação integral. O mesmo pode ser dito sobre a articulação entre equipamentos da mesma unidade. Nesse sentido, ressaltamos que os dados da Tabela 5 devem ser lidos com criticidade. Consideramos que esses resultados contribuem com a tese de Sanches (2014) sobre o protagonismo do Colegiado de Integração na efetivação intersetorial, motivo de concordarmos com a sugestão de ampliar o número de integrantes para inclusão de pessoas das equipes pedagógicas e da sociedade civil.

A atuação ativa do Gestor do CEU é compreensível, mas exige cautela dos demais segmentos representados para evitar uma sobreposição com as competências da mesa executiva. Entendemos que esse comportamento se fundamenta nas responsabilidades legais sobre a unidade.

Entendemos que as comissões temáticas demonstram uma potencialidade mobilizadora que pode ser explorada pelos segmentos da sociedade civil. Esses espaços possibilitam o engajamento direto da população não eleita sobre as pautas do Conselho Gestor. Além disso, os dados demonstram uma recorrência de sua criação e funcionamento.

Considerando as preocupações da literatura sobre conselhos municipais, a configuração jurídica-institucional atualmente vigente no Projeto CEU representa um modelo de gestão com vantagens significativas. Para além da crítica sobre sua implementação efetiva, entendemos que as assembleias, comissões temáticas e grêmio juvenil aproximam os conselheiros de suas bases representativas - viabilizando a superação da problemática identificada por Allebrandt (2003) e Tenório e Kronemberger (2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresenta uma série de dados empíricos sobre a dinâmica de tomada de decisão no Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica. Essas informações contrastam com o consenso científico sobre o modelo de gestão para o Projeto CEU, demonstrando um descompasso entre implementação efetiva e as configurações jurídico-institucionais, em sintonia com as observações de Sanches (2014). Ressaltamos especialmente a atuação limitada do Conselho Gestor no processo de efetivação intersetorial e indícios da não formação de uma comunidade de política capaz de favorecer a participação da sociedade civil em níveis de decisão mais importantes.

Entretanto, a pesquisa documental também ofereceu indícios sobre outras instâncias participativas da gestão democrática do CEU Vila Atlântica. Nenhum dos documentos consultados mencionou alguma das assembleias, sendo possível sua inoperância. Identificamos casos em que pautas com alto nível de importância, trazidas pelos representantes da sociedade civil, foram encaminhadas para o Colegiado de Integração, numa dinâmica similar à descrita por Sanches (2014). Além disso, observamos como as comissões temáticas assumiram uma potencialidade mobilizadora recorrente relacionada à execução de ações (nível 5).

Concluímos que nosso estudo reforça a argumentação de Sanches (2014). Descrevemos elementos democráticos na dinâmica de tomada de decisão do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica, embora sua implementação efetiva apresente indícios de uma não efetivação da gestão democrática.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a gestão do CEU Vila Atlântica - Professor João Soares Filho pela parceria, além das instituições financeiras deste trabalho (UNICAMP, CNPq e CAPES).

REFERÊNCIAS

Allebrandt, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 27., Atibaia, SP, Brasil. **Anais** [...]. Maringá: ANPAD, 2003.

Almeida, C.; Cayres, D. C.; Tatagiba, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-64452015009400009>.

Bordenave, J. E. B. **O que é participação**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 84.

Cangussú, L. C. P. **Centros Educacionais Unificados de São Paulo**: implementação e continuidade numa nova gestão política. 2010. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2010.

Coelho, F. S.; Pires, V.; Secchi, L. **Políticas públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo, SP: Cengage, 2019. p. 272.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2012. p. 47.

Côrtes, S. V. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 125-144.

Di Agustini, S. F. A. **A Rede UniCEU e as transformações no Território CEU**. 2019. 149 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

Figliolino, S. A. P. **Centro Educacional Unificado (CEU)**: concepções sobre uma experiência. 2014. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

Gadotti, M. **Educação com qualidade social**: projeto, implantação e desafios dos Centros Educacionais Unificados (CEUs). São Paulo: Centro de Referência Paulo Freire, 2000. p. 26.

GIBERTINI, P. **Plano Primeira Infância Campineira como política pública intersetorial no município de Campinas (SP)**. 2023. 149 f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas, Limeira, SP, 2023. Disponível em: Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/15090>. Acesso em: 18 out. 2024.

Godoy, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>.

Grant, M. J.; Booth, A. A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. **Health Information and Libraries Journal**, Oxford, v. 26, n. 2, p. 91-108, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>. PMID:19490148.

Habermas, J. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007. p. 404.

Lotta, G. **A política pública como ela é**: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTÀ, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

Meirinhos, M.; Osório, A. O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. **EduSer**, Bragança, v. 2, n. 2, p. 49-65, 2010.

Miguel, L. F. **Consenso e Conflito na Democracia Contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2017. p. 215.

Oliveira, P. C. **O CEU na integração da periferia**. 2017. 208 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Padilha, P. R.; Silva, R. (org.). **Educação com qualidade social**: a experiência dos CEUs de São Paulo. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004.

Perez, M. A. Os Centros Educacionais Unificados (CEUs) na cidade de São Paulo: sua relação com o território na perspectiva da Pedagogia Social. **Revista de Ciências da Educação**, São Paulo, ano XX, n. 42, p. 99-106, 2018.

Pestana, S. Afinal, o que é educação integral? Rio de Janeiro, RJ. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 24-41, 2014.

Sanches, Y. C. S. **A gestão do Centro Educacional Unificado (CEU) da cidade de São Paulo**. 2014. 336 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SÃO PAULO. **Decreto nº 45.559, de 30 de novembro de 2004**. Aprova o primeiro Regimento Padrão dos CEUs. São Paulo, SP: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004a.

SÃO PAULO. **Edital de Publicação da Composição do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica**. São Paulo, SP: Diário Oficial do Município de São Paulo, 31 de dez. 2004b.

SÃO PAULO. **Portaria nº 5.023, de 20 de julho de 2005**. São Paulo, SP: Prefeitura do Município de São Paulo, 2005a.

SÃO PAULO. **Portaria nº 7.356, de 23 de dezembro de 2005**. Aprova o segundo Regimento Padrão dos CEUs. São Paulo: Secretaria Municipal da Educação, 2005b.

SÃO PAULO. Portaria nº 6.617, de 23 de setembro de 2005. São Paulo, SP: Prefeitura do Município de São Paulo, 2005c.

SÃO PAULO. Ata de reunião do Conselho Gestor do CEU Vila Atlântica referente a 26 de setembro de 2005. São Paulo, SP: CEU Vila Atlântica - Professor João Soares Filho, 2005d, p. 10.

SÃO PAULO. Portaria nº 4.672, de 5 de dezembro de 2006. Aprova o terceiro Regimento Padrão dos CEUs. São Paulo: Secretaria Municipal da Educação, 2006.

SÃO PAULO. Lei nº 14.662, de 03 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Gestores dos Centros de Educação Unificados - CEUs da Rede Direta Municipal, instalada no município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.478, de 28 de novembro de 2016. Aprova o quarto regimento padrão dos CEUs. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2016.

Silveira, M. J. L.; Etulain, C. R. Análise dos impactos e efeitos do Projeto CEU: duas décadas e quatro gestões dos Centros Educacionais Unificado (CEUs) na cidade de São Paulo. **Seminários do LEG**, Limeira, v. 14, n. 1, p. 9-28, 2024.

Siqueira, A. M. **Representações da atividade docente em uma unidade de ensino de um Centro Educacional Unificado (CEU) - formas de construção da ação cotidiana.** 2017. 361 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Souza, R. A. **A educação social em espaços de experimentação pedagógica:** as potencialidades dos CEU. 2010. 301 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Tenório, F. G.; Kronemberger, T. S. (org.). **Gestão social e conselhos gestores.** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2016. p. 256.

VITALE, D. **Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002).** São Paulo: Instituto Pólis; Pontifícia Universidade de São Paulo, Observatório dos Direitos do Cidadão, 2004. p. 76.

Contribuições dos autores

MJLS: Conceitualização, Metodologia, Gerenciamento de dados, Coleta de dados, Análise de dados, Validação, Preparação visual dos dados, Escrita, Revisão. OGJ: Conceitualização, Metodologia, Análise de dados, Captação de financiamento, Administração do projeto, Validação, Preparação visual dos dados, Revisão. RAT: Conceitualização, Metodologia, Análise de dados, Validação, Preparação visual dos dados, Revisão.

Editor: Prof. Dr. José Luís Bizelli

Editora Adjunta Executiva: Profa. Dra. Flavia Maria Uehara