10.58980/eiaerh.v11i00.445

Revista Hipótese e-ISSN: 2446-7154

Foco e escopo da revista

O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS

THE ROLE OF THE LEGISLATIVE BRANCH IN THE DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES

Paulo Vinícius Rivas CARDOSO[1]
e-mail: paulovinicius.jur@gmail.com
Kellcia Rezende SOUZA[2]
e-mail: kellciasouza@ufgd.edu.br

[1] Universidade Federal da Grande Dourados UFGD , Dourados – Mato Grosso do Sul MS – Brasil. Mestrando em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEdu .

[2] Universidade Federal da Grande Dourados UFGD , Dourados – Mato Grosso do Sul MS – Brasil. Docente em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGEdu

Como referenciar este artigo:

Cardoso, P. R. V., & Souza, K. R. (2025). O papel do poder legislativo no desenvolvimento de políticas públicas educacionais. *Rev. Hipótese, 11*, e025003. e-ISSN: 2446-7154. DOI: 10.58980/eiaerh.v11i00.445

| Submetido em: 06/06/2025
| Revisões requeridas em: 30/07/2025
| Aprovado em: 08/08/2025
| Publicado em: 08/09/2025

RESUMO: O objetivo do artigo é apresentar uma revisão bibliográfica sobre o papel do Poder Legislativo no desenvolvimento de políticas educacionais nas produções científicas brasileiras do período de 2007 a 2024. Para tanto, analisa pesquisas disponibilizadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações no referido período. A análise resultou em seis pesquisas, sendo quatro dissertações de mestrado, três na área da educação e uma na área de administração pública, e duas teses de doutorado na área da educação. Como se nota, há um baixo número de referências acerca do tema, o que demonstra que o campo, apesar de fundamental para a melhoria da política pública educacional, tem sido pouco explorado. Não se observou apreciação sobre o papel do Legislativo na construção de agendas educacionais, na definição de problemas públicos em educação e na fiscalização da eficiência das políticas já implantadas. Essa lacuna subestima a importância do Legislativo na elaboração de políticas públicas e evidencia a necessidade de uma abordagem detalhada para compreender sua influência e contribuição.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Poder legislativo. Políticas Públicas Educacionais.

RESUMEN: *El objetivo de este artículo es presentar una revisión bibliográfica sobre el papel del Poder Legislativo en el desarrollo de políticas educativas en las producciones científicas brasileñas en el período de 2007 a 2024. Para ello, analiza las investigaciones disponibles en la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones en el período referido. Del análisis, se identificaron seis investigaciones: cuatro disertaciones de maestría, tres en el área de educación y una en el área de administración pública, y dos tesis de doctorado en el área de educación. Se puede concluir que se alcanzó un bajo número de referencias compatibles, lo que demuestra que el campo, a pesar de su importancia para la mejora de la política pública educativa, aún se ha abordado de manera limitada. No se observó una apreciación sobre el papel del legislativo en la construcción de agendas educativas, en la definición de problemas públicos en educación y en la fiscalización de la eficiencia de las políticas ya implementadas. Esta laguna subestima la importancia del legislativo en la formulación de políticas públicas y evidencia la necesidad de un enfoque detallado para comprender su influencia y contribución.*

PALABRAS CLAVE: *Educación. Poder legislativo. Políticas públicas educativas.*

ABSTRACT: *The objective of this article is to present a bibliographic review on the role of the Legislative Branch in the development of educational policies in Brazilian scientific productions from 2007 to 2024. To this end, it analyzes research made available in the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations during the specified period. From the analysis, six studies were identified: four master's dissertations—three in the field of education and one in public administration—and two doctoral theses in the field of education. It can be concluded that a low number of compatible references were found, demonstrating that, despite its importance in enhancing educational public policy, the field has still been approached in a limited manner. There was no observed evaluation of the role of the legislative branch in the construction of educational agendas, the definition of public problems in education, or the oversight of the efficiency of already implemented policies. This gap underestimates the importance of the legislative branch in shaping public policies and highlights the need for a detailed approach to understanding its influence and contribution.*

KEYWORDS: *Education. Legislative Branch. Educational Public Policies.*

turnitin
ARTIGO SUBMETIDO AO SISTEMA DE SIMILARIDADE

Editor: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

CC BY NC ND

10.58980/eiaerh.v11i00.445

Introdução

O presente artigo apresenta uma revisão bibliográfica sobre o papel do Poder Legislativo no desenvolvimento das políticas públicas educacionais nas produções científicas brasileiras do período de 2007 a 2024. A partir da superação do paradigma religioso, que estabelecia a concentração de poderes nas mãos da autoridade instituída, e da formação e adoção do ideal de separação dos poderes, o processo público passa a ser conduzido por três atores que são extremamente importantes na condução do processo público, seja na formação das políticas públicas, na sua discussão ou até mesmo na fiscalização da legalidade e do estrito cumprimento do disposto nas normas.

Grohmann (2001) argumenta que a divisão de poderes é apresentada ainda na Grécia Antiga como uma solução para a tirania do governante. A tirania é trabalhada nas literaturas de dramas poéticos, e cumpre trazer à memória a tragédia grega de Sófocles ([496–406 a.C.] 1996), *Antígona*.

Na obra, Ismênia, uma mulher cujo irmão foi morto e sepultado sem as lamúrias dignas, se apequena perante o poder do Estado ao não agir contra as proibições de uma despedida honrada ao seu ente. Diz-lhe Sófocles (1996): "Peço perdão aos mortos que só a terra oprime: não tenho como resistir aos poderosos. Constrangida a obedecer, obedeço. Demonstrar uma revolta inútil é pura estupidez. Não me sinto com forças para desafiar o Estado". (p. 3)

Indignada, sua irmã, Antígona, decide enterrar seu irmão, Polinices, com suas próprias forças e dar-lhe um enterro com as honras póstumas merecidas. Posteriormente, a personagem é presa por desafiar a lei estabelecida pelo rei e, diante daquela autoridade, confronta o Estado religioso/teocrático, ação que nutriria as reflexões sobre o Poder do Estado, em lástima, proclama ao tirano: a tua lei não é a lei dos deuses (Sófocles, 1996, p. 8).

Assim, há uma superação da concentração do poder em um só ser, que poderia até mesmo contrariar as leis da natureza, e o Estado moderno passa a se assentar na premissa de divisão de poderes (Grohmann, 2001), com base na ideia de que a atividade que o poder deve desempenhar objetiva o aperfeiçoamento do bem público.

Tem-se, portanto, que a divisão adotada é uma forma pela qual o funcionamento do Estado depende da intersecção de ações dos poderes envolvidos. Desse modo, há a compreensão de que todos os poderes possuem a capacidade de, dentro de suas prerrogativas, influenciar as políticas públicas e direcionar o foco de atenção do Estado.

Nessa perspectiva federalista, em uma análise ainda embrionária, acredita-se que grande parte das pesquisas em educação tem inclinado sua lente de observação para as ações do Poder Executivo, com a edição de políticas, programas ou planos. Em via diversa, por entender a complexidade das atividades parlamentares, o presente artigo adotará uma lente de observação sobre a atuação do Poder Legislativo no desenvolvimento das políticas públicas educacionais.

O parlamento é a arena onde demandas sociais procuram legitimar-se como questões políticas, ou seja, temas que exigem ação governamental. Essa passagem do espaço social para a agenda legislativa não é automática: depende de atores capazes de moldar narrativas e mobilizar recursos.

Nessa linha, o construcionismo contextual de Joel Best (1989) propõe avaliar a validade de cada reivindicação a partir do contexto em que surge, enquanto Silva (2014) descreve o construcionismo social como um conjunto de ferramentas analíticas para acompanhar a atuação de ativistas, especialistas e demais "agências reivindicantes" que buscam eco na arena pública. Juntos, esses referenciais ajudam a explicar por que algumas pautas conseguem atravessar a porta do parlamento e converter-se em políticas, enquanto outras permanecem à margem do debate legislativo.

Para Secchi (2011), problema público é "uma discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública" (p. 33–34). Reconhecido esse descompasso, o parlamento torna-se o foro privilegiado para demonstrar sua relevância e obter consenso sobre a necessidade de ação estatal.

Uma vez convencidos de que a questão merece intervenção, inicia-se o percurso descrito por Dennis Palumbo (1994): "política é o resultado do sistema de elaboração de políticas" (p. 33–34). Esse sistema costuma avançar em cinco etapas — agenda, formulação, implementação, avaliação e término — ainda que, em certos casos, salte fases ou as faça sobrepor-se. Assim, o debate parlamentar não é fim em si mesmo; ele marca a transição do simples reconhecimento do problema público para o ciclo decisório que definirá, executará e revisará a resposta governamental.

Diante desse quadro, este artigo se propõe a investigar como as prerrogativas legislativas se expressam nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, produzindo iniciativas que atendam às demandas dos "agentes de chão" — professores, gestores, estudantes e comunidades diretamente envolvidos no cotidiano educacional. Para isso, examinamos a literatura que aborda a atuação do Poder Legislativo na construção social das políticas de educação, identificando os principais achados, lacunas e perspectivas metodológicas que emergem das pesquisas levantadas no período de 2007 a 2024.

Método

Para aprofundar seu conhecimento, o pesquisador deve cultivar hábitos que o levem a aprender por meio da pesquisa, concatenar conhecimentos e observar as perspectivas que têm sido adotadas nas análises frente a determinado objeto de pesquisa. Isso inclui desenvolver a capacidade de observar atentamente, selecionar informações relevantes, organizar dados de

maneira eficaz e aplicar um senso crítico à realidade social. Como aponta Gil (1991): “a pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema”. (p. 45)

Com base nas questões e objetivos delineados na introdução deste artigo, foi conduzida uma pesquisa de natureza qualitativa. Para isso, adotou-se uma abordagem metodológica centrada na revisão bibliográfica, com o intuito de identificar e analisar os elementos essenciais relacionados ao papel do Poder Legislativo na constituição de políticas públicas educacionais. Marin e Bueno (2017) também ressaltam a importância das revisões de pesquisas:

> Espera-se que revisões de pesquisas, nas diversas áreas do conhecimento, apresentem visão ampla tanto dos temas quanto das formas de abordagem teórica e metodológica atribuindo, portanto, relevância a tal tipo de estudo. No campo educacional, os estudos dessa natureza podem fornecer conjuntos integrados e interpretações amplas das pesquisas em diferentes focos. (p. 18)

Para a coleta de dados, foi acessada a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações no período de 2007 a 2024, utilizando a seguinte chave de busca: (“poder legislativo” OR “câmara municipal” OR “assembleia legislativa”) AND (“educação” OR “política educacional” OR “gestão educacional”). Em um primeiro momento, com a aplicação dos descritores, foram encontrados 462 trabalhos.

O recorte de 2007 a 2024 dialoga diretamente com dois marcos que orientam a produção acadêmica sobre a interação entre educação e parlamento: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, que inaugurou uma fase de investimentos e de reorganização das metas de qualidade, e o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei 13.005/2014), cujo horizonte de metas se estende exatamente até 2024. Focar nos trabalhos publicados nesse intervalo permite acompanhar, de ponta a ponta, o ciclo completo de formulação, execução, monitoramento e revisão dessas duas agendas nacionais.

Durante a categorização, observou-se que muitas pesquisas não atendiam ao objetivo deste trabalho. Por isso, optou-se por aplicar os descritores diretamente nos títulos das obras, o que possibilitou dez resultados de busca. Foi excluído um trabalho repetido e outros três que se distanciavam do objeto deste artigo, restando, ao fim, seis pesquisas, representadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Estudos selecionados

Título	Autoria	Orientação	Ano
Poder legislativo e educação no Pará: produção legislativa sob restrições institucionais (13ª e 14ª legislaturas)	Adalberto Trindade Cardoso	Rosângela Novaes Lima	2007
Educação e poder legislativo: a contribuição da Câmara Municipal na formulação de políticas públicas de educação no município de Porto Alegre (2001-2008)	Jorge Alberto Soares Barcellos	Nalú Farenzena	2013
O ensino médio e o direito à educação nas proposições do Poder Legislativo Federal (1997-2014)	Débora Aparecida da Silveira	Mônica Ribeiro da Silva	2016
O papel da Assembleia Legislativa de Minas Gerais nas políticas públicas de educação no estado: o caso do Plano Estadual de Educação	André Dell'Isola Denardi	Bruno Lazzarotti Diniz Cost	2019
A Tramitação/aprovação do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS (2015-2025): desdobramentos decorrentes da atuação do Poder Legislativo	Paula Abrão da Cunha	Maria Alice de Miranda Aranda	2019
O papel da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão na formulação das políticas públicas de educação	Efraim Lopes Soares	Rosimar de Fátima Oliveira	2022

Nota. Elaborado pelos autores (2025).

Com os aspectos delimitados nos métodos, o artigo adotará os seguintes eixos de observação: (1) importância do Poder Legislativo no aperfeiçoamento das políticas educacionais; (2) principais desafios do Legislativo na construção das políticas no que se refere às suas limitações constitucionais; (3) posicionamento do Poder Legislativo no ciclo de políticas públicas; e (4) como o Poder Legislativo pode aprimorar a eficácia legislativa.

Quanto ao primeiro eixo de observação, foram utilizadas as pesquisas de Denardi (2019), Cunha (2019) e Silveira (2016). Sobre os desafios enfrentados pelo Poder Legislativo, o embasamento é construído a partir das pesquisas de Soares (2018) e Cunha (2018). A análise do Poder Legislativo no ciclo de políticas públicas foi abordada a partir das pesquisas de Barcellos (2013) e Cunha (2019).

Resultados e Discussão

Os resultados foram organizados a partir da análise de todos os trabalhos selecionados, incluindo pesquisas desenvolvidas fora do âmbito de uma determinada instituição pública. O objetivo foi identificar, nesses estudos, achados que dialogassem com as metas desta revisão. Ressalta-se, contudo, que o trabalho de Cardoso (2007) não apresentou relação com os temas abordados nesta análise.

Reis (2013) define política pública como "conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com o propósito de

lidar rotineiramente com algum tema específico" (p. 1). No que tange às políticas educacionais, entende-se que políticas públicas são as ações que impactam o desenvolvimento do processo educacional e a formatação das estruturas de educação, matérias que são tipicamente debatidas em sede de controle legal das casas legislativas.

Nesse sentido, o Poder Legislativo é composto por membros eleitos pela sociedade civil, com base nas perspectivas, ideologias e compatibilidade de pauta com seus eleitores. Nessa direção, Denardi (2019) afirma que esse poder corresponde ao ator mais importante na condução da articulação e conexão das demandas populares frente ao poder público.

Para exemplificar o que é teorizado pelo autor, Rodrigo Alemão[3] alcunha os parlamentares como os "para-choques da sociedade", uma vez que o representante é o primeiro alvo de pleitos de seus eleitores/cidadãos. Há uma lente de observação específica para as demandas de suas bases e uma resposta mais sensível às situações que envolvam a sua própria comunidade regional.

Denardi (2019) argumenta que a maneira como as demandas são identificadas, debatidas, desenvolvidas e convertidas em políticas públicas está diretamente ligada aos atores políticos participantes do processo, seus interesses e a extensão de sua capacidade de prevalecer sobre os interesses dos demais. Barcellos (2012) faz um apontamento interessante ao destacar que o "parlamentar é dependente de seu apoio eleitoral, e por essa razão se sente inclinado a propor projetos e decidir por aqueles temas que atendam aos desejos do eleitorado". (p. 85)

Desse modo, é crível argumentar que o parlamentar pode ser o sujeito capaz de conduzir um processo de construção de políticas públicas conforme a percepção de um fato gerador derivado da demanda que teve acesso por meio de seus eleitores.

Assim, o Poder Legislativo, que é composto por inúmeros agentes, com pautas diferentes e bases ideológicas que costumeiramente não convergem, é uma arena de interesses e potenciais conflitos, prevalecendo as proposições daqueles atores que contam com o apoio de outros pares, conforme a pauta tratada, de acordo com o público-alvo e o alcance que se deseja atingir.

Nesse processo de discussão de pauta, é importante contextualizar algumas ferramentas que estão disponíveis aos parlamentares. Além da legitimidade da propositura de projetos de lei, ao parlamento é possibilitada, dentro de seus respectivos regimentos internos, a manifestação por meio de emendas aos projetos de lei e a realização de audiências públicas.

Os projetos de lei que estabelecem programas, regras e componentes de uma política pública são apresentados ao parlamento para que passem por um processo de discussão, revisão e, se for o caso, adaptação por meio de emendas, conforme o estabelecido na arena de interesses que acompanham as atividades dos parlamentares.

Paula Abrão da Cunha (2019), em sua dissertação acerca da tramitação do Plano Municipal de Educação (PME) perante o Poder Legislativo, descreveu uma situação em que houve a apresentação de inúmeras emendas ao PME e "na visão dele (*parlamentar*), para que o PME/

[3] Nós somos o para-choque da sociedade , afirma Rodrigo Alemão.

Dourados-MS (2015-2025) pudesse ser emendado necessário que exista discussão para a manutenção ou não de cada emenda proposta".

A autora demonstra, assim, que o parlamento é um ente público aberto, disponível para a discussão, e que há uma abertura para o debate e enfrentamento de ideias que convergem, divergem, se consolidam e se desconstroem. Portanto, ao parlamento compete a concessão do espaço de diálogo, existindo nas estruturas a presença de Comissões de Educação, que são órgãos responsáveis pela manutenção da abertura dos diálogos.

Como afirmado anteriormente, compete ao Poder Legislativo a possibilidade de realização de audiências públicas, que são instrumentos de abertura de diálogo para a sociedade civil. Como exemplo, tem-se o caso de Dourados (MS), em que o art. 70, I e II, do Regimento Interno da Câmara Municipal estabelece que a audiência pública é realizada para "instruir matéria sob apreciação da Comissão Permanente e para tratar de assunto de relevante interesse público", podendo, inclusive, ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil, demonstrando que o debate não está obstaculizado pela participação de um parlamentar.

Em sua análise, Cunha (2019) explica que a participação nas sessões de audiências públicas foi um fator essencial na elaboração do PME e que a discussão ocorreu com a participação de vários representantes da sociedade civil, para os quais foi possibilitada a condução dos debates, demonstrando que o parlamento possui ferramentas que permitem a participação ativa daqueles que são destinatários finais da ação, contribuindo com conhecimentos diversos para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Silveira (2016), em uma análise de proposições legislativas sobre o acesso ao ensino médio e o direito à educação, constatou que o Poder Legislativo tem se movimentado no sentido de expandir o direito à educação e conclui sua pesquisa "reconhecendo o poder legislativo como um importante espaço representativo e representa 'instância significativa na definição de políticas educacionais'". (p. 173)

Desse modo, uma política pública educacional composta por vários instrumentos é vista e revista constantemente no plenário legislativo, espaço no qual a discussão e o aperfeiçoamento podem acontecer com vistas às maiores estruturas que respeitam o princípio da publicidade, conexos aos atos da administração pública.

Em conclusão, a participação ativa da sociedade nas audiências públicas e o papel do Poder Legislativo são fundamentais para a elaboração e aprimoramento das políticas educacionais. Tanto Cunha (2019) quanto Silveira (2016) destacam a importância do envolvimento dos diversos representantes da sociedade civil e do Poder Legislativo na condução dos debates e na expansão do direito à educação. Dessa forma, o plenário legislativo se configura como um espaço crucial para a discussão e melhoria contínua das políticas públicas educacionais, garantindo transparência e representatividade.

O Legislativo enfrenta inúmeros desafios na construção de políticas públicas devido às suas limitações constitucionais. Essas restrições dificultam a apresentação direta de determinadas matérias, conferindo maior poder ao Executivo na formulação de leis e programas.

Contudo, o Legislativo possui ferramentas importantes que podem ser usadas para contribuir com a eficácia das políticas públicas, como a fiscalização, a proposição de emendas e a realização de audiências públicas. Essas ações são cruciais para garantir que as políticas atendam às necessidades da população e promovam o desenvolvimento social e econômico.

O Legislativo desempenha sua função com base em três principais pilares: a criação de leis, a fiscalização e a educação. A criação de leis envolve o desenvolvimento e a tramitação de normas jurídicas. A fiscalização refere-se à implementação de mecanismos que monitoram e equilibram o poder. Já a função educativa é caracterizada pela transparência e inclusão, permitindo a participação de diversos segmentos da sociedade na discussão de propostas de interesse público.

A Constituição Federal estabelece (art. 2º) a presença de três poderes que competem, em concorrência, no dever de promoção da educação, conforme dispõe seu art. 205. A mesma norma constitutiva estabelece diretrizes quanto às competências materiais de cada poder, mas resta claro que há competências limitantes para cada um deles.

Efraim Soares (2018) se manifesta destacando preliminarmente que o Poder Legislativo se encontra em uma posição de pequena margem para a formulação de políticas educacionais, o que é resultado do acúmulo de competências legislativas destinadas à União. De fato, as atribuições dos legislativos estaduais e regionais devem ser exercidas dentro dos limites impostos pelos recursos disponíveis e pelas diretrizes estabelecidas pela União.

Cunha (2019), depois de discorrer sobre a competência da União na edição do Plano Nacional de Educação, pontua que a Constituição Federal de 1988 indicou uma aproximação da sociedade civil do processo decisório e da reconstrução da autonomia dos municípios, estabelecendo um sistema de colaboração na estruturação dos sistemas de ensino, conforme se observa no art. 211 da Carta Magna[4].

É necessário ressaltar que, por meio de emenda à Constituição, foi inserida uma nova redação ao inciso V do art. 21, atribuindo competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para estabelecer regras a fim de proporcionar meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. Importa reiterar que "tecnologia, à pesquisa e à inovação" não constavam originalmente no inciso, tendo sido incluídas posteriormente, em uma nítida provocação aos entes que se dedicam à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Diante desse cenário e ao analisar o Legislativo do Estado do Maranhão, Soares (2018) pontua as falhas da mudança ao afirmar que, independentemente da forma de observação do

[4] Artigo 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. 4 . Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório Brasil, 1988 .

quadro geral, as evidências indicam a existência de um Poder Executivo com poderes maximizados e de um Poder Legislativo enfraquecido, "esvaziado em suas prerrogativas e em seu papel através da renúncia de poder que se concretiza por meio da institucionalização de um 'pacto de subordinação'". (p. 219)

De acordo com Soares (2018), a atuação do Poder Legislativo tende a ser mitigada diante da existência do "pacto de subordinação". Entretanto, não se pode minimizar o poder da luta da sociedade na defesa de seus interesses, que perpassa o eventual pacto e provoca maior atenção nas proposições. Aranda (2018) pontua que, na cidade de Dourados (MS), "foram reapresentados como emendas ao Plano Municipal de Educação, pelo vereador Elias Ishy (PT), totalizando mais de 190 (cento e noventa) emendas, que correspondem ao total de alterações feitas pelo executivo municipal no projeto de lei". (p. 77)

Desse modo, fica claro que, apesar de haver uma limitação material do poder de legislar, o parlamento pode adotar as ferramentas disponíveis para implementar as políticas públicas educacionais, fortalecendo as leis discutidas e apresentando emendas capazes de alterar o fluxo da gestão municipal.

Assim, o parlamentar municipal pode atuar por meio de emendas; entretanto, até mesmo no exercício de sua atribuição funcional (Soares, 2022), o Poder Executivo preserva sua autonomia para vetar uma proposição aprovada no Legislativo ou mesmo uma emenda inserida. O exercício dessa prerrogativa, além de representar uma técnica de controle de constitucionalidade, é uma decisão política que reflete a vontade subjetiva do gestor municipal (Oliveira; Amaral Júnior, 2016).

O poder de vetar ou sancionar partes de uma proposição indica a força do Executivo e sua capacidade de moldar a norma conforme seu convencimento; entretanto, mesmo diante de um veto, o parlamento pode adotar uma postura de derrubada do veto, exigindo a promulgação da norma, tornando hígido o texto aprovado, que só poderá ser revisto diante de uma nova decisão do parlamento ou do controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário.

Embora o parlamento enfrente desafios e limitações constitucionais, ele não deve ser visto como um ator secundário. A capacidade de propor e aprovar emendas, bem como a possibilidade de formar coalizões para derrubar vetos do Executivo, demonstra que o Legislativo possui ferramentas importantes para influenciar e aprimorar políticas públicas. Essas ações evidenciam que o parlamento pode efetivamente colaborar para a implementação de políticas educacionais mais eficientes e inclusivas.

Além disso, a participação ativa dos representantes legislativos em debates públicos e audiências permite a incorporação de diferentes perspectivas e necessidades da sociedade. A presença do parlamento como um espaço de diálogo e negociação é fundamental para garantir que as políticas educacionais não apenas atendam aos requisitos legais, mas também às demandas e expectativas da população. Assim, mesmo diante das restrições impostas pela

Constituição, o parlamento possui um papel crucial na construção de um sistema educacional mais justo e eficaz, reafirmando sua importância como um ator central no cenário político.

Em se tratando na caracterização da atuação do parlamento no ciclo de políticas, Cunha (2019) afirma que "a abordagem do ciclo de políticas oferece instrumentos para uma análise crítica da trajetória de políticas e programas educacionais". Nesse sentido, estando claro que o Poder Legislativo é um ator público extremamente importante, é necessário aprofundar como ele se relaciona no processo de políticas.

Cunha (2019) parte do referencial metodológico de Mainardes, que define o ciclo de política em três etapas: "política proposta, política de fato e política em uso" (Ball & Bowe, 1992 citado por Mainardes, 2006, p. 49). A autora posiciona a atuação do Poder Legislativo na segunda etapa, a política de fato, no seguinte trecho: "no segundo ciclo, ocorre a formulação da 'política de fato', no caso, o Projeto de Lei que é apresentado pelos representantes da sociedade no legislativo, onde o documento é levado à apreciação da câmara legislativa". Assim, a política de fato se consubstancia na apreciação da câmara municipal acerca das proposições, momento de prevalência dos debates. Posteriormente, Cunha (2019) argumenta que "o papel exercido pelas Câmaras Municipais seria o de legitimar o discurso posto pela União, a fim de adequar a realidade local ao discurso já posto". (p. 18)

Para complementar, Barcellos (2013) defende que o Poder Legislativo é um espaço de "definição do problema público" (p. 84), ou seja, o debate gerado naquele espaço se inclina para uma ação do governo ou não. Nesse padrão, o "problema público" é "peça essencial no processo legislativo: ela se dá através do emendamento, ou seja, da negociação – via Plenário ou comissões – entre os diversos atores que intervêm no Legislativo".

O ciclo de políticas foi abordado em apenas dois dos seis trabalhos analisados, demonstrando certa dificuldade teórica em inserir o Poder Legislativo em uma das etapas do ciclo ou correlacionar suas atividades com todas elas. De toda forma, é certo que o Poder Legislativo está em um período de introdução (Barcellos, 2012) "de novas formas de pensar a produção de leis, aperfeiçoando-as, dando valor à informação e agregando valor. Com certeza, os modos como partidos e vereadores se comportarem nesse cenário farão toda a diferença".

Essa mudança na forma de fazer leis consubstancia-se na análise do ciclo de políticas. Tornar o Legislativo um agente essencial em todas as etapas, desde a formulação da agenda até o manuseio de suas prerrogativas para a realização de avaliação das políticas públicas, é essencial para que haja o aperfeiçoamento das políticas educacionais, bem como uma evolução na promoção de um sistema educacional melhorado.

Conclusão

O Legislativo é movido pela provocação do particular, de suas bases e do público que acessa as dependências da Câmara Municipal e das Assembleias Legislativas; assim, constitui um espaço de realização de políticas públicas. Barcellos (2013) pontua que os parlamentares "veem a possibilidade de ampliar seu uso … a perspectiva de trazer a realização de políticas públicas para o interior do Poder Legislativo como positiva, mas ela encontra resistência". (p. 257)

Observa-se, a partir do estudo das pesquisas apresentadas, que o Poder Legislativo costuma ser analisado com base em casos concretos, partindo da investigação de comportamentos de determinadas instituições, sejam as câmaras municipais ou assembleias legislativas, sem considerar aquilo que faz parte de sua prerrogativa e que poderia ser instrumento essencial no avanço das políticas públicas.

No que se refere à análise da atuação do Poder Legislativo na construção de políticas ou no aperfeiçoamento daquelas já existentes, das seis pesquisas selecionadas, apenas Barcellos (2013) e Cunha (2019) analisaram a atuação do parlamento sob o prisma do ciclo de políticas públicas, o que evidencia uma lacuna a ser pesquisada.

A pesquisa revelou que quase não existem estudos examinando de forma aprofundada a atuação do Poder Legislativo ao longo do ciclo de políticas. Raramente se analisam o papel do parlamento na formação de agendas, na definição de problemas públicos, na fiscalização da execução ou na condução de audiências que estimulem debate qualificado. Essa lacuna diminui a percepção sobre a influência legislativa na modelagem das políticas e mostra a urgência de investigações mais completas.

Essa necessidade se torna ainda mais evidente após a municipalização da educação, pois foi no município que a gestão escolar se aproximou das comunidades. Hoje, câmaras de vereadores deliberam sobre a construção de escolas, a contratação de professores, a manutenção de unidades, a alimentação e o transporte de estudantes. Compreender também o modo como esses legislativos locais atuam em cada etapa do ciclo de políticas é, portanto, fundamental para explicar como as demandas educacionais se transformam ou deixam de se transformar em ações concretas.

Portanto, estudos futuros devem incluir uma análise mais completa da atuação do Legislativo também no âmbito municipal — dada sua aproximação com os cidadãos — e em todas as etapas do ciclo de políticas, desde a identificação e definição de problemas até a implementação e avaliação das políticas. Isso permitirá uma compreensão mais robusta de como o parlamento pode utilizar suas ferramentas para influenciar positivamente as políticas públicas, especialmente no campo da educação. Reconhecendo essas contribuições, podemos valorizar o papel do Legislativo não apenas como um espaço de ratificação, mas como um protagonista ativo na criação e no aprimoramento de políticas que atendam às necessidades da sociedade.

Em síntese, o município é o palco onde as altas decisões federativas encontram a vida

cotidiana: a voz do aluno, o cansaço do professor e a criatividade (ou falta dela) dos gestores. Enfrentar esses desafios requer mais do que transferir responsabilidades; exige construir redes de parceria, garantir formação digna e dar estabilidade às políticas. Ferreira e Nogueira (2015) afirmam que "política pública na área educacional nada mais é do que a ponte que liga as determinações e objetivos legais com a realidade local. Por conseguinte, tais políticas têm uma ligação direta com a escola, posto que esta é o *locus* onde a realidade que necessita ser atingida se apresenta". (p. 1)

É importante destacar que este artigo abordou o Poder Legislativo e o desenvolvimento de políticas públicas. A palavra "desenvolvimento" foi escolhida considerando as limitações constitucionais sobre a proposição de leis e programas. No entanto, o parlamento dispõe de ferramentas para controlar a eficácia das políticas públicas, como o uso de requerimentos para prestação de informações, a criação de comissões de trabalho e frentes parlamentares para a avaliação de programas. Essas ferramentas, contudo, não foram mencionadas em nenhuma pesquisa, o que demonstra um distanciamento do parlamento em seu uso nas pautas educacionais, ou até mesmo um desconhecimento por parte dos atores envolvidos, representando também mais uma lacuna a ser observada em novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

Almeida, F. D. M. (2000). *Competências na Constituição de 1988* (4ª ed.). Atlas.

Aranda, F. P. N. (2018). *A valorização docente na formulação do plano municipal de educação de Dourados-MS (2015–2025)* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Grande Dourados]. Faculdade de Educação.

Barcellos, J. A. S. (2012). *Educação e poder legislativo: A contribuição da câmara municipal na formulação de políticas públicas de educação no Município de Porto Alegre* [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Faculdade de Educação.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.

Cardoso, A. T. (2007). *Poder Legislativo e Educação no Pará: Produção legislativa sob restrições institucionais (13ª e 14ª legislaturas)* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará]. Centro de Educação.

Cunha, P. A. (2019). *A tramitação/aprovação do plano municipal de educação de Dourados-MS (2015–2025): Desdobramentos decorrentes da atuação do poder legislativo* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Grande Dourados]. Faculdade de Educação.

Cunha, P. A. (2018). *"Nós somos o para-choque da sociedade", afirma Rodrigo Alemão em entrevista ao DL*. Câmara Municipal de Cubatão. https://www.cubatao.sp.leg.br/institucional/noticias/2018nos-somos-o-para-choque-da-sociedade2019-afirma-rodrigo-alemao-em-entrevista-ao--dl

Denardi, A. D. (2019). *O papel da Assembleia Legislativa de Minas Gerais nas políticas públicas de educação no estado: O caso do Plano Estadual de Educação* [Dissertação de Mestrado, Fundação João Pinheiro]. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Ferreira, L. A. M., & Nogueira, F. M. B. (2015). *Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas: Plano Nacional de Educação*. Ministério da Educação. https://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/impactos_politicas_educacionais_cotidiano_escolas_publica_PNE.pdf

Gil, A. C. (1991). *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas.

Grohmann, L. G. M. (2001). A separação de poderes em países presidencialistas: A América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, (17), 75–106.

Marin, A. J., & Bueno, J. G. (2017). A escola fundamental e a Didática: A produção acadêmica e sua contribuição para o ensino. In A. J. Marin & J. G. Bueno (Orgs.), *A escola fundamental e a didática: A produção acadêmica e sua contribuição para o ensino* (pp. 18–74). Junqueira & Marin.

Oliveira, C. G., & Amaral Júnior, J. L. M. (2016). Prerrogativas do poder executivo nas constituições brasileiras: O veto no processo legislativo. *Universitas Jus*, 27(3), 203–218. https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/4554

Palumbo, D. J. (1989). A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In *Política de capacitação dos profissionais da educação* (2ª ed., pp. 35–61). FAE/IRHJP.

Reis, B. P. W. (2010). Políticas públicas. In D. A. Oliveira, A. M. C. Duarte & L. M. F. Vieira (Orgs.), *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. UFMG.

Secchi, L. (2011). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.

Silva, L. O. (2014). *A construção da pedofilia como um problema público: Um estudo sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito da Pedofilia à luz do construcionismo social* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Juiz de Fora].

Silveira, D. A. (2016). *O ensino médio e o direito à educação nas proposições do poder legislativo federal (1997–2014)* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná].

Soares, E. L. (2022). *O papel da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão na formulação das políticas públicas de educação* [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. Faculdade de Educação.

Sófocles. (1996). *Antígona de Sófocles* (M. Fernandes, Trad.). Paz e Terra.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Não.
Financiamento: Publicação subsidiada pela revista e pela Editora Ibero-Americana de Educação.
Conflitos de interesse: Não.
Aprovação ética: Não passou por aprovação de conselho de ética.
Disponibilidade de dados e material: Não.
Contribuições dos autores: A pesquisa foi desenvolvida em parceria, com participação igualitária dos autores na geração de dados e na escrita da pesquisa.

Processamento e edição: Editora Ibero-Americana de Educação
Correção, formatação, normalização e tradução