



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

JEFFERSON FELGUEIRAS DE CARVALHO

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ABAETETUBA-PA**

BELÉM - PA  
2020

JEFFERSON FELGUEIRAS DE CARVALHO

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ABAETETUBA-PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

BELÉM - PA  
2020

JEFFERSON FELGUEIRAS DE CARVALHO

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ABAETETUBA- PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos - Orientadora  
Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Albiane Oliveira Gomes - Membro Externo  
**Nome da Instituição - SIGLA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Dalva Valente Guimarães Gutierrez - Membro Interno  
**Nome da Instituição - SIGLA**

A meus pais, José Carvalho e Jurema Felgueiras,  
pelos ensinamentos dispensados por toda uma vida,  
fundamentais para o alcance de mais esse sonho.  
A minhas irmãs, Josy Felgueiras e Josellyn Felgueiras,  
por todo auxílio durante essa jornada.  
A meus sobrinhos, Giovanna Felgueiras, Pedro Lorenzo Felgueiras e Luigi Vittorio  
Felgueiras, que são motivações e inspirações na minha vida.  
A minha madrinha, Iracema Felgueiras, por todo carinho e presença constante.  
A meu companheiro, Eliton Breno Ferreira da Silva, pela compreensão nas ausências e  
incentivo diante dos momentos de dificuldades.  
A minha orientadora, Professora Doutora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos,  
pelos momentos de formação durante mais essa etapa de jornada acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Uma caminhada rodeada de dificuldades e barreiras precisa ser lembrada com carinho ao lado daqueles que fizeram parte desta história, pois muitos ensinamentos vividos estão além dos conteúdos discutidos durante o processo de formação e estarão presentes para uma vida inteira, permeados pelo mais nobre dos sentimentos, a gratidão.

Agradeço a Deus pela vida, pela sabedoria, pela força e por nutrir com cada vez mais força a fé que habita meu coração.

Aos meus pais, José Machado de Carvalho e Jurema Felgueiras de Carvalho, pelo privilégio de tê-los como amigos e conselheiros nos momentos mais difíceis, pelo exemplo de vidas dedicadas a nos proporcionar ensinamentos.

Ao meu amigo do coração, Breno Ferreira, pela cumplicidade e compreensão.

A todos os colegas do grupo de pesquisa OBSERVE, no qual fui recebido com muito carinho e no qual partilhamos muitos saberes acadêmicos, em especial a André do Nascimento Lima, Jéssica Regina Teixeira Melo, Marcia Maria Pereira Ferreira, Josafá da Conceição Clemente e Carmem Lucia Santos.

Aos amigos da Pós-Graduação, Maria do Socorro Vasconcelos, Giselle Ribeiro e Maria Bárbara da Costa Cardoso por todo apoio dispensados nessa trajetória de formação.

Aos amigos de vidas inteiras. Edson Luís da Silva Soares, Bruna Ferreira, Mariluce Pureza, Marineide Ribeiro, Francinetti Carvalho e Luiza Carvalho.

A todos os colegas de trabalho da APAE de Moju, em nome das amigas, Cátia Vinagre e Maciléia Souza, com quem muito aprendi a cuidar e a amar.

A minha orientadora, Professora Doutora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, pelo exemplo, pelos ensinamentos e por toda a compreensão dedicados aos seus orientandos, em especial, aos que residem distante da capital, necessitando vencer o cansaço do deslocamento para chegar aos encontros e aos momentos de formação.

Agradeço-lhe especialmente pelo amor e pelos anos dedicados à educação, ancorados na formação cidadã de centenas de orientandos que, por meio de suas palavras amigas, encontram o afago necessário para seguir adiante. Obrigado pelos conselhos, orientações, partilha e por todo conhecimento na construção desta pesquisa.

## RESUMO

A presente investigação aborda a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba-PA. Discute as relações existentes entre Estado e sociedade civil nos diferentes contextos históricos e as aberturas para a participação social nos diversos momentos, ressaltando ainda os mecanismos de participação social utilizados durante o processo de construção do Plano Municipal de Educação do município de Abaetetuba. Traz como questão de pesquisa: como se deu a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba-PA? Constitui-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com análise de conteúdo e abordagem qualitativa, a fim de desvelar nuances do processo de participação social durante a construção do referido Plano. Para tal, analisa como elementos importantes: os documentos norteadores das CONAEs 2010 e 2014; a criação, regimento e as atas de reuniões do Fórum Municipal de Educação (FME) frente à elaboração do PME de Abaetetuba; a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) de Abaetetuba frente o processo de elaboração do PME; e a Lei nº 437/2015, que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação. O objetivo geral é analisar como se deu a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba. Defende que a participação da sociedade civil nas decisões de Governo deve se tornar uma constante nas relações das políticas públicas, em especial, naquelas de caráter social, pois assim e abarcam as relações de pertencimento e comprometimento com a causa, necessárias para o fortalecimento do controle social. A análise dos documentos oficiais do município supracitado (atas, decretos e leis) permitiu identificar um campo de luta nos cânones educacionais, dentro de um recorte temporal de 2009 a 2015, que primou pelo reforço do Regime de Colaboração entre os entes federados, assim como por uma efetiva participação da sociedade civil organizada, que buscou ouvir e encaminhar as diversas demandas dos sujeitos sociais e locais diversos de pertencimento, alinhados às deliberações educacionais federais e estaduais, como forma de sistematizar um Sistema Municipal de Educação integrado ao Sistema Nacional de Educação. Por apresentam a trajetória de participação da sociedade na construção de uma área de tamanha importância à sociedade – a educação –, a partir de uma experiência de formulação de um Plano Municipal de Educação, em um município deslocado dos grandes centros urbanos, em uma zona rural da Amazônia paraense, entende-se que estudos como este podem subsidiar futuras e pertinentes modernizações na legislação educacional, pautando-se nos elementos e metas que se demonstrarem positivas e reformulando o que não alcançou o resultado esperado. Espera-se que o estudo encoraje novas pesquisas que se ocupem das lutas, do acompanhamento e dos resultados educacionais alcançados nos municípios e estados das diversas regiões brasileiras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação. Sociedade Civil. Plano Municipal de Educação.

## **ABSTRACT**

This research addresses the participation of civil society in the elaboration of the Municipal Education Plan of Abaetetuba-PA. It discusses the relationship between state and civil society in different historical contexts and the openings for social participation at various times and also highlights the mechanisms of social participation used during the process of construction of the Municipal Education Plan of the municipality of Abaetetuba. It brings as research question: How was the participation of civil society in the elaboration of the Municipal Education Plan of Abaetetuba-PA? It is a bibliographic and documentary research with content analysis and qualitative approach, seeks to unveil nuances of the process of social participation during the construction of the referred Plan. For such, it analyzes as important elements the guiding documents of CONAES 2010 and 2014 the creation, regiment and the minutes of meetings of the Municipal Forum of Education - FME front of the elaboration of the Abaetetuba SME, the performance of the Municipal Board of Education - CME of Abaetetuba front The process of drafting the SME and Law No. 437/2015, which provides for the Municipal Education Plan, has as its general objective to analyze how the participation of civil society occurred in the elaboration of the Municipal Education Plan of Abaetetuba. Advocates that the participation of civil society in government decisions should become a constant in the relations of public policies, especially those of a social character, thus involving the relationships of belonging and commitment to the cause, necessary to strengthen the social control. The analysis of the official documents of the aforementioned municipality (minutes, decrees and laws) made it possible to identify a field of struggle in the educational canons, within a time frame from 2009 to 2015, which emphasized the strengthening of the Collaboration Regime between the federated entities, for example. an effective participation of organized civil society that sought to listen and address the diverse demands of social subjects and diverse places of belonging, aligned with federal and state educational deliberations, as a way to systematize a Municipal Education System integrated with the National Education System. It is understood that studies such as this one, which present the trajectory of society's participation in the construction of an area of such importance to society: education, from an experience of formulation of a Municipal Education Plan, in a municipality displaced from the great urban centers, in a rural area of the Paraense Amazon, can subsidize future and relevant modernizations in the educational legislation, based on the elements and goals, which proved to be positive, and reformulating what did not achieve the expected result. It is hoped that the study will encourage further research that addresses the struggles, follow-up and educational outcomes achieved in municipalities and states in the various Brazilian regions.

**KEYWORDS:** Participation. Civil society. Municipal Plan of Education.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|           |                                                                            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------|
| ADEMA     | ASSOCIAÇÃO DOS DEFICIENTES DO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA.                     |
| AE        | APARELHO DO ESTADO.                                                        |
| AIE       | APARELHOS IDEOLÓGICOS DO ESTADO.                                           |
| AMIA      | ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DAS ILHAS DE ABAETETUBA.                          |
| ARE       | APARELHO REPRESSIVO DO ESTADO.                                             |
| ANDES     | ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DE ENSINO SUPERIOR.                       |
| ANPED     | ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO.                               |
| APAE      | ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE ABAETETUBA.                |
| APEPA     | ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ESTADO DO PARÁ.                              |
| ARQUIA    | ASSOCIAÇÃO DOS REMANESCENTES DOS QUILOMBOLAS DAS ILHAS DE ABAETETUBA.      |
| ARQUITUBA | ASSOCIAÇÃO DOS REMANESCENTES DE QUILOMBOLAS DO PIRATUBA.                   |
| ASAMAB    | ASSOCIAÇÃO DOS ARTESÃOS DE BRINQUEDOS E ARTEFATOS DE MIRITI DE ABAETETUBA. |
| CAE       | CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.                                           |
| CEDES     | CENTRO DE ESTUDOS, EDUCAÇÃO E SOCIEDADE.                                   |
| CF        | CONSTITUIÇÃO FEDERAL.                                                      |
| CFE       | CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO.                                              |
| CLT       | CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS.                                        |
| CME       | CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.                                            |
| CMDCA     | CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ABAETETUBA. |
| CNE       | CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.                                             |
| CODIS     | CENTROS DE OPERAÇÃO DE DEFESA INTERNA.                                     |
| CUT       | CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES.                                           |
| DOIS      | DESTACAMENTOS DE OPERAÇÕES DE INFORMAÇÃO.                                  |
| FGTS      | FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO.                                    |

|         |                                                                 |
|---------|-----------------------------------------------------------------|
| FME     | FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.                                    |
| FNDEP   | FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA.                     |
| FUNDEB  | FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.                    |
| IBGE    | INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.                |
| IDH     | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO                                |
| IFPA    | INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E<br>TECNOLOGIA DO PARÁ   |
| LDB     | LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO.                          |
| MDB     | MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.                               |
| MEC     | MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.                                         |
| MORIVA  | MOVIMENTO DOS RIBEIRINHOS DAS ILHAS E VÁRZEAS DE<br>ABAETETUBA. |
| MST     | MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA.                          |
| OAB     | ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL.                                  |
| PCB     | PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO.                                   |
| PEE     | PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO                                      |
| PCCR    | PLANO DE CARGOS CARREIRA E REMUNERAÇÃO.                         |
| PME     | PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.                                    |
| PNE     | PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.                                     |
| SASE    | SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO             |
| SEDUC   | SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.                                |
| SEMAGRI | SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA.                            |
| SEMEC   | SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ABAETETUBA.                 |
| SEMEIA  | SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE.                          |
| SESMAB  | SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.                                  |
| SINTEPP | SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO PÚBLICA<br>DO PARÁ.     |
| SOME    | SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO MODULAR DE ENSINO.                       |
| STRA    | SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE<br>ABAETETUBA.            |
| UAP     | UNIÃO ACADÊMICA PARAENSE.                                       |
| UFPA    | UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ.                                   |
| UNDIME  | UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE<br>EDUCAÇÃO.        |

|      |                                       |
|------|---------------------------------------|
| UNE  | UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES.        |
| URE  | UNIDADE REGIONAL DE EDUCAÇÃO.         |
| USP  | UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.            |
| UTEE | UNIDADE TÉCNICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL. |

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                              |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|          | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                      | <b>12</b> |
| <b>1</b> | <b>ESTADO E SOCIEDADE: UM DIÁLOGO POSSÍVEL/NECESSÁRIO .....</b>                                                              | <b>25</b> |
| 1.1      | Estado moderno e modernização do Estado.....                                                                                 | 25        |
| 1.2      | Estado e sociedade: a experiência do estado autoritário no Brasil.....                                                       | 33        |
| 1.3      | Abertura política, redemocratização e sociedade em tempos de mudanças.....                                                   | 39        |
| <b>2</b> | <b>PARTICIPAÇÃO E LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL: REGIME DE COLABORAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO PNE .....</b>                              | <b>50</b> |
| 2.1      | Sociedade e participação social: compreendendo o exercício da cidadania .....                                                | 50        |
| 2.2      | A constituição dos Planos Nacionais de Educação: campo de lutas na experiência republicana .....                             | 58        |
| 2.3      | Os caminhos até o Plano Nacional de Educação 2014-2024: a construção de uma legislação educacional pós-redemocratização..... | 66        |
| <b>3</b> | <b>REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO: UNINDO FORÇAS PELA CONSTRUÇÃO DO PNE E DOS PMES .....</b>                              | <b>75</b> |
| 3.1      | CONAE e a mobilização nacional: pela construção dos Planos de Educação já!                                                   | 75        |
| 3.2      | Do Fórum Municipal de Educação ao PME - Abaetetuba: sociedade civil e poder público pela educação municipal .....            | 80        |
| 3.3      | PME - Abaetetuba: deliberações normativas e desafios educacionais .....                                                      | 87        |
| <b>4</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                            | <b>95</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                     | <b>99</b> |

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação decorre de estudos e pesquisas sobre a participação da sociedade civil na construção do Plano Municipal de Educação (PME) de Abaetetuba/PA, com vigência 2015/2025. Constrói-se a partir da necessidade de evidenciar as práticas coletivas, fruto do envolvimento social com o poder público em temas que diretamente necessitam da inter-relação entre ambos. Desse modo, realiza-se uma análise de como ocorreu o processo de participação da sociedade civil na construção do Plano Municipal de Educação do município de Abaetetuba – PA.

A proposta de um Plano de Educação com objetivo de coordenar e fiscalizar a política educacional de médio e longo prazos existe desde a década de 1930, a partir da criação do Conselho Nacional de Educação, em 1931, e da divulgação do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932, elaborado por educadores e intelectuais brasileiros.

Naquele contexto, já se identificava a necessidade da formulação de uma política educacional para todo o País, como um plano cuja execução tivesse continuidade ao longo dos anos e fosse além do período de uma gestão governamental. Isso influenciou a elaboração da Constituição Federal de 1934, a qual estabeleceu, como uma das competências do governo federal, a de “fixar” o Plano Nacional de Educação (PNE). Assim, em 1937, o Conselho Nacional de Educação (CNE) apresentou uma proposta de Plano que não foi concluída, somente na década de 1960 foi elaborado um novo esboço de plano pelo Conselho Federal de Educação (CFE), voltado à aplicação dos recursos federais para a educação – no entanto, foi abandonado antes sequer de encaminhado ao Legislativo. Entre 1970 e 1980, durante a ditadura militar, a elaboração do plano de educação esteve centrada no governo federal, sem contar com a participação de educadores ou profissionais da área da educação (AZANHA, 1995).

Aguiar e Scheibe (2010) reforçam que foi somente a partir de intensa mobilização popular que, em 1988, a Constituição Federal (CF) incorporou a obrigação de se estabelecer um Plano Nacional de Educação, de duração plurianual. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 determinou o prazo de um ano para a União encaminhar ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1996). No entanto, somente 13 anos depois da promulgação da CF e quatro anos após a LDB, foi aprovado o PNE (Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001) com vigência de 2001 a 2010 (BRASIL, 2001).

Desta forma, este Plano foi resultado do embate de dois projetos, que tramitaram simultaneamente: o projeto da sociedade civil, construído nas Conferências Nacionais de

Educação (CONAE) e o projeto de governo; por este motivo, não assumiu o posto do plano ideal na correspondência dos anseios sociais e políticos.

Destaca-se que tal Plano previu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem planos decenais correspondentes. Ao final do período de vigência do PNE (2001 a 2010), praticamente metade dos Estados e dos Municípios ainda não havia elaborado seus respectivos planos, como constata o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em análise realizada por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, no ano de 2014, 12 Estados e 56,4% dos municípios afirmaram não possuir Plano de Educação.

O novo PNE, sancionado por meio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014c), prevê a elaboração e a revisão dos planos municipais e estaduais de educação a partir de amplos processos participativos, pois se entende que a participação no processo de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos permite compor uma visão mais ampliada dos processos, problemas e possibilidades da educação em determinado território (CURY, 2009).

Em 2016, o Município de Abaetetuba contava com 173 unidades educacionais distribuídas em três regiões distintas que compõem o diverso município de Abaetetuba – (sede, zona urbana), ilhas (região do campo) e estradas e ramais (região do campo). É possível observar que a maioria dessas escolas está na região do campo, de modo que elas são utilizadas também pela SEDUC para a oferta das etapas e modalidades de ensino de sua competência administrativa, já que a SEDUC possui apenas uma escola exclusivamente estadual em toda a gigante região campesina de Abaetetuba.

Uma importante lição a ser extraída deste curto histórico de construção de planos de Estado para a educação, com muitos percalços, conflitos e embates, é que a participação social em seu processo de elaboração gera compromissos e responsabilidades com o planejado: compromete os governos com sua execução e a sociedade, de maneira geral, com seu acompanhamento e monitoramento.

Na discussão sobre participação, Bordignon (2009) ressalta que, quando são formulados, planejados e organizados processos participativos ou se pressiona politicamente pela instalação deles, algumas questões se colocam: quais as noções de participação em questão? Qual o lugar da participação na agenda dos governos? Até onde vai o compromisso com esses processos? Qual o investimento efetivo nos processos (transparência, formação de cidadãos, procedimentos, orçamentos, capacidade de escuta e disponibilidade para a crítica etc.)? E quem é chamado e considerado “legítimo” para participar?

Nesse sentido, diante dos questionamentos sobre o processo de construção do Plano Municipal de Abaetetuba, é possível conceber que a participação da sociedade civil pode ter sido favorecida, porém, por outro lado, questiona-se o alcance, a permanência e a sustentabilidade dessa participação. Em razão disso, propõe-se como problema de pesquisa a seguinte questão: como se deu a participação da sociedade civil na construção do PME de Abaetetuba /PA 2015/2025?

Como desdobramento da questão central proposta, pergunta-se: de que forma a participação se insere na relação entre Estado e Sociedade Civil? Como o conceito de participação se desenvolve na relação com o processo histórico de construção dos Planos Nacionais e Subnacionais de Educação? Quais os mecanismos e estratégias identificados por meio dos registros documentais que apontam como se deu a participação da Sociedade Civil na construção do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba?

Apresenta-se como objetivo geral: analisar como se deu a participação da sociedade civil na elaboração do PME de Abaetetuba/PA no período compreendido entre 2009 e 2015.

Já os objetivos específicos são: a) discutir as relações entre Estado e Sociedade Civil em diferentes momentos históricos, com foco na participação; b) analisar os conceitos de participação e o processo histórico de planejamento por meio dos Planos nacionais e Subnacionais de Educação; e c) avaliar os registros documentais, mecanismos e estratégias de participação da Sociedade Civil utilizados durante a construção do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba.

A construção do Plano Municipal de Educação remete a um processo socio-histórico que marca um relativo avanço das políticas educacionais no município de Abaetetuba.

A trajetória profissional do autor deste trabalho na educação é iniciada no ano de 2003, no sistema público de ensino, quando passa a integrar a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), com vínculo efetivo de docente, tendo lotação no Sistema de Organização Modular de Ensino (SOME)<sup>1</sup>.

O SOME se fez necessário pois, em Abaetetuba/PA, a educação está municipalizada somente até o quinto ano, de acordo com o Convênio de Municipalização n. 001/1998. Desse modo, é competência obrigatória do governo estadual a oferta do ensino fundamental para os anos finais e o ensino médio, ficando a cargo do município a oferta da educação infantil e do ensino fundamental – anos iniciais.

---

<sup>1</sup> Modelo de formação apresentado pela SEDUC, a fim de garantir a progressão de estudos de milhares de educandos do campo que estariam fadados a parar de estudar após a conclusão do ensino fundamental séries iniciais ou teriam que migrar para a sede do município com esse propósito, acarretando em inúmeros problemas da ordem social fruto dessa migração.

A partir de 2009, como novo desafio profissional, o autor passou a compor a Secretaria Municipal de Educação de Abaetetuba (SEMEC), o que permitiu implementar e acompanhar diversas diretrizes educacionais em consonância com o Ministério da Educação (MEC), como as propostas obrigatórias exigidas pelo próprio Ministério a fim de regulamentar ações e consolidar políticas públicas educacionais.

Para assumir o cargo de liderança, foi necessário refletir sobre a concepção e o conceito de gestão pública que emergiram da própria formação acadêmica, incorporar outros preceitos de liderança e, sobretudo, blindar-se das diversas formas de manipulações exercidas pelo Estado, criador das políticas públicas. A partir daí, obrigatoriamente, foi necessário passar a mediar conflitos, anseios e assumir responsabilizações oriundas do cargo, durante quase oito anos de liderança pública, nos quais houve a oportunidade de conduzir ações com o coletivo no Município, tais como: Plano de Cargos Carreira e Remuneração (PCCR), em 2009 - Lei nº 295/2009; e o Estatuto do Magistério aprovado em 2009 - Lei nº 294/2009.

Por um lado, cumpre assumir a definição de participação defendida por Freire (2011, p. 19), segundo a qual diz que ela “é um conceito em desenvolvimento e em disputa, estando em jogo sentidos e significados que ora são reduzidos ora ampliados, servindo para justificar ou questionar a ordem social vigente”. Por outro, é relevante considerar a trajetória profissional do autor do trabalho na educação, inicialmente como docente e, em seguida, como gestor da Secretaria Municipal o que possibilitou vivenciar os dois lados das políticas públicas educacionais. Assim, o desafio está na proposição de investigar neste projeto como se deu a participação na elaboração do PME, principalmente no que diz respeito ao cumprimento do princípio constitucional de gestão democrática, bem como aos mecanismos utilizados para assegurar a participação da sociedade na construção do referido documento.

Em perspectiva social, a presente pesquisa se justifica pela necessidade de evidenciar de que forma se deu o processo de participação da sociedade civil organizada na elaboração do PME em Abaetetuba, para que a comunidade local possa ter conhecimento e dele se apropriar para novos desafios.

A análise de Aguiar e Scheibe (2010) sobre o PNE aponta que, além da restrição de recursos, a falta de centralidade do Plano na formulação da política nacional de educação, a ausência de regulamentação sobre a colaboração entre os entes federados, bem como a cultura política brasileira – por vezes, avessa à construção democrática de planos de longo prazo – são aspectos considerados como explicações para o fracasso do envolvimento social na construção dos planos municipais.

Na condução do processo de elaboração do PME de Abaetetuba, estiveram à frente do mesmo profissionais com clareza quanto à necessidade de o documento refletir a realidade com enfoque na identidade local e particularidades regionais, à revelia dos problemas elencados por Aguiar e Scheibe (2010).

Por meio do Fórum Municipal de Educação (FME), instituído em 2013, a participação de vários sujeitos sociais foi incentivada pela Gestão Municipal da Educação da época e pelo Conselho Municipal de Educação de Abaetetuba (CME). Isso possibilitou o envolvimento das entidades ligadas diretamente ou não à educação do município de Abaetetuba, de modo que, por meio de audiências públicas, tal envolvimento culminou na construção do Plano Municipal. Esse documento foi debatido na Conferência Municipal de Educação de 2015, quando recebeu destaque nacional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), em razão de, no encontro promovido pela entidade na capital do estado, o município ter comparecido com praticamente todos os segmentos do FME para últimas orientações e posterior sistematização final do documento, antes do envio à Câmara Municipal para ser transformado em Lei municipal. Essa dinâmica foi considerada pela UNDIME um grande diferencial entre os municípios da região, por ter possibilitado a inter-relação da gestão pública, sistemas de colaboração e a participação social.

Conforme registra o histórico de construção do PME Abaetetuba.

A participação popular é princípio básico de uma construção democrática. As políticas públicas educacionais devem estar pautadas nesse princípio, pois quem vivencia o processo educacional em seu contexto mais concreto, que é a escola, sabe as necessidades e o que deve ser feito para melhorar. Nesse sentido, um plano municipal é mais coerente e mais forte quando contempla as necessidades, os anseios e as propostas de todos os que conhecem de perto a realidade de seu município (ABAETETUBA, PME, 2015, p. 10).

Durante a construção do PME de Abaetetuba, percebe-se que houve a tentativa de ouvir os sujeitos da comunidade local do referido Município, na tentativa de adequar a construção do documento de acordo com o sugerido pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010, com a

[...] entronização da ideia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado. Hoje, é quase unânime o argumento de que só pode haver reforma que produza um estado ativo, competente e democrático se ela trouxer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática (NOGUEIRA, 2005, p. 58).

A construção do PME em Abaetetuba emerge do compromisso de um grupo de educadores inseridos em diferentes órgãos e entidades, os quais deliberaram, por meio de Conferência Municipal, realizada em agosto do ano de 2009, sobre o encaminhamento de início do processo de elaboração do documento com a concepção de Plano Decenal, à luz do Plano Nacional de Educação - Lei 10.172/2001, bem como ancorados nas exigências da LDB/96; assim, por meio da criação de uma Comissão Executiva, regulamentada por Portaria, assumiu-se como objetivo a elaboração do Plano de Educação de Abaetetuba e, no curso de aproximadamente dois anos, houve como resultado a primeira minuta do documento, conforme historiciza a parte introdutória do Plano.

Em 2013, ano de conferências em todo Brasil, o município teve a sua II Conferência Municipal de Educação realizada pela SEMEC e pelo CME, contando com a parceria de entidades ligadas à educação. O evento aconteceu nos dias 11 e 12 de junho, no salão Espaço Look e contou com a participação de aproximadamente 500 pessoas, e teve como tema **“As políticas Públicas Educacionais em suas articulações com o Sistema e o Plano Municipal de Educação”** o objetivo foi discutir propostas para serem levadas à Conferência Regional que aconteceu em Cametá. Nesse evento foi instituído o Fórum Municipal de Educação, constituído com a representação de 35 entidades do território municipal (ABAETETUBA, PME, 2015, p. 11).

Uma vez que o documento foi transformado em Lei, com vigência para dez anos, a partir de sua aprovação, em 2015 (Lei nº. 437/2015), ele se consolida em instrumento de gestão da educação submetido a avaliações para identificação de seu cumprimento, conforme o seu artigo 3º ressalta:

A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizadas pelas seguintes instâncias: Ministério Público, Comissão de Educação da Câmara Municipal de Abaetetuba, Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação (ABAETETUBA, PME, 2015, p. 11).

O Plano defende a participação social por meio da atuação de diferentes gestões e gestores, pois, enquanto política de Estado, irá atravessar três governos municipais, tornando-se objeto importante de avaliação e monitoramento para o alcance das metas.

Desta feita, o processo de investigação sobre a participação que o Plano Municipal de Educação de Abaetetuba defende e considera que esta está assegurada no acompanhamento e monitoramento das ações descritas no mesmo, já que desde sua concepção de elaboração salienta primar pela participação em diferentes momentos de sua trajetória; por esse motivo, ao longo dos próximos dez anos de sua validade, constitui-se como objeto de investigação deste projeto.

O interesse em identificar como se efetivou e está se efetivando a participação da sociedade civil organizada engloba desde a fase de elaboração do documento e se estende até a realização das Conferências de Acompanhamento de cumprimento das estratégias, programadas para acontecer a cada dois anos, assim como a atuação do FME no processo de acompanhamento dessa política desde sua constituição.

Em dimensão acadêmico-científica, a investigação em tela é importante por considerar que os resultados poderão possibilitar que a comunidade acadêmica do Baixo Tocantins disponha de um instrumento valioso de informação, decorrente da construção, por meio da pesquisa validada por um programa com experiência consolidada na área, a qual conterá dados importantes sobre a região, discussões teóricas sobre o tema e análise de uma experiência de gestão pública em diálogo com os sujeitos sociais de um território, o qual se encontra em constante modificação e necessita de olhar plural, que busque constantemente o princípio da igualdade para tratar os desiguais.

Diante da elaboração que culmina na aprovação da Lei nº 437/2015 de 24 de junho de 2015, construída por aqueles que se disponibilizaram, por meio de sua entidade, em colaborar com esse processo histórico em Abaetetuba, esta investigação abriga ainda o desafio de o pesquisador se debruçar sobre a análise de uma organização à qual presenciou e coordenou, enquanto gestor, durante a longa caminhada de elaboração, que teve como propósito principal naquele momento a tradução da necessidade educacional do Município, ancorada no despertar do sentimento de pertencimento das entidades envolvidas, servidores e trabalhadores da educação em geral, como defende o documento:

Evidencia-se que em todo este árduo processo de construção de adequação e aprovação deste plano, o envolvimento da sociedade na sua construção foi muito importante, pois garante a sua legitimidade e assegura o sentimento de responsabilidade de análise por todos os envolvidos, isto é, a sociedade ao planejar fica mais forte e sábia para cobrar. Portanto, o PME não consiste num plano governamental, mas um plano de sociedade que deve ser considerado e executado por todos os que governarem o nosso município em seu período do decênio 2015 a 2025 (ABAETETUBA, PME, 2015, p. 11).

Além disso, o rol de produção bibliográfica sobre participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas tem um vasto material. Porém, quando se trata no particular dos PMEs, o rol de produções é menor, o que justifica a necessidade da investigação em tela para contribuir com o panorama de avaliação da construção dos PMEs em nível nacional.

Para tanto, foi realizada a busca no banco de dados da CAPES por dissertações e teses relacionadas ao tema em discussão, utilizando como principal critério a aproximação ao objeto de pesquisa. Selecionaram-se 3 dissertações e 1 tese como referências relevantes para a

construção do presente texto em virtude de tratarem da relação entre PME, participação e sociedade civil.

Na primeira dissertação selecionada, de autoria de Maria de Fátima Mendes (2012), com o tema *Plano Municipal de Educação: implementação e participação social*, encontra-se como principal objetivo analisar o processo de implementação dos PMEs, dando ênfase à participação de diferentes profissionais

ligados à educação municipal e de membros da sociedade civil envolvidos com o Plano, ressaltando a contribuição da participação dos mesmos na promoção de uma educação cidadã e de qualidade para todos. Outro objetivo foi de acumular informações, dados e análises sobre a realidade da educação municipal, no contexto de participação da sociedade na implementação do Plano Municipal de Educação da cidade Oliveira Fortes – MG.

Como principais resultados, Mendes (2012) apresenta que o envolvimento social teve maior força participativa durante o processo de elaboração, deixando a desejar no processo de implementação do mesmo, nos aspectos de dinamismo e entusiasmo.

Ressalta como ponto relevante o distanciamento dos outros entes federativos (União e Estado) durante a fase de implementação do Plano Municipal, no sentido de envidar esforços para que o mesmo se implemente e consiga alcançar as metas propostas, fazendo correlação com o regime de colaboração.

Ainda como resultado, Mendes (2012) destaca que o Plano Decenal Municipal de Educação (PDME) foi peça fundamental de auxílio no preenchimento do Plano de Ações Articuladas (PAR), principalmente nos itens referentes à diagnose, prioridades educacionais e monitoramento das metas descritas no PDME. Finaliza enfatizando o processo de participação na construção do PDME como um processo educativo, pois incentivou e permitiu a inter-relação entre governo e sociedade em prol do desenvolvimento social da Educação.

Selecionou-se também a dissertação intitulada *O Plano Nacional de Educação e o papel dos municípios na universalização da Educação Básica no Brasil*, de autoria de Lizeu Mazzioni (2016), que foi uma pesquisa bibliográfica e documental de caráter descritivo e qualitativa, que apresentou como principal objetivo desvelar os desafios e o papel dos municípios brasileiros diante da obrigatoriedade de organizar os Planos subnacionais, à luz do Plano Nacional de Educação (PNE). Como resultados, ratificou que os grandes desafios dos municípios brasileiros constituem-se do atendimento em creche de pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos, a universalização da pré-escola de 4 e 5 anos e da educação especial de 4 a 17 anos, a valorização dos profissionais do magistério público municipal, a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o aumento em 93% das despesas

municipais em educação, de 2,07% para 4% do Produto Interno Bruto (PIB-), para os municípios darem conta de todas as metas estabelecidas pelo PNE.

Dessa forma, concluiu que, sem o regime de colaboração dos entes federados, as metas e os objetivos definidos para constituir os PMEs dos municípios brasileiros dificilmente serão alcançados, em decorrência da falta de financiamento para as ações descritas nos Planos.

Na dissertação *Movimentos sociais urbanos nos novos espaços de participação popular: atuação e organização*, de Larissa Marinho da Costa (2016), tem-se como objetivo primário analisar a atuação e organização dos movimentos sociais urbanos em Belém/PA na atualidade (2003-2013), nos espaços dos Fóruns, Conferências e Conselhos relacionados às Políticas Urbanas. Para tal, a autora realizou uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo, seguida pela análise e o tratamento dos dados, ancorada no método Materialista Histórico-Dialético.

Na etapa de análise de documentos da dissertação acima foram consultados relatórios, atas e, frequências das reuniões dos espaços de participação analisados.

Obteve-se como principais resultados que, grande parte da atuação e da organização dos movimentos sociais urbanos, na atualidade, tem ocorrido nos espaços das conferências, dos conselhos e dos fóruns. Todavia, conclui-se que há um enfraquecimento nas lutas desses sujeitos políticos coletivos, bem como das mobilizações de rua. Também se pode verificar que os principais avanços dos movimentos sociais urbanos estão relacionados à política da habitação.

Na tese que versa sobre *As evidências da conciliação política no processo de construção do Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024*, de autoria de Carmen Luiza da Silva (2016), apresenta-se como objetivo geral analisar como a conciliação política efetivou-se no processo de construção do PNE. Registra como principais resultados que os conflitos de interesses se apresentam no interior da sociedade civil e entre esta e o Executivo, sendo mediados pelo Legislativo, o que evidencia as estratégias da conciliação política utilizadas para fortalecer o processo de construção do PNE, tanto por meio de cooptação da sociedade civil pelo executivo quanto entre as entidades que compõem a sociedade civil.

Na construção da pesquisa, que deu origem a esta dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA, utilizou-se uma metodologia de pesquisa bibliográfica e documental com abordagem qualitativa, já que o foco consiste no objeto a ser estudado. Godoy (1995, p. 58) afirma que a pesquisa qualitativa:

[...] não procura enumerar e/ou medir os eventos, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados, envolve obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, dos participantes da situação em estudo.

Para Minayo (2001), esse tipo de abordagem de pesquisa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Na concepção de Silva e Menezes (2005), a pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais, algo que justifica a escolha desse tipo de pesquisa.

Fez-se uso da pesquisa bibliográfica, considerando o que define Gil (2002):

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. [...] A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 2002, p. 44-45).

Assim sendo, esse tipo de recurso foi essencial para o desenvolvimento desta dissertação, porque permitiu a apropriação que levou a compreender o que existe sobre o tema do objeto proposto, possibilitando perceber as diferentes mediações em que se encontra relacionado. Trata-se de um passo fundamental para o aprendizado da formação de pesquisador, bem como para o desvendamento das várias ligações a que a construção de um plano municipal de educação se atrela enquanto política pública, já que “sua finalidade é colocar o pesquisador em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito do tema de pesquisa” (PIANA, 2009, p. 120).

Também foi utilizada pesquisa documental, que

[...] é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); [e] tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências [...] (PÁDUA, 1997 apud PIANA, 2009, p. 123).

Na pesquisa a respeito da elaboração do PME de Abaetetuba, analisaram-se:

- a) os documentos norteadores da CONAE 2010 e 2014;
- b) a Portaria de nomeação do FME;

- c) o Regimento do FME;
- d) as Atas de reuniões do FME no período de 2013 a 2015; e
- e) a Lei nº 437/2015, que cria o PME de Abaetetuba.

Desde 2009, já se inicia um processo de incentivo à participação social na SEMEC, evidenciado por meio da construção do PCCR. Tal incentivo é ratificado na construção do Estatuto do Magistério, também de 2009. Porém, é na 1ª Conferência Municipal de Educação que se estabelece a necessidade da criação de um Plano Municipal de Educação para Abaetetuba. Por este motivo, os documentos objeto de análise têm seu início em 2009.

Utilizou-se na pesquisa o método da análise de conteúdo, segundo Franco (2008) e Bardin (2006), que consiste:

[...] nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem. Linguagem, aqui entendida, como uma construção real de toda a sociedade e como expressão da existência humana que, em diferentes momentos históricos, elabora e desenvolve representações sociais no dinamismo interacional que se estabelece entre linguagem, pensamento e ação. (FRANCO, 2008, p. 12-13)

Dessa forma, destacar a temporalidade dos acontecimentos na pesquisa requer uma organização pautada no conhecimento do objeto e das relações que o mesmo estabelece com os sujeitos, buscando uma inter-relação constante entre os dados da pesquisa e os significados que a organização destes traduzem como resultados.

Conforme nos ensina Franco (2008), uma boa análise de conteúdo está constituída de três momentos distintos:

Realizou-se primeiramente a pré-análise, que corresponde a um conjunto de buscas iniciais, de intuições, de primeiros contatos com os materiais, mas cujo objetivo é sistematizar os “preâmbulos” a serem incorporados quando da constituição de um esquema preciso para o desenvolvimento das operações sucessivas, com vistas à elaboração de um plano de análise (FRANCO, 2008, p. 51).

Pelo exposto, nessa fase inicial da análise de conteúdo, foram envidados esforços para estabelecer o levantamento e a seleção dos documentos que compuseram a pesquisa, delimitando-se o objeto.

Foi durante essa fase de pré-análise que se definiram os documentos supracitados como os que deram sustentação à pesquisa. Dessa forma, compreende-se que a pré-análise constitui-se de uma organização sistematizada dos documentos a serem analisados.

Já a exploração do material constituiu-se como a segunda fase da análise, com uma descrição analítica dos materiais selecionados na primeira fase (pré-análise) como forma de organizar a preparação da fase posterior, denominada tratamento dos resultados.

Nessa fase da análise, destaca-se a categorização, que, para Franco (2008) é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação, seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos (FRANCO, 2008, p. 59).

Para esta fase, debruçou-se sobre os documentos revelados para possibilitar um estudo aprofundado das interpretações e inferências.

De acordo com Franco (2008), a terceira e última fase, denominada Tratamento dos resultados, é o momento das interpretações e análises reflexivas e críticas, em que se teve um trabalho consistente das fases anteriores, ou seja, procurou-se garantir uma boa análise do material selecionado e estabelecer relações coerentes com os teóricos selecionados na pesquisa.

Em relação à organização deste trabalho, na primeira seção, destacaram-se as relações existentes entre Estado e Sociedade civil em diferentes momentos históricos, a fim de evidenciar os movimentos de participação social em cada cenário descrito. Buscou-se embasar a discussão em três formulações, sendo elas: o período de formação dos estados nacionais (Maquiavel e Hobbes); o século das luzes (Locke e Rousseau); e a construção e reverberação do ideário marxista (Marx e Engels, Gramsci e Althusser). Em seguida, aborda-se o Estado e a sociedade na experiência autoritária brasileira da ditadura civil-militar, assim como, por fim, a sociedade, a abertura política e a redemocratização no Brasil.

Na segunda seção, aprofundou-se a discussão sobre participação numa perspectiva mais abrangente e conceitual, destacando-se as relações históricas de construção de Planos de Educação a nível da União e sua repercussão em nível de Estados e Municípios brasileiros, como forma de sistematizar e legalizar a educação num panorama de política pública universal, com efetiva participação social focada no combate aos principais indicadores a serem superados por meio do estabelecimento de metas e objetivos a serem traçados no decorrer de dez anos de vigência dos mesmos.

Na terceira seção, realizou-se uma análise documental com foco em destacar nos documentos as estratégias de participação social.

Desse modo, esta dissertação está organizada em introdução e três seções com o propósito de analisar a participação da sociedade civil organizada na construção do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba 2009/2015.



## 1 ESTADO E SOCIEDADE: UM DIÁLOGO POSSÍVEL/NECESSÁRIO

Na presente seção, empreenderam-se esforços no sentido de demonstrar algumas das formulações acerca do Estado Moderno e sua relação com a sociedade. Neste ponto, optou-se por apresentar três momentos de constituição destas formulações: o período de formação dos estados nacionais (Maquiavel e Hobbes); o século das luzes (Locke e Rousseau); a construção e reverberação do ideário marxista (Marx e Engels, Gramsci e Althusser). Posteriormente, aborda-se o Estado e a sociedade na experiência autoritária brasileira da ditadura civil-militar, e, por fim, a sociedade, a abertura política e a redemocratização no Brasil.

### 1.1 Estado moderno e modernização do Estado

Como reverberação do Renascimento na passagem da Idade Média à Era Moderna, a formação dos Estados Nacionais modernos a partir da Europa fez surgir um modelo de poder instituído que consiste na mediação unificadora das relações sociais. Segundo Anderson (2016), o Estado Moderno emerge de um apelo por unificação de territórios e da unificação de um poder central, uma centralização do poder que expandisse seu alcance a toda a sociedade existente naquele território. Seguindo este preceito, Maquiavel afirma em *O Príncipe* (1513) que “todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são repúblicas ou principados” (2010, p. 10); assim, entende-se o “Estado” como um “domínio”, um território no qual todos estariam submetidos a um poder.

No contexto histórico de constituição do Estado Moderno, Thomas Hobbes, em *O Leviatã* (1651), amplia as proposições de Maquiavel quanto à ideia de Estado. Hobbes parte do indivíduo para chegar à estabilidade social, mediada por um poder maior, o Estado, já Maquiavel segundo preconiza o governo ou governante como o responsável pelo alcance da estabilidade social, pela imposição de um poder central sobre um domínio – território. Em Hobbes, o pensar a relação sociedade-Estado ganha uma demanda humana por organização social. Assim, entende-se que

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de os defender das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante o seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir as suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade (HOBBS, 1997, p. 130).

Neste ponto, entende-se que a forma de acabar com os perigos oriundos da violência e desordem do Estado de natureza seria o consenso social, pelo reconhecimento de “uma força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens” – ou seja, a principal necessidade de instituição de um poder supremo sobre os indivíduos, o Estado, ocorreria devido à garantia da segurança. Outro ponto que chama a atenção na assertiva de Hobbes são as opções pelas quais este consenso social se constituiria: em favor de um homem ou de uma assembleia, ou seja, a possibilidade de o Estado de erguer-se sob uma monarquia ou uma república, tal como Maquiavel já indicava em *O Príncipe* (1513). Apesar de entender a estruturação do Estado condicionada à escolha do indivíduo, Hobbes vê tal escolha como uma ação coletiva de sujeição dos indivíduos a um poder maior, no que se convencionou chamar de contrato social, em que a sociedade deveria

Designar um homem ou uma assembleia de homens como representante das suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa a sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comum; todos submetendo assim as suas vontades à vontade do representante, e as suas decisões à sua decisão (HOBBS, 1997, p. 130).

Hobbes ao entender que, a conformação do Estado deve partir da escolha do indivíduo, inicia as proposições do que se chamaria de *Contrato Social*, originando um ideário que entende como indissociável a relação Sociedade – Estado, perspectiva que *a posteriori* ganharia olhares diferentes por iluministas, marxistas e outras formulações que se constituíram no pensar a mediação Estado-Sociedade no avançar dos séculos, sobretudo, quando se pensa no que Hobsbawm (1995) chamaria de o Breve Século XX.

Em meados do Século XVIII, o pensamento de John Locke parece ganhar um terreno fértil no mundo francófono, sobretudo, em Jean Jacques Rousseau, em uma interpretação mais centrada na proeminência dos indivíduos no *contratualismo*, já enunciado um século antes por Hobbes. Nesta perspectiva, a renúncia à liberdade que se tinha no estado de natureza, dependeria de uma união em comunidade, pois desta forma seria

A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns com outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte. (LOCKE, 1998, p. 468).

Segundo Ribeiro (2017), Locke defende o estabelecimento de um Contrato Social acordado entre os indivíduos com vistas a formação, apoio e obediência às regras sociais, leis

instituídas, dirimidas pelo poder legitimado pela sociedade civil, a sociedade política, o Estado. Desta forma, “Para John Locke, a sociedade política é fruto da racionalidade e do consentimento do povo, ou seja, o poder atribuído ao governante só é legítimo se tiver a concordância do povo” (RIBEIRO, 2017, p. 15).

No que tange ao contrato social liberal/iluminista, a soberania popular ganha em Rousseau uma descrição concisa das etapas do construto que irá mediar a relação sociedade-Estado, indo do estado de natureza à formação da sociedade e à constituição do estado. Daí emergindo a soberania do indivíduo coletivo com o poder do Estado; porém, no pensamento rousseauiano, admite-se a existência de opositores ou contestadores ao “pacto social” estabelecido pela maioria que constitui a relação sociedade-Estado: “se, no momento do pacto social, pois, opositores, sua oposição não invalida o contrato: impede apenas que se incluam nele: serão estrangeiros entre os cidadãos” (ROUSSEAU, 1996, p. 83).

O reconhecimento da possibilidade de soerguimento de opositores quanto ao contrato social, leis e instituição, as quais conformam os objetivos de existência do Estado à sociedade, não inviabiliza sua autoridade nem a soberania popular da maioria. No entanto, sobre esta questão, Rousseau parece aproximar-se de Maquiavel quanto à ideia de “Estado”, como “domínio”, na verdade, “território”, no qual seu poder se estenderia a todos os indivíduos habitantes de um território determinado, pois: “quando o Estado é instituído, a residência implica o consentimento, habitar o território é submeter-se a sua soberania” (ROUSSEAU, 1996, p. 83).

Em *Do Contrato Social* (1762), Rousseau já antecipa em muito alguns dos campos de batalha travados no decorrer do século XIX e no alvorecer do século XX: democracia moderna, sufrágio, participação popular, entre outros. Tais premissas parecem excitar o ideário de matriz contestatória da sociedade ao Estado erguido sob os ecos do que se chamaria Revolução Industrial a partir do mundo anglo-saxônico e, que segundo Hobsbawm (2000), ganharia ressignificações diferentes, também diversas, pelo mundo europeu e pelos demais continentes e países no avançar dos oitocentos e do século XX.

No decorrer do século XIX, Marx e Engels elaboraram um ideário sobre o estado e a sociedade que fecundamente será apropriado no século posterior, ora como projeto político-ideológico ora de forma ressignificada, por vezes, como um ideário refutável. Segundo Bobbio (1987, p. 37): “o uso atual da expressão sociedade civil como termo indissolivelmente ligado ao Estado, ou sistema político, é de derivação marxiana”. Em Marx, a sociedade civil não se dissocia do Estado, pois notoriamente há um esforço estatal/legal para se consolidar uma sociedade de homens livres e iguais como detentores de seu “quinhão” dos

meios de produção: donos do capital e proprietários da força de trabalho. Desta forma, têm-se igualdade e diferença, agora, de classe coexistindo na constituição da relação sociedade-Estado, já que “o Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. [...] [O Estado], está baseado na contradição entre a vida pública e a vida privada, na contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares.” (MARX, 2011, p. 148).

Em Marx (1983), já se identificavam as condições antagônicas quanto ao entendimento do uso e exploração da força de trabalho entre burgueses e proletários, já que “o valor da força de trabalho e o valor que ela cria no processo de trabalho são, portanto duas magnitudes distintas. O capitalista tinha em vista essa diferença de valor quando comprou a força de trabalho”. (MARX, 1983, p. 159-160). No entanto, o discurso burguês de valorização do trabalho difundiu-se de tal forma que

O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] no trabalho. Está em casa quando não trabalha e, quando trabalha, não está em casa. O seu trabalho não é portanto voluntário, mas forçado, trabalho obrigatório. O trabalho não é, por isso, a satisfação de uma carência, mas somente um meio para satisfazer necessidades fora dele (MARX, 2010 p. 82-83).

Tem-se aqui um processo antagônico de humanização e desumanização do trabalhador, que se ergue sob a premissa de uma inclusão às forças produtivas, em que, por meio de uma relação consensual, aceita-se um pagamento, justificado legalmente pelo aparato estatal, parecendo estar nas mãos do trabalhador a escolha em trabalhar ou não; mas, na verdade, esconde-se o caráter compulsório, menos de satisfação a sua carestia e mais de reprodução do capital do capitalista.

O ideário marxista apresenta a contradição entre a vida pública (aquela dos interesses comuns) e a vida privada (aquela dos que se apropriam do resultado da produção não paga à força produtiva). Tal contradição é mantida e garantida pela existência do Estado, sendo passível de oposição e luta para sua superação: “em oposição ao Estado, a forma pela qual os indivíduos se deram, até então, uma expressão coletiva, e tem de derrubar o Estado para impor a sua personalidade” (MARX; ENGELS, 2007, p. 66). A assertiva acerca da ideia de imposição de sua personalidade pelo indivíduo remete à superação da contradição baseada na igualdade jurídica, que preserva a dualidade nas sociabilidades produtivas; trata-se da superação do conflito capital x trabalho preservado pelo Estado, já que

Todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política. Daí a ilusão, como se a Lei se baseasse na vontade

e, mais ainda, na vontade separada de sua base real, na vontade *livre*” (MARX; ENGELS, 2007, p. 76).

As formulações de Marx e Engels quanto ao exercício do Estado primordialmente por meio de seus aparelhos repressivos parece limitar-se diante da formulação gramsciana de Estado ampliado, pois, segundo Gonçalves, Machado e Albuquerque (2004), é uma visão restritiva do Estado com um viés de classe e repressivo, sendo complementada pela formulação sobre o Estado ampliado, pois

As reflexões gramscianas não eliminaram o núcleo essencial do que considera a ‘teoria restrita do estado, o caráter de classe e a dimensão repressiva do poder estatal, efetuando um enriquecimento desta teoria, através do acréscimo de novas determinações, configurando o que denomina de ‘teoria ampliada do estado’ (COUTINHO, 1996, p. 53 apud GONÇALVES; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2004, p. 87).

Segundo Gonçalves, Machado e Albuquerque (2004), o Estado ampliado em Gramsci se fundamenta a partir da análise não dissociada de sociedade política e sociedade civil, ambas pertencentes à superestrutura – a primeira como a burocracia, o Estado-coerção, e a segunda como reprodutora/difusora das ideologias preconizadas pela primeira; juntas num amálgama de forças sobre a sociedade, constituiriam o preceito gramsciano de hegemonia. Neste sentido, Violin (2006) sintetiza o ideário de Gramsci acerca de sociedade política e sociedade civil, demonstrando os pontos de diferença e de “unificação” de seus lugares nas relações de poder como constituintes da superestrutura

**a) Sociedade política** (Estado em sentido estrito, Estado-coerção): formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. Por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, uma dominação mediante coerção; e b) **Sociedade civil** (Estado ético): organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc (VIOLIN, 2006, p. 5).

Pelo excerto, vê-se que basicamente a diferenciação do espaço público (a sociedade política) e do espaço privado (a sociedade civil). No entanto, como as balizas de formação da sociedade civil articulam-se de forma a preservar o que fora dirimido pela sociedade política, o aparelho burocrático do Estado se consubstancia em um organismo com dois órgãos que, em funcionamento, garantem a sobrevivência do Estado, justamente com a reprodução de sua hegemonia. Portanto, se é verdade que a sociedade civil constitui a superestrutura do Estado, esta também se encerra como componente do Estado ampliado.

O entendimento da relação assimétrica na sociedade capitalista de homens livres e iguais evidenciado por Marx e Engels e, ainda mais, o ideário sistematizado por Gramsci acerca do Estado ampliado parecem ganhar corpo analítico no pressuposto althusseriano dos *aparelhos ideológicos do estado*. Althusser (1980) inicia sua teorização apresentando a diferença entre Aparelhos de Estado (AE) e Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE). Acerca do Aparelho de Estado sentencia:

Lembremos que na marxista, o Aparelho de Estado (AE) compreende: o Governo, a Administração, o Exército, a Polícia, os Tribunais, as Prisões, etc., que constituem aquilo a que chamaremos a partir de agora o Aparelho Repressivo de Estado. Repressivo indica que o Aparelho de Estado em questão «funciona pela violência», - pelo menos no limite (porque a repressão, por exemplo administrativa, pode revestir formas não físicas) (ALTHUSSER, 1980, p. 42-43).

O Aparelho de Estado conforma-se na própria construção estrutural do que seria o Estado. Visto como um “Aparelho Repressivo do Estado”, pressupõe que está a postos a reprimir as manifestações da sociedade que lutem por alterar o ordenamento jurídico, político, civil ou econômico mantido por esta estrutura de poder. Por esta assertiva, imagina-se que um modelo de Estado autoritário ou democrático preserva em sua base estrutural instituições designadas à manutenção da ordem social, ou seja, repressoras às possíveis oposições. Aliado ao AE/ARE, as premissas althusserianas tratam dos Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE), que seriam “um certo número de realidades que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas” (ALTHUSSER, 1980, p. 43). Como exemplificações destes, ter-se-ia

- O AIE religioso (O sistema das diferentes Igrejas),
- o AIE escolar (o sistema das diferentes escolas públicas e particulares),
- o AIE familiar,
- o AIE jurídico,
- o AIE político (o sistema político de que fazem parte os diferentes partidos),
- o AIE sindical,
- o AIE da informação (imprensa, rádio-televisão, etc.),
- o AIE cultural (Letras, Belas Artes, desportos, etc.) (ALTHUSSER, 1980, p. 42-43).

Diante dos exemplos do AE e do AIE, Althusser lança-se a estabelecer a diferenciação entre ambos, dizendo que os Aparelhos de Estado conformam-se no âmbito público, já os Aparelhos Ideológicos do Estado ampliam seus tentáculos sob o campo do privado. Tal

diferenciação por si só demonstra-se complexa, pois alguns elementos indicados como sendo AIE transitam do público ao privado e vice-versa, como o AIE escolar e o AIE jurídico.

Segundo Freitag (2005), as ferramentas de controle do Estado sobre a sociedade se ampliam em dados momentos, sobretudo, em períodos de ausência de democracia ou de supressão dos preceitos democráticos, como quando ocorreu a experiência do Estado Autoritário no Brasil, inaugurada em 1964. Nestes momentos, “os aparelhos repressivos de Estado assumem o controle dos mecanismos e aparelhos ideológicos [...]” (FREITAG, 2005, p. 132).

**[SFJ1] Comentário:** Não consta nas referências. Verificar.

A autora apresenta conceitos que exemplificam de forma contundente o ideário de inspiração marxista soerguido no avançar do século XX acerca dos Aparelhos Ideológicos do Estado e do Estado Ampliado. Desta forma, baseada em Bourdieu, demonstra como a escola atende satisfatoriamente ao duplo papel tanto de reprodutora dos bens culturais e sociais da humanidade quanto de mediadora das relações sociais de produção. Assim,

A própria escola canaliza e aloca os indivíduos que a percorrem ou deixam de percorrer em suas respectivas classes, facilitando a justificação desse fato, através de sistemas de pensamento que ela mesma transmite. Assim a escola cumpre, simultaneamente, sua função de reprodução cultural e social, ou seja, reproduz as relações sociais de produção da sociedade capitalista (FREITAG, 2005, p. 20).

Seguindo suas análises referentes à escola enquanto AIE, Freitag (2005) levanta questionamentos convidativos à crítica sobre a estrutura e função da esfera educacional sob o compromisso principal de garantir aos indivíduos a reprodução cultural e social, que ao final garanta a sustentação das relações sociais estabelecidas, e o pleno emprego do progresso tecnológico historicamente alcançado pela humanidade. Desta forma, a autora provoca:

Mas, seria ela (a escola) somente isto? Suas funções realmente se limitam à reprodução cultural e social das relações sociais? Se assim fosse, como se justificariam as investidas e interferências das empresas e do Estado na esfera educacional com a intenção de aprimorar recursos humanos e refuncionalizar o sistema educacional? (FREITAG, 2005, p. 20).

Percebe-se que a escola representa um amálgama de forças e interesses envolvidos: sociedade civil (empresariado e força produtiva) e Estado, numa tentativa incessante de conciliação entre discurso e prática, em que o acesso ao conhecimento e a formação e qualificação da força produtiva se traduzem na possibilidade de inclusão social pelo trabalho, porém, na mesma medida de manutenção da estrutura antagônica entre classes dirigentes e dirigidas, cada uma cumprindo seu papel. Além disso, vê-se na atualidade a educação cumprir

seu papel não apenas sob os aspectos citados, mas também como um própria mercadoria arregimentada pelos tentáculos do capital, que precisa ser produzida, e vendida com vistas à reprodução deste.

Pelo apresentado até este momento, notou-se que, desde a “gênese” de sua constituição, o Estado Moderno vem sendo pensado, repensado e ressignificado de acordo com o contexto histórico e as “condições de produção”, não restritamente produtivas/econômicas, mas aquelas resultantes de mudanças históricas nas balizas de sustentação do aparato e aparelho político dos Estados, que prioritariamente demandam um preceito fundamental: a mediação da relação sociedade-Estado.

Neste sentido, pensar o Estado em sua relação com a sociedade parece convidar, primeiramente, a pensar na função maior delegada a este em diferentes conjunturas: a princípio, o soerguimento do Estado como forma de garantir a paz e a segurança à população de um dado território, para assim estabelecer um contrato social, que implicaria renunciar às liberdades incertas do estado de natureza, no qual o consenso social reconheceria um poder central de organização da sociedade, o Estado. Trata-se de pensamentos complementares em um mesmo contexto histórico, conforme enunciados por Maquiavel e Hobbes.

Em seguida, há a reunião de ideias que prima por uma leitura do Contrato Social, necessário à organização social e ao renunciar das liberdades do estado de natureza; essa leitura defende o pacto social em obediência a um poder maior, o Estado, mas reconhece tal poder na medida em que este se traduz como a vontade de quem tem a soberania de o erguer e o depor, a sociedade civil. É um ideário que entende a relação sociedade-Estado partindo sempre do indivíduo coletivo, não de cima para baixo. A questão latente aqui é que a defesa maior do que seria propriedade privada garantiu uma igualdade não mais do que jurídica ao povo, até sugestionando a importância do sufrágio, mas que, no fim, não considerou o povo como um organismo homogêneo nas relações políticas, econômicas e de cidadania; condicionamentos bem tangíveis no ideário lockeano e rousseauiano.

Nas análises da sociedade realizadas como eco da Revolução Industrial, tem-se uma leitura concisa da relação sociedade-Estado; uma sociedade pautada na legalidade, igualdade entre homens livres com seu “quinhão” de propriedade nos meios de produção: donos do capital e proprietários da força de trabalho, organizados sob a “tutela” de um Estado repressor/coercitivo, que esforça-se em mediar a luta de classes, sem, contudo, desenvolver parâmetros para a sua superação. São leituras justamente enunciadas na produção de Marx e Engels.

A análise da relação sociedade-Estado por um viés dissociado de superestrutura e estrutura – ainda que sejam complementares – parece ganhar maior poder analítico com as premissas de um Estado ampliado, em que se buscam os pontos de nexos, junção entre ambas, na garantia da reprodução da hegemonia que garante o funcionamento desta engrenagem. São aspectos bem evidenciados quando se destacam não apenas os aparelhos repressores do Estado, mas são trazidos à luz seus tentáculos mais presentes na sociedade, os aparelhos ideológicos do Estado. Aí têm-se as análises fecundas idealizadas por Gramsci e Althusser.

Neste imbricado campo de formulações teóricas acerca da formação do Estado moderno e sua relação com a sociedade, as premissas de Gramsci quanto à sociedade civil como componente da superestrutura e do Estado não apenas como executor do controle da sociedade, mas também como resultado de demandas desta, parecem mais convidativas ao pensar a sociedade, uma vez que propõem transformações surgidas a partir dos anseios de considerável parcela de seus membros, de um convite à participação organizada na busca por construções políticas pensadas em seu favor.

Em dados momentos históricos das sociedades ocidentais, reconhece-se o erguimento de Estados autoritários, nos quais a organização da sociedade civil sempre esteve limitada ou mesmo cerceada, como, num exemplo mais próximo à realidade brasileira, na experiência do Estado autoritário no Brasil, no que se chamou de Ditadura Civil-Militar (1964-1985). A constituição da estrutura estatal e sua relação com a sociedade durante tal experiência são condicionamentos que serão enfatizados nas páginas que se seguem.

## **1.2 Estado e sociedade: a experiência do estado autoritário no Brasil**

À luz de formulações mais recentes, a experiência do Estado autoritário no Brasil ficou consagrada sob o preceito de Ditadura Civil-Militar (LARA; SILVA, 2015; WANDERLEY, 2009; REIS, 2014). O Estado que surgiu com a deposição do presidente João Goulart “fraturou” a ordem democrática por meio de uma investida política consagrada como Golpe Militar de 1964. Em sua análise sobre a forma mais adequada de se referenciar o regime instituído pós-golpe militar, Souza (2015) elabora a partir de Reis (2014) ao afirmar que este

[...] não nega que os militares estavam a frente do processo, mas ignora os civis que participaram do regime e contribuíram de modo fundamental para consolidação da ditadura é uma forma de ocultar das memórias nacionais a participação de pessoas e organizações de diversos setores que até hoje possuem destaque na cena nacional (SOUZA, 2015, p. 410)

No entanto, se a ordem democrática fora rompida e ergueu-se um regime ditatorial, como se estabeleceu a relação sociedade-Estado?

Sob o viés de uma esquerda cerceada, a sociedade organizada não se isentou da luta pelo reestabelecimento da ordem democrática, pois, mesmo no período mais latente da repressão, os anos de chumbo, a sociedade organizou-se ou apoiou a oposição ao autoritarismo estatal:

Nessa construção os valores democráticos, embora derrotados em 1964, sempre contaram com um apoio amplo e maciço na sociedade, embora sob vigilância, acuados pela repressão, pelo menos até 1974. Foi exatamente nestas circunstâncias, sem válvula de escape, que alguns grupos de esquerda desesperados e desesperançados – se lançaram à luta armada (REIS, 2005, p. 8).

A análise do excerto possibilita enxergar formas diferentes de aproximação e diferenciação na postura da sociedade no tocante ao Estado autoritário, pois se vê a atuação de grupos organizados sob o que se chamaria de “alguns grupos de esquerda”, os quais se lançaram à luta armada, o que sugere a atuação de outros grupos de esquerda com formas diferentes de luta; além disso o “apoio amplo e maciço na sociedade” pressupõe que a sociedade, mesmo a não organizada em grupos fechados, também mantinha suas formas de luta e apoio aos ideais democráticos. Também no mesmo momento, imagina-se que parte da sociedade ou do que enunciaram-se como aparelhos ideológicos do Estado de iniciativa privada estivesse atuando em apoio ao autoritarismo estatal. Tal constatação parece aproximar-se do que Frederik Barth (2002) conceituou como “sistemas sociais fraturados”, em que sujeitos sociais de um mesmo grupo social podem fazer leituras diferentes da realidade.

A sentença de Barth convida a uma crítica às análises afeitas à homogeneidade, pois, numa abordagem que busca trazer à luz a relação sociedade-Estado, pode-se assumir que esta sociedade não se conforma em uma voz uníssona, tampouco os aparelhos que compõem o Estado o são. Segundo Barth (2002, p. 109): “somos treinados a suprimir os sinais de incoerência e de multiculturalismo encontrados... Profundamente condicionados a rejeitar a abordagem, há muito desacreditada, estilo ‘colcha de retalhos’”. A análise destas assertivas sugere o desconforto de alguns em relação ao reconhecimento da existência de incongruências na pretensa construção desta homogeneidade sociocultural: “nós ainda insistimos obedientemente em encarar tais evidências como ameaça ao nosso objeto e às nossas

premissas”. Tais ideias são bem explicitadas nas reflexões de Monteiro (2008) acerca do ideário de Fredrik Barth:

Para Barth, a sociedade é formada por sistemas sociais que são fraturados por incoerências e fragmentos, diferente das abordagens macrossociais que vêm o mundo integrado regido por normas coerentes; há heterogeneidades. Para o antropólogo, o comportamento social não resulta de uma obediência mecânica a um sistema de normas; se a sociedade é fragmentada, os indivíduos se envolvem de maneiras diversas, e não de forma mecânica e sistematizada. Barth privilegia como unidade de observação a interação entre as pessoas (MONTEIRO, 2008, p. 3).

O excerto é revelador de uma conjuntura social heterogênea na tessitura das relações entre os indivíduos e, no caso em questão, destes e com a experiência do Estado autoritário no Brasil nos anos de regime militar. Para Reis (2005), os grupos de esquerda que se inclinaram à luta armada eram “constituídos fundamentalmente por jovens estudantes, audaciosos, mas inexperientes, foram destroçados em uma luta desigual contra os aparelhos da repressão” (REIS, 2002, p. 8).

Melo (2012) ressalta o reconhecimento da pluralidade de forças em diálogo e conflito que permitiu o golpe militar e ainda serviu como sustentáculo para os 20 anos posteriores da experiência autoritária. Segundo Fico (2008),

Ao contrário do que diz ser uma “memória confortável”, o golpe de 1964 foi uma operação que contou não só com o apoio de parte da sociedade civil brasileira, mas com uma ação efetiva de elites civis. E um dos setores que mais apoiou o golpe foi a Igreja Católica, que ajudou a construir o movimento de massas que foi a base para o golpe, as conhecidas “Marchas com Deus, pela Pátria e pela Família”, em São Paulo (antes do golpe), Rio de Janeiro e outras capitais e cidades do país com o golpe já vitorioso (FICO, 2008 apud MELO, 2012, p. 42).

Neste excerto, constata-se a pluralidade na qual se conforma a sociedade daquele período, pois tem-se a apresentação de parte desta, sobretudo, uma elite civil afeita à intervenção militar, além de haver na mesma direção um dos atores que era justamente o que Althusser (1980) enunciara como um Aparelho Ideológico do Estado (AIE), algo próximo da premissa gramsciana de Estado ampliado: a Igreja Católica.

Nos anos iniciais dos governos militares, a relação entre Sociedade e Estado, ganhou destaque no que concerne à questão trabalhista. De acordo com Lara e Silva (2015), logo de início, Castelo Branco estabeleceu uma linha de arbitrariedades estatais que daria “rosto”, cara, ao governo recém-instituído. Com o Ato Institucional nº 1, cassou os direitos políticos

de não poucos políticos considerados opositores e ainda demitiu milhares de funcionários públicos, além de realizar mudanças nas iniciativas para conquistas econômicas e sociais.

A ditadura civil-militar atuou radicalmente para barrar as pretensões de conquistas econômicas e sociais do governo João Goulart. A primeira medida do governo de Castelo Branco foi revogar a Lei de Remessa de Lucros, que impedia as empresas estrangeiras de fazer remessa de lucros exageradas para o exterior. Ele estabeleceu o arrocho salarial, revogou o decreto que desapropriava terra às margens das estradas para a reforma agrária, revogou a nacionalização das refinarias particulares e o decreto que congelava os aluguéis, restringiu o crédito às pequenas e médias empresas, deu as mais amplas garantias ao capital estadunidense que foram estabelecidas pelo Acordo de Garantia dos Investimentos Norte-Americanos no Brasil (LARA; SILVA, 2015, p. 278).

Nota-se, neste período, a coexistência de duas marcas do “novo governo”, o freio e barramento do que se iniciou como conquistas sociais, assim como um pretenso intervencionismo estatal na atividade econômica. A primeira estava materializada no arrocho salarial e no fim das desapropriações de uma inicial tentativa de Reforma Agrária; a segunda, na Lei de Remessa de Lucros, que fora imediatamente subsidiada com o Acordo de Garantia dos Investimentos Norte-Americanos no Brasil. O campo trabalhista foi majoritariamente impactado tanto pela revogação da Lei que garantia a estabilidade no emprego aos trabalhadores após 10 anos de efetivo exercício na mesma empresa quanto pela criação do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS), que representou a primeira grande flexibilização na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Para além de toda uma montagem estrutural de um aparelho abertamente repressor do Estado, em finais da década de 1960, deveras atuante nos anos iniciais da década de 1970, é latente a organização da sociedade na reivindicação por direitos retirados, ameaçados e/ou buscados. Para Lara e Silva (2015), uma forma de exemplificar este momento conflituoso na relação sociedade-Estado foi o ressurgimento do movimento sindical combativo a partir do ABC Paulista, pois tal iniciativa representou uma reação da sociedade civil organizada à repressão estatal amplamente difundida àquela altura.

Observa-se pelas ações políticas que o Estado autoritário não exercia seu autoritarismo somente por meio do seu aparelho repressor, já que é possível notar negociações pontuais com a elite e a força produtiva, pois

Do aporte gramsciano é possível entender que tanto nos regimes democráticos, onde existe uma relação equilibrada entre coerção e consenso,<sup>18</sup> até nas mais rudimentares ditaduras, nenhum regime político foi capaz de sobreviver sem o estabelecimento de bases sociais e elementos de

hegemonia, pelo menos desde que as sociedades capitalistas se tornaram de massas, isto é, desde o fim do século XIX (MELO, 2012, p. 46).

Aqui, é possível perceber o preceito gramsciano de quando a classe dominante passa à classe dirigente, pois, ainda num regime autoritário, não se efetiva a direção da sociedade somente pelo conflito ou repressão; busca-se também reconhecimento e apoio social. Apesar de reconhecer traços de imposição, negociação e conflito caros ao período de 1964 a 1985, a experiência autoritária no Brasil relegou à sociedade momentos de endurecimento no que se chamou de “anos de chumbo” (1968-1974). No entanto, vale a ressalva de D'Araujo, Soares e Castro (1994) quanto ao não ineditismo da repressão estatal sobre os opositores na história republicana do Brasil, de modo que

Cabe ainda lembrar que o uso da força repressiva para combater os focos de oposição não foi uma inovação dos governos militares nem constitui um mecanismo recente da sociedade brasileira. A ditadura Vargas, por exemplo, usou e abusou da repressão, da tortura, das prisões e do exílio. Foi mesmo um expediente político empregado contra adversários políticos de qualquer cor ideológica (D'ARAUJO et al 1994, p. 10).

Pelo exposto, não é difícil imaginar que o endurecimento da repressão sobre possíveis opositores estenda-se material e simbolicamente sobre a sociedade em geral, bastando-se para isso que alguém não fosse um declarado apoiador do Estado autoritário e de um cerceamento tácito, simbólico e institucional da sociedade civil frente ao aparelho repressor do Estado. A partir da decretação do AI-5, em 1968, a repressão estendeu seus tentáculos aos setores intelectuais da sociedade civil, como os centros de pesquisa, discussão teórica e produção do conhecimento, as universidades e seus docentes. Segundo Pereira da Silva (2014), professores da USP e de diversas universidades federais do Brasil foram perseguidos, presos e punidos com demissões sumárias:

A repressão contra professores e estudantes da USP prosseguiu-se com maior intensidade após o Ato Institucional número 5, em 1968, assinado em duas listas sucessivas nos dias 25 e 29 de abril de 1969. A Primeira continha misturados nomes de professores da USP e de Universidades Federais. (SILVA, 2014, p. 70)

A inclinação do Estado por meio de seu aparelho repressor em perseguir professores e estudantes universitários convida a levantar um questionamento. Assim, se as escolas fazem parte do corpo da sociedade civil – por simbiose, fazendo parte da superestrutura sob a perspectiva de um Estado ampliado, como enunciara Gramsci, e por conseguinte se conforma em um dos Aparelhos Ideológicos do Estado, como refletira Althusser –, e se se tomar uma mais moderna de divisão dos níveis educacionais em Educação Básica e Educação Superior,

resta a questão: dever-se-ia tomar o construto universitário também como um Aparelho Ideológico do Estado? Ao demandar perseguição e repressão a seus agentes, estaria sendo um desviante deste organismo composto por sociedade política e sociedade civil? O entendimento de que as universidades atuaram como núcleos da sociedade civil organizada que primavam pela resistência e não aceitação do autoritarismo legalista do Estado parece mais convidativo à compreensão.

A destacada atuação de controle sobre a sociedade passou pela montagem de um sofisticado aparato de coleta e interceptação de informações pelo Estado, com a constituição de núcleos, como os Centros de Operação de Defesa Interna (CODIs) e os Destacamentos de Operações de Informação (DOIs) a partir da década de 1970. De acordo com D'Araujo, Soares e Castro (1994), apesar desse bem estruturado sistema de informações ter sido idealizado e materializado pela “linha dura”, em pouco tempo passou a fazer parte como componente institucional das forças armadas, de modo que esse “sistema, comunidade de informação fazem parte de um bem articulado plano que procurou não só controlar a oposição armada, mas também controlar e direcionar a própria sociedade” (D'ARAÚJO et al 1994, p. 18).

As análises que constatarem a manutenção desta comunidade de informação institucional dentro do regime autoritário – como forma a investigar, coibir e também punir manifestações organizadas sob um viés comunista e de luta armada – tornam-se reducionistas se não consideram a atuação concreta da sociedade pelos meios de comunicação em regime de colaboração e resistência à ditadura. De acordo com Amorim e Silva (2016), é possível auferir informações que demonstram a atuação de veículos de comunicação em colaboração com a instituição repressora do Estado

A ditadura militar possuiu estratégias para se manter no poder e uma delas foi a censura aos meios de comunicação. A finalidade era impedir que notícias contrárias ao regime chegassem ao alcance da população. Para a sustentação da ditadura, houve aliança dos militares com os grandes jornais e outros veículos de comunicação do Brasil. A grande maioria apoiou o novo governo. Quem ficava de fora, era duramente perseguido (AMORIM; SILVA, 2016, p. 189).

A leitura do excerto indica dois aspectos bem latentes durante o período de exceção empreendido pelo autoritarismo militar, subsidiado pelo apoio incontestado de parte da sociedade civil organizada: a cooptação de parte dos envolvidos nos meios de comunicação como forma de garantir a não veiculação de manifestações contrárias às práticas políticas repressoras do regime, a censura voluntária destes e ainda denúncias de possíveis veículos de

oposição; além disso, ao aparelho repressor do Estado não bastava apenas conter as manifestações de oposição e angariar apoiadores, pois a própria ideia de neutralidade já transformava um indivíduo em suspeito em potencial. Tratava-se de uma tentativa sistematizada de cerceamento da participação popular como protagonista na constituição dos pilares de sustentação do Estado, que no fim, deveria existir como forma de dar conta das demandas da sociedade – não o contrário –, numa relação assimétrica que se materializa pela imposição de cima para baixo.

Pelo exposto, é possível notar as diversas formas institucionalizadas ou não, partindo do Estado ou da sociedade civil, pelas quais o Estado autoritário se ergueu e se sustentou no Brasil, em um processo no qual se constatou a materialização do que Gramsci enunciara como Estado ampliado; portanto, com os sistemas sociais estavam fraturados, com parte da sociedade cooptada ora autoritariamente ora voluntariamente, o que se manifesta nas formas diversas de resistência à ordem autoritária estabelecida. Tal experiência histórica foi pensada por muitos dentro de um recorte temporal estático do Golpe de 1964 ao fim do último governo militar em 1985. As proposições de Reis (2014) quanto ao que se consagrou como ditadura civil-militar ganham um recorte específico. Segundo o autor, o período que melhor define a materialização do regime autoritário iria da suspensão da ordem democrática (1964) até a supressão dos Atos Institucionais (1979) e a retomada do discurso democrático.

Segundo Souza (2015, p. 410), tal período conformar-se-ia de 1979 a 1985, sendo este “o período da transição democrática em que se gestaram as alternativas para a afirmação da democracia e no qual a sociedade partiu para os embates sobre a superação do regime e a construção de uma nova ordem”. Baseando-se neste recorte temporal, as análises que se seguem buscam dar conta dos aspectos definidores desta abertura política e da redemocratização no Brasil, por meio da atuação e participação da sociedade civil organizada.

### **1.3 Abertura política, redemocratização e sociedade em tempos de mudanças**

Ao mesmo tempo, os anos de 1970 representam o limiar do endurecimento do regime ditatorial no início dessa década e, na mesma medida, a “gênese” da abertura aos preceitos democráticos no fim do decênio. Segundo Bresser-Pereira (2003), no livro *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, lançado no penúltimo ano do derradeiro governo militar do presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), o ano de 1974 seria o ano inaugural do que se chamaria de abertura política. De acordo com o autor:

Cabe entretanto, desde já, assinalar que, desde 1974 até o presente momento, o processo político irá se caracterizar pela dialética entre o processo de “abertura” comandado pelo governo e o processo de redemocratização exigido pela sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 101).

Os dois processos anunciados, “redemocratização” e “abertura”, não se apresentam como antagônicos ou dissociados, mas transparecem os objetivos de dois lados atuantes em uma relação de tensão, negociação e conflito, que se conforma na relação sociedade-Estado daquele período – o primeiro, lutando pelo reestabelecimento dos direitos e liberdades individuais e coletivas, premissas maiores de um Estado democrático de direito; e o segundo, controlando um lento e gradual processo de abertura política, interessado em não deixar o poder ou ainda em não permitir uma herança de repúdio ou penalidades ao seus executores, sobretudo, no que tange à linha dura, às perseguições, às prisões, às torturas e aos possíveis homicídios políticos praticados por agentes do Estado.

Nesse complexo jogo de relações de poder entre sociedade e Estado, surge uma expressão *a posteriori* que serve de base analítica quando se busca compreender a atuação da sociedade civil na busca pelo reestabelecimento da ordem democrática: resistência democrática. Acerca deste recurso analítico, Ridenti (2004) chama a atenção para a dificuldade de sua aplicação, sem uma análise mais pormenorizada, da atuação da sociedade civil organizada contrária à experiência autoritária no Brasil, pois aquilo que majoritariamente fora defendido pelas forças ditas de esquerda seria a derrubada da ditadura por meio da luta armada de inspiração socialista cubana, para a implantação de um estado socialista no Brasil, pois naquele contexto:

Apenas alguns movimentos podem receber essa denominação como a esquerda católica, alguns movimentos liberais e o próprio Partido Comunista Brasileiro (PCB) que pregava uma ampla frente de combate à ditadura, sem a necessidade de luta armada (MAIA, 2011, p. 2).

Para Reis (2000), a atribuição de um discurso uníssono acerca de todas as forças que almejavam a derrubada do regime ditatorial a uma resistência democrática explica-se dentro do contexto de tensionamento de forças ao redor da decretação da Lei de Anistia, em 1979. Neste sentido, é compreensível que

No Brasil na segunda metade da década de 70 começou um esforço das esquerdas de sair da clandestinidade e ganhar visibilidade na sociedade o que foi possível com o estabelecimento de alianças com outros setores da sociedade que também queriam o fim da ditadura (AZEVEDO, 2011, p. 3)

Este esforço por legitimidade, ainda na década de 1970, proporcionou uma “avalanche” de movimentos que unificavam suas vozes pelo fim do regime autoritário. Cresceu bastante a participação da sociedade civil organizada, empreendida por uma pluralidade de sujeitos sociais nunca antes vista na história do Brasil República: MDB (Movimento Democrático Brasileiro), Pastoral da Terra, Movimento Brasil Nunca Mais, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), movimento das mulheres, dos negros, da causa indígena e dos gays, sindicalismo, Movimento Estudantil, sindicatos dos professores e outros órgãos.

Diante deste quadro multifacetado de movimentos de origens diferentes – partidário, orientação sexual, católicos, gênero, étnico racial, estudantil, trabalhista, docentes, meios de comunicação, entre outros –, não é objetivo deste trabalho tratar de forma mais acurada de todas essas vozes que se unificavam em um grito por democracia, guardadas as suas demandas e particularidades. Não obstante, far-se-á uma explanação introdutória acerca de alguns destes, relacionando-os aos contextos das lutas pela redemocratização dentro do processo da abertura política no Brasil.

Como demonstrado em páginas anteriores, a comunicação – na verdade, a informação – foi um dos principais instrumentos pelos quais se exacerbaram a negociação e o conflito entre Estado autoritário e a sociedade civil. Isso se dava ora com a busca por informações, censura e perseguição a possíveis opositores, ora pela aliança dos aparelhos repressores do estado (DOIs, CODIs, etc.) com parte dos detentores dos veículos de comunicação, ora pelo protesto por meio da mídia alternativa contra o Estado autoritário. Em um texto bem instigante, Sanguiné Júnior (1998) inicia sua explanação acerca da atuação da imprensa durante os anos de ditadura civil-militar, enunciando: “Um dos momentos mais significativos para a imprensa brasileira é, sem sombra de dúvida, a época em que o país vivia sob uma ditadura militar, entre os anos de 1964 e 1985” (SANGUINÉ JÚNIOR, 1998, p. 19). Diante da pluralidade de tensões que envolveram os meios de comunicação, é algo convidativo à análise.

A citada atuação da imprensa brasileira, quer como aliada do regime ditatorial instituído quer como resistente e opositora deste, ficou latente nas estratégias que marcaram o diálogo/repressão do Estado com esses veículos de comunicação. Durante os chamados anos de chumbo a imprensa brasileira fora quase que silenciada pela atuação dos aparelhos repressores do Estado, ainda assim nota-se a atuação da mídia independente na confecção de periódicos e panfletos de oposição ao regime; de outra forma, parte da imprensa fora cooptada pela ditadura, silenciando seus excessos na repressão e formando uma imagem positiva do

governo; até mesmo com a ocorrência de casos de concessão de direitos de propriedade de meios de comunicação a grupos alinhados às diretrizes do sistema

Boa parte dos veículos de comunicação no Brasil viveu momentos bastante difíceis nos chamados “anos de chumbo”: perseguições, censura, repressão, controle por parte do governo. Mas também, importantes veículos conseguiram manter-se ilesos durante aqueles 21 anos, chegando inclusive a “colaborar” com o regime, como foi o caso da Rede Globo, criada justamente no início do governo militar e com o consentimento deste. Outros, como os jornais alternativos, sofreram duramente com a repressão, já que eram a voz da resistência ao regime. Outros ainda, mesmo correndo riscos, conseguiram driblar a censura, mantendo-se numa posição de crítica ao governo (SANGUINÉ JÚNIOR, 1998, p. 19).

Os episódios de alianças entre os grandes meios de comunicação e o Estado ditatorial, destacados no Sudeste, ganham exemplificações também em outras regiões, como o Nordeste. De acordo com Silva (2015), dois dos jornais de grande circulação no Ceará no período, *O Povo* e *O Correio da Semana*, passaram a atender ao discurso político-ideológico do regime, sobretudo, na segunda metade da década de 1970, quando se inicia a chamada abertura política, momento em que os discursos de orientação democrática proferidos pelo governo ditatorial são reproduzidos com fervor por estes veículos de comunicação. Numa passagem do governo Geisel, constata-se que: “Para o jornal *O Povo*, não só o regime seria democrático, como também o próprio presidente Geisel” (SILVA, 2015, p. 60); tal sentença é contrariada por Silva (2015), pois “na verdade, Geisel fora tão autoritário quanto àqueles que o antecederam durante o período ditatorial” (SILVA, 2015, p. 60).

Tratava-se de conjuntura na qual a atuação da imprensa brasileira durante a chamada abertura política era incerta, a exemplo do jornal cearense *O Povo* e do apego de parte desta ao discurso governista. Assim, o contexto esteve marcado pela efervescência de conflitos retratados em jornais da época que não se furtavam a apresentar à sociedade os anseios, a organização de diversas frentes oriundas da sociedade civil organizada, de forma participativa na luta contra o regime ditatorial, como se constata em matéria do jornal paraense *O Estado do Pará* de abril de 1979

Greves e ameaças de greves continuaram provocando tensões em várias partes do país [...]. Em São Paulo, os representantes dos metalúrgicos do ABC aprovaram contraproposta que apresentarão aos empresários do grupo 14 da FISP. Em Brasília [...] três mil professores fizeram reunião na rampa em frente ao Congresso Nacional e decidiram prosseguir no movimento. Nova greve dos professores estaduais e municipais do Rio começará na quarta-feira [...]. O Sindicato dos Médicos de Minas manifestou apoio e solidariedade a greve dos residentes do Hospital Santa Mônica [...]. Em Londrina, no Paraná, a greve dos residentes e estudantes do Hospital

Universitário completou seu vigésimo quarto dia [...]. Em Salvador, os professores da rede privada de ensino voltaram as aulas após oito dias em greve [...]. O reitor da Universidade Federal de Pernambuco, Paulo Maciel, prometeu ontem atender o PCT das reivindicações. Mas os alunos do curso de Química decidiram em assembleia, permanecer em greve até que as promessas se tornem efetivas.

O Secretário de Imprensa do Palácio do Planalto, Marco Antônio Kraemer, afirmou ontem que as greves de funcionários públicos serão resolvidas dentro do espírito da legislação vigente, “quer gostemos ou não da Lei”. No seu entender, o governo, com apenas 40 dias, ainda não teve tempo para adotar as mudanças na legislação trabalhista com o objetivo específico de adaptá-la as novas realidades surgidas no país com a abertura política (O ESTADO DO PARÁ, 28 abr. 1979 apud PINHEIRO, 2015, p. 43).

O extenso trecho da matéria veiculada por jornal impresso de grande circulação no meio paraense permite algumas análises no que tange à relação sociedade-Estado e à participação da sociedade civil organizada como protagonista das mudanças político-sociais do período em questão. Primeiro, há uma pluralidade de vozes de ofícios diversos envolvidos nos protestos – metalúrgicos, professores e médicos –; segundo, nota-se a organização de funcionários públicos e privados contra as diretrizes do governo; terceiro, além dos citados trabalhadores de ofícios diversos, públicos e privados, destaca-se na matéria jornalística a efetivação de uma greve de estudantes universitários; por fim, fica clara que a mobilização da sociedade civil do serviço público e privado é efetivada em diferentes cidades e regiões do Brasil, em um coro que clama por garantias, manutenção, conquista de direitos e, fundamentalmente, pelo reestabelecimento da ordem democrática. Assim, os anos finais da década de 1970 até a primeira metade de 1980

São marcados por inúmeras transformações na correlação de forças na sociedade brasileira, entrelaçados por elementos internos e externos, que tiveram como consequência o desmonte da estrutura política estabelecida a partir de 1964 (PINHEIRO, 2015, p. 43).

Para Pinheiro (2015), a tentativa de consolidação de uma aparente hegemonia pautada na simbiose entre os interesses da sociedade civil e da sociedade política estruturada a partir de 1964 passa a ser desestabilizada pelas fraturas oriundas da sociedade civil, que reage com força contrariamente à manutenção da experiência autoritária no Brasil, inclusive, com a entrada de “novos atores” em cena, no palco da contestação social.

Além do “Novo Sindicalismo”, são os movimentos contra a carestia, os movimentos de bairro, das comunidades eclesiais de base, movimentos estudantis e o movimento de professores expressos nos diferentes níveis de ensino, que vão questionar a legitimação de uma “ordem social” estabelecida, homens e mulheres, cada um com seus ideais, sonhos e visão de mundo que vão romper um longo silêncio, silêncio principalmente

público, pois no íntimo, mesmos nos anos mais repressivos, à “consciência” acusava a mordaca (PINHEIRO, 2015, p. 44-46).

O quadro traçado até este momento diz respeito ao protagonismo da sociedade civil nos acontecimentos de ordem política desde 1964 e, principalmente, no decênio que perpassa da década de 1970 a 1980, conhecido como momento de abertura política que ora ocorre de mãos dadas com o aparelho repressor do Estado, ora contesta a ordem autoritária estabelecida. Esse exato quadro pode ser melhor lido a partir das premissas thompsonianas<sup>2</sup> quanto à “experiência vivida” e a “experiência percebida”. Isso se dá em uma aproximação com o ideário que defende que os sistemas sociais são fraturados, baseado em Barth (2002), no qual se enxerga na atuação da sociedade civil do período acima a possibilidade de que sujeitos sociais de um mesmo grupo social façam leituras diferentes da realidade, havendo ainda a possibilidade de que sujeitos sociais submetidos a uma mesma experiência social e política tenham análises diferentes desta, ou seja, que a percebam de forma distinta. Daí decorre o fato de que a formação de uma consciência de classe, de pertencimento e alinhamento das lutas podem diferenciar-se entre os indivíduos que vivenciam uma mesma experiência social.

Em meio a este contexto conturbado de coesão e conflitos políticos, onde se encaixaria o movimento de professores? A despeito dos problemas estruturais nas escolas e, por conseguinte, no ensino básico no Pará, durante os anos de vigências dos governos militares, a principal reivindicação dos professores remete ao arrocho salarial brutal a que estes encontram-se submetidos na época. Na ânsia por organizar o movimento e arregimentar o maior número de adeptos, identifica-se no discurso de membros destes os anseios e as frustrações acumuladas: “[...] quando houver uma conscientização do professor e da classe em geral, pode ser que a coisa melhore”; “esse salário absolutamente não dá nem para vivermos em sociedade classe ‘B’ como almejamos” (PINHEIRO, 2015, p. 50). Apesar do efervescente movimento grevista ocorrendo em diversas cidades brasileiras, alguns não viam nas paralisações o caminho ideal para se auferir as reivindicações pleiteadas: “em greve não se pensa por que esses movimentos não levam a nada” (PINHEIRO, 2015, p. 50).

Segundo Pinheiro (2015), a “entrada em cena” dos professores no pós-1979 reflete uma conjuntura de cerceamento da participação da sociedade civil na tomada de decisões ou mesmo na proposição ou reivindicação organizada pelas classes, pois no decreto 477 de 1969

---

<sup>2</sup> Edward Thompson, fundamenta suas ideias sobre classe e consciência de classe, alicerçando-as no construto da “experiência vivida” e da “experiência percebida”, vista desta forma, a classe é “coisa dada” ou um conceito estático, deve ser entendida de acordo com as condições históricas, sociais, também culturais. O desenvolver deste ideário pode ser identificada, principalmente nos livros: *A Formação da Classe Operária Inglesa*, *As Peculiaridades dos Ingleses*, em partes de *Costumes em Comum*, como também em Thompson (1991).

– eco do AI-5, que aos professores caiu como uma mordça – houve um endurecimento e cerceamento nas liberdades organizativas e reivindicatórias:

Art. 1º Comete infração disciplinar o professor, aluno, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino público ou particular que:  
 I - Alicie ou incite a deflagração de movimento que tenha por finalidade a paralisação de atividade escolar ou participe nesse movimento;  
 II - Atente contra pessoas ou bens, tanto em prédio ou instalações, de qualquer natureza, dentro de estabelecimentos de ensino, como fora dele;  
 III - Pratique atos destinados à organização de movimentos subversivos, passeatas, desfiles ou comícios não autorizados, ou dele participe;  
 IV - Conduza ou realiza, confeccione, imprima, tenha em depósito, distribua material subversivo de qualquer natureza;  
 V - Sequestre ou mantenha em cárcere privado diretor, membro do corpo docente, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino, agente de autoridade ou aluno;  
 VI - Use dependência ou recinto escolar para fins de subversão ou para praticar ato contrário à moral ou à ordem pública (BRASIL, 1969 apud PINHEIRO, 2015, p. 51).

Como mencionado, o Decreto legalizou a mordça aos professores, de modo que a legalização da censura às iniciativas de organização de classe<sup>3</sup>, que visavam a publicizar suas reclamações ou o encaminhar na luta por melhorias de ordens diversas, não deve ser entendida como uma interdição organizativa a uma classe ou ofício específicos. Antes, era uma mensagem à sociedade civil em geral sobre as sanções e repressão às quais estariam submetidos quaisquer grupos sociais que inclinassem a reunir-se na organização de protestos contra o poder instituído. Mesmo com todo o peso da repressão legalizada do Estado, os professores conseguiram “entrar em cena” de forma organizada ou associativa, no momento inicial de abertura política com a fundação da Associação dos Professores do Estado do Pará (APEPA), primeira associação de classe dos professores no Pará.

Em meio à ampliação das lutas pelo retorno imediato dos preceitos democráticos, a primeira metade da década de 80 testemunhou o protagonismo de uma juventude que não se furtou a tomar as ruas e gritar por democracia, luta limitada, cerceada, mas não suprimida, mesmo nos *anos de chumbo*. No avançar das duas décadas de Estado autoritário no Brasil:

A resistência apresentada pelos estudantes se mostrou de diversas maneiras: nas manifestações de rua, militâncias dentro de partidos político luta armada e também através da imprensa alternativa que serviu como a importante meio de comunicação entre a classe estudantil (AMORIM; SILVA, 2016, p. 189).

<sup>3</sup> Toma-se aqui, o conceito de classe segundo as acepções de Edward Thompson, segundo o qual a classe se constitui em processo, não algo estático ou pronto e acabado, portanto deve-se considerá-la como um constante “fazer-se, porque é um estudo sobre um processo ativo, que se deve tanto à ação humana como aos condicionamentos” (THOMPSON, 1987, p. 9).

No Pará, de acordo com Amorim e Silva (2016), o movimento estudantil foi bastante ativo durante o regime ditatorial, com a atuação de acadêmicos como João de Jesus Paes Loureiro na União Acadêmica Paraense (UAP) e na União Nacional dos Estudantes (UNE), o qual foi perseguido, preso e impedido de atuar como docente devido a sua militância no movimento estudantil. Durante a década de consolidação da abertura política e redemocratização, observou-se o que se chamou de novos movimentos sociais: “nos anos 80, boa parte da intelectualidade de esquerda depositou enormes esperanças nos assim chamados novos movimentos sociais” (TEIXEIRA, 2001, p. 17).

Neste contexto de distensão, registrou-se a morte de um estudante da Universidade Federal do Pará, em 10 de maio de 1980, morto com um tiro disparado por um agente da Polícia Federal, evento que desencadeou uma série de protestos: “As mortes de Edson Luís em 1968 e de Cesar Moraes em 1980 desencadearam diversas manifestações em repúdio à ditadura e contra a presença dos militares dentro das universidades.” (AMORIM; SILVA, 2016, p. 188). Pelo relato, vê-se que o caso ocorrido em 1980 não fora isolado na militância do movimento estudantil paraense.

Uma das principais formas de atuação, denúncia e protestos contra o regime ditatorial se deu por meio da imprensa alternativa. Na concepção de Peruzzo (2008), a imprensa alternativa emerge não só em períodos democráticos, mas também autoritários; nos primeiros, é forma de garantir o pleno exercício da liberdade de expressão; nos segundos, é forma de resistência e luta pelo retorno da ordem democrática, oferecendo conteúdos diferenciados do que costumeiramente se veicula pela grande mídia, por vezes alinhada ao poder instituído. Seguindo sua militância, o movimento estudantil manteve em vários estados brasileiros, inclusive no Pará, veículos alternativos de divulgação de suas ideias e denúncias contra os excessos da repressão sobre a sociedade civil: Rio de Janeiro - *Opinião* (1972) e *O Pasquim* (1969); São Paulo – *Bondinho* (1970), *Versus* (1976), *Amanhã* (1977), entre outros; Pará – *Papagaio* (1967) e *Nanico* (1979) (AMORIM; SILVA, 2016, p. 177-178).

Em meio aos percalços enfrentados pela sociedade civil durante o estado autoritário instalado e mantido por pouco mais de duas décadas, o movimento estudantil manteve uma agenda de lutas, de modo que em alguns momentos fora silenciado ou se investiu para este fim, a exemplo de quando a UNE é colocada na ilegalidade em 1964; em outros ainda, tem-se a tentativa de reorganização, em 1976 (MULLER, 2014, p. 144-145), além de, durante a década de 1980, a UNE encabeçar a luta pelo retorno da ordem democrática e a conclusão do longo processo de redemocratização consolidado com a Constituição de 1988.

A década de 1980 representa de fato o decênio de reconstrução democrática no Brasil, um momento em que se nota uma reunião de vozes clamando por democracia, reunidas em um movimento que ficou conhecido como Diretas Já!, movimento no qual a sociedade civil protagonizou as transformações que reestabeleceram o estado democrático de direito no Brasil. Segundo Oliveira e Marinho (2012), o movimento Diretas Já! é melhor compreendido a partir do reconhecimento do hibridismo social presente em seu seio, dada a união de vozes que formaram esse amálgama de luta política

Estudantes, operários, intelectuais, sindicalistas, artistas, jogadores de futebol, em especial os cidadãos comuns, compuseram esse sujeito coletivo. Milhares de indivíduos anônimos, dispersos – em sua maioria sem envolvimento direto nas lutas políticas – nesse momento, na condição de *sujeito plural* e a partir de um agir comunicativo, assumiram, coletivamente, uma posição favorável à emenda Dante de Oliveira (OLIVEIRA; MARINHO, 2012, p. 135).

A diversidade de sujeitos sociais reunidos, ora organizadamente ora dispersamente, em busca de um objetivo comum – o retorno de eleições diretas – teve um revés e um lampejo de conquista com a votação da Emenda Dante de Oliveira, de cuja derrota se fez emergir uma transição negociada, que levou às eleições indiretas para a escolha do novo presidente que assumiria em 1985 (o presidente eleito fora Tancredo Neves e, com seu falecimento às vésperas de sua posse, assumiu seu vice José Sarney). Oliveira e Marinho (2012) destacam a arregimentação de sujeitos sociais na mobilização em torno da Campanha pelas eleições diretas: “Reunindo um número cada vez mais expressivo de participantes, tornar-se-ia o coroamento de um processo de organização, conscientização e fortalecimento da sociedade civil.” (OLIVEIRA; MARINHO, 2012, p. 135).

O caráter de espetáculo que se atribuiu aos comícios em prol das “Diretas Já!” permitia enxergar nos palcos e em meio à multidão sujeitos sociais comuns e membros de uma velha e “nova” elite política. Segundo Bazaga (2013), deste momento auge de redemocratização surgiram movimentos que evoluíram para as lutas sociais pela Constituição de 1988 e pelo cumprimento de seus artigos nas décadas seguintes, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), com o seu primeiro congresso em 1984, e a fundação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que representam marcos importantes na luta por um Brasil democrático.

Fica evidente que a experiência do Estado autoritário no Brasil deixou uma herança de discursos autoritários, porém muito mais de lutas, de organização da sociedade civil, que não cessou com a promulgação da Constituição de 1988, mas que, nas décadas que se seguiram a

milîtância dos movimentos sociais, por: saúde, moradia, educação, demarcação de terras, reforma agrária, inclusão social, entre outros.

Acerca do direito à educação previsto na Constituição Federal de 1988, no artigo 205, consta: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Demandou-se a elaboração de um Código Legal que norteará a Educação Nacional a partir de 1996, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (Lei 9394/1996), a qual legaliza e legitima os níveis da educação, a criação e manutenção de conselhos escolares, matrizes curriculares, entre outros, o que demandou a modernização da legislação educacional ao longo do tempo.

Tais conquistas no campo educacional não se conformam numa democratização estatal do acesso à educação, aquela decretada de cima para baixo. Segundo Minto (2013), desde o período final da ditadura civil-militar até a pós-redemocratização, a sociedade civil organizada e iniciativas independentes vêm sendo efetivadas: movimento estudantil, alunos e professores; Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC); entidades representativas de classe, como Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED); Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES); Centro de Estudos, Educação e Sociedade (CEDES); Fórum Nacional em Defesa da escola Pública (FNDEP), entre outros. A anunciada atuação da sociedade civil organizada com vistas à democratização do acesso à educação teve como um dos principais momentos de tensão quando “o FNDEP defendera o princípio da gestão democrática para todo o sistema de ensino, com a participação da comunidade escolar (funcionários, docentes, estudantes e comunidade local)” (MINTO, 2013, p. 253); tratou-se de iniciativa refutada naquela oportunidade por membros da iniciativa privada e da educação confessional.

Comumente, a opinião é de que o campo educacional ainda necessita superar muitos desafios, o pode e deve se dar com a colaboração da sociedade e do Estado na busca por soluções. A experiência histórica de formação do Estado e das diferentes formas de representação da relação sociedade-Estado corrobora a assertiva de Teixeira (2001), no tocante ao papel político e público da sociedade civil, premissa que em muito se aproxima do ideário gramsciano do encontro da sociedade política e da sociedade civil como componentes da superestrutura, de um Estado ampliado.

Como demonstrado nos diferentes contextos histórico-políticos, Estado e sociedade determinam a efetivação de uma relação indissociável, em que as diferentes transformações

políticas, de autoritárias à democrática, foram soerguidas com o protagonismo da sociedade civil ou de parte dela. Certamente, a participação da sociedade – organizada por meio de associações, comunidades ou conselhos que elencam demandas sociais e pleiteiam sua contemplação pelo Estado – pode ser o principal fator de transformações na sociedade, pois assim se conforma uma “participação que se constitui de ações organizadas e planejadas ou, às vezes, espontâneas, numa relação contraditória entre os diversos atores, desenvolvendo-se e cristalizando-se em determinados espaços públicos” (TEIXEIRA, 2001, p. 20).

Como forma de subsidiar os objetivos desta pesquisa, houve um esforço de apresentar a constituição da modernização da legislação educacional organizada pelo Estado e os interesses e lutas oriundos da sociedade civil, que foram resultado, sobretudo dos planos nacionais, estaduais e municipais de educação, como pode ser constatado nos registros que se seguem.

## 2 PARTICIPAÇÃO E LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL: REGIME DE COLABORAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO PNE

Nesta seção, empreenderam-se esforços de apresentar uma trajetória da participação social nas lutas e discussões sobre a manutenção e reestabelecimento da ordem democrática, principalmente no tocante ao campo de luta educacional desde as primeiras iniciativas em inícios da década de 1930, em especial com a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932. Em seguida, foram apresentados os diversos momentos de iniciativas tanto da sociedade civil organizada quanto estatais em torno da elaboração, sanção e execução de um Plano Nacional de Educação, e as respectivas iniciativas com vistas à criação e ao fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. Por fim, demonstraram-se as previsões legais concernentes à educação, em especial, em relação aos esforços pela construção do Plano Nacional de Educação e pela elaboração dos planos estaduais e municipais.

### 2.1 Sociedade e participação social: compreendendo o exercício da cidadania

A constituição da sociedade assegurou condições materiais e simbólicas para as primeiras experiências de formação e submissão desta a um poder maior, o Estado. Desde sua gênese até os diferentes modelos com que foi idealizado e concretizado o Estado moderno, veem-se momentos diversos quanto à participação social: ora é formada e dirigida por uma restrita ala de indivíduos; ora conta com a participação ampliada da sociedade; ora tem um discurso de universalização da possibilidade de participação, sob um viés democrático moderno (BOBBIO, 1987; ENGELS, 1984).

A participação social na constituição do Estado Moderno parece ser melhor entendida a partir de um ideário *contratualista*, que vem sendo modificado ao longo dos séculos até a contemporaneidade. Assim, a renúncia da liberdade individual que se tinha no Estado de natureza em favor de um poder que garantisse segurança e ordenamento jurídico à sociedade, o Estado, fora pensada pelos iluministas com o surgimento das demandas sociais, dos anseios dos indivíduos, o que indica a participação destes na constituição e atuação estatais. Neste contexto, o ideário rousseauiano auxilia em muito na compreensão da participação social em tempos de apelo à cidadania num Estado democrático.

O contrato social é vital para a teoria da democracia participativa. Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e qualidades, atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem entre elas. É a ênfase nesse aspecto da participação e sua posição no centro de suas teorias que constituem a contribuição distintiva dos teóricos da democracia participativa para a teoria democrática como um todo (PATEMAN, 1992, p. 35).

O convite à participação da sociedade na tomada das decisões no campo político em uma democracia participativa, já teorizada por Rousseau, torna-se um terreno fértil para se pensar os limites desta participação quando se colocam em oposição dois modelos principais – democracia participativa e democracia representativa –, que por vezes são tomados como sinônimos. Dessa forma, reconhecem-se semelhanças, mas cabe analisar suas peculiaridades à luz da ideia de participação.

Segundo Zorzal (2014), a democracia representativa se constitui num modelo de participação comum nas democracias modernas das sociedades ocidentais, como é o caso do Brasil, tendo como principal característica a universalização do voto. Tomando as premissas de Manin (1999), é possível identificar quatro aspectos principais que servem de pilares de sustentação à democracia representativa: eleições periódicas; a possibilidade de avaliação e mudanças no governo; a liberdade de expressão e de acesso às informações sobre as ações do governo; e a diversidade de opiniões reunidas em uma assembleia.

Na atualidade, as eleições periódicas ocorrem de 4 em 4 anos e se constituem num importante elemento de exercício de cidadania e participação da sociedade, pois, juntamente a este, há dois aspectos correlacionados: garantia da soberania popular na escolha de seus representantes e uma forma de avaliar os representantes eleitos no pleito eleitoral anterior quanto a sua atuação e atendimento aos anseios da coletividade.

Em um regime democrático, tem-se a garantia de liberdade de expressão, ou seja, de se efetivar a crítica aos membros de um governo instituído, de expressar os pontos de urgência de contemplação pelo poder público em favor da comunidade, entre outros, além de a obrigatoriedade da publicidade das ações e dos gastos do poder público tornar-se um elemento fundamental de fiscalização e controle social da sociedade em relação ao poder público.

A reunião em uma assembleia dos vários representantes do governo escolhidos pela sociedade é algo que faz emergir um dos principais aspectos do regime democrático, o espaço

para o debate, a discussão, a apresentação e a apreciação das várias propostas encaminhadas, pois entende-se que a pluralidade de indivíduos escolhidos para a ocupação dos cargos eletivos, não garante a unicidade de visões sobre gestão e legislação da coisa pública; daí então que a síntese dos debates deva atender aos interesses da coletividade, por meio de um acordo comum.

Diante do exposto, Zorzal (2014) levanta uma questão importante que nos convida a problematizar a participação da sociedade na esfera pública: a participação social encerra-se com a efetivação do exercício do voto? Daí emergem duas situações relacionadas:

Uma delas entende a participação como substituição, como se os eleitos substituíssem os cidadãos ausentes. A outra visão tem a ver com identidade, entendendo que o representante concentra a identidade de seus eleitores (ZORZAL, 2014, p. 7).

Em ambas as visões, a participação social parece encerrar-se com o exercício do sufrágio.

O estudo do ordenamento jurídico brasileiro permite identificar a importância da participação efetiva dos cidadãos para além dos processos eleitorais, assim como a necessidade do controle da sociedade sobre a governança: “participação social torna o Estado brasileiro mais poroso às demandas legítimas da sociedade brasileira e qualifica o processo de construção, implementação e controle social, das políticas públicas” (CARVALHO, 2014, p. 8). Neste ponto, vê-se como participação e controle social estão diretamente ligados à construção de uma democracia participativa.

No Brasil, nas últimas décadas, vivenciaram-se dois momentos políticos distintos que em muito determinaram a relação sociedade-Estado, sob a ótica da participação e controle social: a experiência autoritária (ditadura civil - militar) e redemocratização (fundamentalmente a partir da decretação da Constituição de 1988). Segundo Rolim, Cruz e Sampaio (2013), a partir da Constituição de 1988, nota-se uma nova realidade em relação ao período anterior quando se trata de controle social pela sociedade

A discussão com ênfase dada ao controle social na nova Constituição se expressa em novas diretrizes para a efetivação deste por meio de instrumentos normativos e da criação legal de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil organizada na fiscalização direta do executivo nas três esferas de governo (ROLIM; CRUZ; SAMPAIO, 2013, p. 141).

A leitura do excerto permite identificar mudanças significativas na relação sociedade-Estado: se antes havia o cerceamento à participação da sociedade e o Estado criara

instrumentos normativos ao exercício de controle sobre a sociedade, após 1988, a sociedade ganhou efetivo direito à participação social na esfera pública, inclusive com a criação de instrumentos normativos de controle da sociedade sobre o Estado. Rolim, Cruz e Sampaio (2013) chamam a atenção para o reducionismo em pensar o controle social da sociedade somente sob o viés da fiscalização. Nesta perspectiva, segundo Santos (2008), o controle social pode ser associado de outra forma à participação da sociedade, muito mais em função de uma transferência de responsabilidade sobre a gestão da esfera pública, visto que “o que vem acontecendo é a transferência de responsabilidade para a gestão da coisa pública (Estados, Municípios e Distrito Federal), para autonomia financeira” (SANTOS, 2008, p. 3). Dito de outra forma, a autora ressalta que

A nova retórica da descentralização, que pretende estimular a participação da sociedade na esfera pública tem como finalidade a aproximação entre financiamento e administração, tanto nas relações do poder público com o mercado quanto na transferência de responsabilidades para os municípios e para a escola no caso da educação. Pode estar funcionando como uma estratégia para reconfiguração do papel do Estado, para que diminua seu tamanho e atuação, restringindo muito mais ao papel de articulador, regulador e indutor de tais políticas (SANTOS, 2008, p. 3).

Desta forma, vê-se a esfera pública sendo gerenciada pela sociedade por meio do incentivo à participação desta, numa simbiose de sociedade civil e agente públicos, como ocorre na formação dos Conselhos Escolares. Assim, essa redução do Estado acaba por contribuir para uma divisão de responsabilidades, sobretudo, no que tange a financiamento e administração das verbas depositadas diretamente nas contas das escolas. Diante de tais constatações, ressalta-se que “Controle social é aqui entendido, como 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 feitos, para o exercício efetivo de cidadania” (SANTOS, 2009, p. 109).

Neste sentido, fica claro que o controle social se efetiva pela participação contínua da sociedade num permanente *feedback* entre atuação da sociedade e prestação de contas do Estado com esta, inclusive, no compartilhamento de responsabilidades quanto à gestão dos recursos e ações planejadas. Pelo apresentado até o momento, nota-se que a participação social encontra-se prevista na Carta Magna brasileira e em legislações e normativas em todas as esferas de poder, porém, sua efetivação pode e deve ser feita por meio de iniciativas coletivas da sociedade organizada, não apenas em períodos eleitorais, mas também no dia a dia a partir de diálogo do público e do privado.

De acordo com Giustina e Luiz (2013), uma das principais estratégias para se promover as políticas públicas no Brasil, durante a década de 1990, foi a aproximação da sociedade civil da sociedade política. Quando se consideram as previsões constitucionais acerca de representação e participação, infere-se um construto em simbiose: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, Art. 1). Se é verdade que a Constituição se constitui num ápice do resultado das lutas sociais pela ordem democrática, ela prevê a estruturação do Estado, a garantia de direitos e, fundamentalmente, elenca formas de participação da sociedade na efetivação desses direitos, fiscalização e cobranças ao seu não cumprimento.

O entendimento de que os ecos da Constituição cidadã têm-se proliferado pelas décadas posteriores a sua promulgação, sobretudo, sob a ideia de participação, suscita o abandono do ideário paternalista de cima para baixo, aquele no qual a sociedade usufrui dos direitos constitucionais na medida em que o governo efetua planos de ação para tal, passando a referir-se a um regime de parceria onde Estado e sociedade atuam em conjunto como forma de garantir o bem comum à coletividade.

Diante do exposto, Nogueira (2005) apresenta um quadro no qual a participação se manifesta de quatro modalidades distintas, porém, complementares: participação assistencialista; participação corporativa; participação eleitoral; e participação política. A participação assistencialista é notada na sociedade desde os períodos em que o Estado ainda não oferecia bases estruturais para suprir demandas coletivas, estando presente até os dias atuais, com um cunho filantrópico e de auxílio mútuo, como nos casos de organização e efetivação dos mutirões sociais.

Na participação corporativa, tem-se uma atuação e objetivos mais fechados, mas ainda assim, com vistas ao alcance e garantia de direitos à coletividade; seu aspecto mais restrito situa-se na contemplação de necessidades de um dado grupo, ofício, bairro ou acionamento identitário. Já na participação eleitoral ocorre a manifestação de uma garantia mais direta ao indivíduo, pois este irá definir a constituição dos quadros dirigentes de um período específico, contemplando assim seus interesses imediatos, os interesses de seu grupo, e ainda mais os interesses da coletividade em geral.

Por fim, na participação política, há a atuação do Estado em conflito e consenso com as demais formas de participação advindas da sociedade, sendo esta a forma pela qual se estrutura e se legitima a atuação do Estado em atendimento à sociedade. Neste sentido, pode-se “citar como exemplos de espaços institucionalizados com fins à participação política os conselhos e as conferências de políticas públicas” (GIUSTINA; LUIZ, 2013, p. 86).

Giustina e Luiz (2013) entendem como importante refletir sobre os diversos meios de participação como momento de socialização do poder político, pois em uma agenda neoliberal tem-se a orquestração cada vez mais sofisticada de perpetuação da hegemonia de interesse das classes dominantes. Assim, o soerguimento de uma participação que busque confrontar essa agenda e garantir o bem coletivo estendido aos diversos grupos sociais é interpretada como uma postura contra-hegemônica.

A participação social atende a uma pluralidade de construções que, quando tomadas de forma fragmentada, não nos dão a dimensão do todo envolvido, sendo assim negligenciadas e acabando por favorecer grupos específicos em detrimento dos outros, não alcançando a dimensão da coletividade. Assim,

A participação fixa-se o ambicioso final da ‘autogestão’, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que não significa uma caminhada para a anarquia, mas muito pelo contrário, implica um grau de aumento de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e fortalecimento do poder público quando este responde às necessidades reais da população (DÍAZ BORDENAVE, 1994, p. 20-21).

Neste ponto, estabelece-se uma fecunda relação entre participação e controle social, além de se desmitificar a premissa de que o Estado tem por determinação a elaboração e execução de projetos que garantam o bem coletivo. A sociedade espera que isso aconteça, mas quando não ocorre, aciona os próprios aparelhos do Estado com vistas ao cumprimento da previsão legal; o que não está errado, no entanto, a sociedade pode e deve se antecipar de forma autônoma e organizada, buscar e propor soluções ao poder público, além de atuar de forma a garantir anseios dos grupos sociais para além da atuação estatal ou em parceria com esta.

Para Díaz Bordenave (1994), a participação pode ser visualizada socialmente num campo micro e macro. Em um âmbito micro, tem-se a participação do indivíduo no grupo familiar, por exemplo; já no âmbito macro, pode ser vista a participação em entidades de classe ou mesmo partidos políticos, estando clara a importância de ambas – ainda assim, a atuação em um âmbito não anula ou gera conflito com o outro. Tal distinção acerca da participação suscita uma outra diferenciação relacionada à primeira, a distinção entre participação em associações e participação social, posto que

Participação social, todavia, ou participação em nível macro, implica em uma visão mais larga e ter algo a dizer na sociedade como um todo. A sociedade global não é somente o conjunto de associações. O cidadão, além de participar em nível micro na família e nas associações, também participa

em nível macro quando intervém nas lutas sociais, políticas e econômicas de seu tempo (DÍAZ BORDENAVE, 1994, p. 20-24).

Percebe-se pelo excerto que a participação na família ou em associações já se configura como o início do que, posteriormente, chamar-se-á de participação social, já que, uma vez fazendo parte de um microgrupo inserido no que se constitui como sociedade e primando por seguir as normas tácitas e legais de ordenamento social, já se está colaborando para o bem coletivo. A reunião da busca pelo bem coletivo em um macrocampo de disputas e intervenções em favor da sociedade consolida a participação social como forma de atender às necessidades de uma sociedade a seu tempo.

Vista desta forma, a participação ganha um viés consolidado em uma democracia participativa, aquela em que o poder decisório não se concentra apenas nas mãos do Estado, que estaria fora do indivíduo ou seria superior à sociedade. Antes, constitui-se e se legitima em função desta, pois “trata-se de um compartilhamento do poder decisório, antes concentrado nas mãos do Estado, com a sociedade civil visando ações mais eficazes e em consonância com o interesse público” (ZORZAL, 2014, p. 21).

Zorzal (2014) tem demonstrado como a participação vem sendo efetivada ao longo do tempo, a autora ressalta a necessidade de compreensão de que esta é a responsável pelas conquistas e avanços sociais, bem como sua efetivação pela maioria da população tende a constituir governos e ações estatais com maior nível de benefícios ao todo social.

Segundo Mangia (2014), os instrumentos de participação social criados com a Constituição cidadã possibilitaram a superação da ideia de que somente a decretação de Leis positivas à sociedade já efetivaria o papel do Estado junto a esta, sendo fundamental a participação popular na esfera pública, pois

Esta é a concepção moderna da relação entre sociedade civil e Estado, com o fim do distanciamento radical entre administração e administrado, público e privado, autoridade e liberdade, com o aumento da influência popular na gestão do espaço estatal (MANGIA, 2014, p. 1).

Pelo exposto, fica claro que a participação social transpõe em muito o mero exercício do sufrágio, que só se faz de tempos em tempos, mas emerge de um compartilhamento da elaboração de projetos, sugestões que devem buscar atender aos interesses cada vez mais heterogêneos que compõem a sociedade moderna. A participação dos diversos grupos e agentes sociais não sugere uma pluralidade de vozes que defendem seus próprios interesses, mas um espaço de debates em busca do encontro de soluções a problemas do social; desta forma, “a repartição na condução dos interesses públicos entre a sociedade civil e o Estado

maximaliza a democracia participativa, a legitimidade e a representatividade plural” (MANGIA, 2014, p. 2).

Segundo Moraes (2013), o ponto alto da participação social na esfera pública deve se dar por meio da educação para a cidadania, assim o indivíduo por livre iniciativa ou por meio das associações das quais fizer parte pode intervir de forma compartilhada, fiscalizadora ou mesmo propositiva em função do cumprimento das previsões legais ou ainda pela criação de dispositivos legais e/ou institucionais que atuem na resolução de problemas os quais estejam acometendo quer uma coletividade quer a sociedade como um todo.

No entanto, há de se atentar para conjunturas de crises quanto à participação e controle social na sociedade contemporânea. Mészáros (2002) aponta condicionamentos problemáticos quanto ao exercício do controle social na atribuição plena da sociedade civil organizada, pois

No decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (MÉSZÁROS, 2002, p. 991).

Com base no excerto, nota-se que o avançar institucional do capital acabou por alienar o controle social do corpo social, de tal forma que este viu-se por vezes envolvido num padrão dirigente, que em dados contextos é mais ou menos permissivo à participação e ao controle da sociedade. O autor húngaro destaca que, diante de um ambiente de crise em escala mundial, nem a imposição pela força bruta nem mesmo a política de consenso social oferecem respostas plausíveis à instabilidade observada quanto ao controle social. Considera ainda que

Se hoje o tom da política tradicional modifica-se, isso se deve ao fato de que as contradições objetivas da situação atual já não podem ser contidas, seja por meio do puro poder e da força bruta, seja pelo suave estrangulamento promovido pela política de consenso. Na verdade, estamos diante de uma crise sem precedentes do controle social em escala mundial e não diante de sua solução (MÉSZÁROS, 2002, p. 993).

Nesta conjuntura, Mészáros (2002) destaca que o controle social apresenta-se como um fator tão importante nas sociedades contemporâneas que, num ambiente no qual se constata a incapacidade das instituições públicas na resolução de problemas da sociedade e diante da ameaça de um impasse nas balizas de sustentação do contrato social, torna-se preponderante “o imperativo de um controle social adequado de que a ‘humanidade necessita para sua simples sobrevivência’” (MÉSZÁROS, 2002, p. 1008).

Como reflexo da modernização da legislação quanto à participação social da sociedade civil na esfera pública, tem-se a maior autonomia do local em relação ao estadual, regional e nacional, trata-se de uma otimização na gestão pública. De acordo com Santos e Ramalho (2011), um dos espaços mais favoráveis à participação da sociedade seriam os conselhos municipais; no entanto, faz-se necessário o conhecimento da sociedade sobre a estrutura e funcionamento destes para alavancar o número de participantes e assim garantir maior representatividade dos diversos segmentos constitutivos da vida social, num debate salutar à gestão da coisa pública, onde:

Os representantes da sociedade civil devem trazer legitimidade as decisões tomadas nesses espaços, e dessa forma, construir uma representação que contribua para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais (SANTOS; RAMALHO, 2011, p. 2).

Com o advento dos Conselhos Municipais, Conferências e Fóruns de discussão e tomadas de decisão a partir de um plano municipal, tem-se um estreitamento da relação sociedade-Estado, fundada no âmbito local. Desta forma, a sociedade tende a se sentir mais representada em seus anseios, e a gestão do poder público ganha, da mesma forma, maior legitimidade de que a sociedade está sendo representada como um todo, o que efetivamente figura como um avanço, que não pode parar por aí.

## **2.2 A constituição dos Planos Nacionais de Educação: campo de lutas na experiência republicana**

A sistematização da educação nacional se deu com a elaboração do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932 (MAIA et al, 2006). O período de discurso modernizador dos anos iniciais da chamada Era Vargas, de ruptura com a “república velha” (1889 a 1930), impulsionou a estruturação política, econômica e educacional de um país que iniciava um segundo ciclo republicano. No anseio por modernizar o Brasil, o Manifesto apresenta o principal aspecto a ser contemplado: “Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional” (MAIA et al, 2006, p. 188).

Poucos anos antes, já havia a sinalização de que uma das principais reformas ou ordenamentos dos quais carecia o território nacional estava mesmo no âmbito educacional, com o Decreto n.º 19.402, de 14 de novembro de 1930, que, dentre outras providências,

determinava: “Art. 1º Fica criada uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, sem aumento de despesa” (BRASIL, 1930, Art. 1º).

Segundo Cury (2013a), a criação do Conselho Nacional de Educação, em 1931, além de representar o esforço máximo do momento pela modernização do país, industrialização, qualificação de mão de obra e meios de superar os efeitos da crise econômica de 1929, apresentou como atribuição principal destas condições favoráveis à elaboração de um Plano Nacional de Educação, pois na Lei para sua criação lê-se:

sugerir providências tendentes a ampliar os recursos financeiros, concedidos pela União, pelos Estados ou pelos municípios à organização e ao desenvolvimento do ensino, em todos os seus ramos (BRASIL, 1931, art. 5º, alínea c).

Em meio a estes esforços pela organização e otimização da educação nacional, um dos conselheiros do recém-criado Conselho Nacional de Educação lançará propostas contundentes quanto à constituição de um PNE: “Em 27 de junho de 1931, João Simplicio apresentou duas propostas, sendo uma delas referente ao PNE” (CURY, 2013a, p. 2).

Proponho que o Conselho Nacional de Educação... designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, que deve ser aplicado e executado dentro de um período de tempo, que nele será fixado. Esse plano procurará satisfazer as exigências da atualidade brasileira, tomando em consideração as condições sociais do mundo, e assegurará, pela sua estrutura e pela sua aplicação, o fortalecimento da unidade brasileira, o revigoração racial de sua gente e o despertar dos valores indispensáveis ao seu engrandecimento econômico; e, depois de estudado e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, será submetido ao exame do Governo da República e à consideração dos Governos dos Estados. E estabelecerá, apanhando todos os aspectos do problema educativo... (CARVALHO [João Simplicio Alves], 1931 apud CURY, 2013b, p. 798)

As análises das propostas enunciadas por João Simplicio Carvalho fornecem importantes elementos para se compreender o diálogo do contexto educacional com a conjuntura política e econômica da época. Mobiliza-se aqui a ideia da constituição de um Plano Nacional de Educação que seja elaborado e executado durante um período específico, para aí então ser avaliado em seus alcances, conquistas e dificuldades. Quando se menciona a “atualidade brasileira” e “as condições sociais do mundo”, tem-se nesse momento um fértil diálogo do local com o global.

A “atualidade brasileira” do início da década de 1930 é uma realidade de atraso econômico, sob o viés de uma economia agroexportadora de predominância produtiva

cafeeira; havia um discurso industrializante e de modernização do aparelho de Estado e do sistema produtivo nacional, que passava pela urgência de melhorias no campo educacional frente à elevada taxa de analfabetismo e a formação de mão de obra qualificada para crescente industrialização. “As condições sociais do mundo” relacionam-se aos efeitos da crise econômica de 1929, superdimensionada com a “quebra” da Bolsa de Valores de Nova York, a queda dos níveis econômicos e o desemprego em muitos países, inclusive o Brasil.

Neste contexto, é convocada uma Assembleia Constituinte em 1933 e, já no início de 1934, finalizar-se-á a redação de uma “nova” Carta Constitucional, a Constituição de 1934, que, em meio a muitas mudanças previstas, também acenava sobre a Educação Nacional,

Art. 112. O ensino será público ou particular, cabendo àquele, concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios. O regime do ensino, porém, obedecerá a um plano geral traçado pela União, que estabelecerá os princípios normativos da organização escolar e fiscalizará, por funcionários técnicos privativos, a sua execução (BRASIL, 1934, art. 112).

No artigo 112 da CF de 1934, destacam-se três aspectos principais: o Pacto Federativo entre as esferas de poder quanto à oferta do ensino, pois este será responsabilidade da União, dos Estados e Municípios; a demanda pela criação de um “plano geral” de ensino, o que indica o embrião do que posteriormente se tornariam os Planos Nacionais de Educação; e ainda a centralização política quanto à elaboração e fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas, uma vez que tal plano deveria ser “traçado”, ter estabelecidos “os princípios normativos da organização escolar” e sua fiscalização, a serem executados pela União.

A previsão acerca da criação de um Plano Nacional de Educação fica mais clara e definida no artigo 150, quando versa sobre as competências da União sobre a educação

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;” (BRASIL, 1934, Art. 150, alínea a)

De acordo com Cury (2013a), foi somente na passagem de 1936 a 1937 que uma versão de um Plano Nacional de Educação foi de fato apresentada como resultado de Leis e que ocorreu a consequente constituição de Conselhos com vistas à elaboração do Plano – com a Lei n.174/1936 e a Portaria n. 15/37. Segundo o autor, o plano foi finalizado e encaminhado ao presidente Getúlio Vargas ainda no mês de maio de 1937, sendo posteriormente dirigido ao Congresso Nacional, que não teve tempo de apreciá-lo e aprová-lo, dados o período de exceção iniciado com a implantação do Estado Novo e o consequente fechamento do

Congresso Nacional. Ainda na década de 1940, verifica-se mais uma tentativa de ordenamento na educação nacional, pois

A nova CF de 1946, em seu Art.5º, estabeleceu como competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Nesse sentido, foi corrigido o equívoco da Constituição de 1934, que dera ao Plano um caráter de Lei de diretrizes e bases. Decorrente desse movimento, houve a exigência da criação da LDB, Lei n. 4.024 de 1961, que instituiu a descentralização da educação, ao determinar que cada Estado organizasse o seu sistema de ensino. Todavia, o momento que o país vivia com a renúncia de Jânio Quadros e com as turbulências subsequentes que culminaram no golpe militar teve-se novamente o fortalecimento do executivo e a centralização das decisões no âmbito das políticas educacionais (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2011).

Assim como em 1937, as previsões legais para a organização de um PNE ou mesmo para a constituição de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional acabaram não sendo efetivadas por conta da ruptura da ordem democrática, neste caso, por ocasião do Golpe Militar de 1964.

Os esforços seguintes pela construção de um Plano Nacional de Educação dar-se-iam somente na década de 1960, com a LDB de 1961 e com o Plano Nacional de Educação de 1962. Nesta versão da LDB, definia-se:

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (BRASIL, 1961).

O artigo demonstra a preocupação com a participação da sociedade nos encaminhamentos relacionados à educação e, na alínea *a* e *e*, prevê duas atribuições do Conselho Nacional de Educação: “a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;” e “e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;” (BRASIL, 1961, art. 7º, alíneas *a*, *e*). Neste ponto, veem-se dois condicionamentos principais: a já anunciada preocupação com a formulação de um Plano Nacional para estruturar a educação nacional, presente desde o início da década de 1930; e, além disso, um indicativo que chamar-se-á de regime de colaboração entre os entes federados, já previsto embrionariamente na Constituição de 1934.

Com base nas premissas apresentadas na citada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/1961), elaborou-se no ano de 1962 o Plano Nacional de Educação (PNE). Neste plano, notam-se dispositivos centralizadores: “Compete ao Conselho Federal de

Educação elaborar, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo” (BRASIL, PNE, METAS EDUCACIONAIS, 1962). Além disso, também já se acena para a possibilidade de criação de planos estaduais e municipais de educação:

Nos planos estaduais e municipais de educação primária os Estados e os Municípios deverão incluir o ensino particular até o máximo de 10% do plano global, quando necessário, a fim de integrar o esforço indispensável para atingir as metas previstas, contemplando-o com quotas federais por aluno (BRASIL, 1962).

Este artigo indica que Estados e municípios poderiam construir seus planos educacionais, no entanto, tem-se a limitação para tal a um nível de ensino, o ensino primário. Posteriormente, algumas revisões no PNE foram efetivadas em 1965 e 1966, determinando as ações descentralizadoras na elaboração dos planos de educação e na distribuição e gestão sobre os recursos públicos à educação. Depois “a ideia de uma Lei ressurgiu em 1967, novamente proposta pelo Ministério da Educação e Cultura e discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar” (BRASIL, 2000, p. 6).

Saviani (2009) chama a atenção para a delegação de atribuições previstas na Constituição Federal de 1988 e a LDB (Lei 9394/1996), quanto à constituição de um sistema nacional de ensino, pois a primeira ressalta em dados momentos o regime de colaboração na organização e oferta da educação pública, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não cabendo aos municípios a atribuição de legislar sobre questões educacionais, de modo que imputa a este a autoridade geral de legislar acerca de questões locais. Porém, em outros pontos do texto constitucional, ressalta-se a possibilidade de organização de sistemas educacionais municipais

Está prescrito expressamente no inciso VI do artigo 30 da Constituição Federal de 1988: “compete aos Municípios: VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. É de se notar, por outro lado, que não consta desse artigo 30 que trata das competências dos Municípios, a prerrogativa de “legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto” como ocorre com a União, Estados e Distrito Federal. Portanto, numa interpretação estrita do que está expresso no texto da Constituição Federal em vigor, os Municípios não dispõem da faculdade de instituir sistemas próprios de ensino já que isto entraria em conflito com o disposto no Título III da Constituição (SAVIANI, 2016 p. 13).

O excerto apresentado demonstra autonomia dos municípios acerca da manutenção de programas educacionais dirigidos à pré-escola e ao ensino fundamental, no entanto, não prevê

tal autonomia sobre a constituição de legislação educacional municipal. Entende-se desta forma a impossibilidade de se constituir um sistema educacional municipal, uma vez que isto demandaria leis específicas na esfera municipal, o que encontra limitações e, ao mesmo tempo, margem no texto constitucional, quando o art. 211 ressalta que os entes federados organizarão em regime de colaboração “seus sistemas de ensino”.

De acordo com Saviani (2017), tal incongruência legal referente às atribuições dos entes federados no campo educacional fora atenuada em 1996, com a decretação a LDB, permitindo aos municípios autonomia na organização de seus sistemas educacionais, com destaque para o regime de colaboração ao qual deve integrar-se.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

Para Saviani (2017), para pensar a efetivação de um sistema educacional sistematizado deveria preocupar-se principalmente com elaboração e concretização teórico, de parâmetros pedagógicos de implementação, do contrário, não se estaria criando um sistema educacional coletivo sistematizado, pois se trataria de sistemas educacionais que se configurariam muito mais como estruturas educacionais, dado o caráter individual que assumiriam, parecendo erguer-se fora da consciência humana. As iniciativas legais que buscavam o ordenamento educacional nacional sistematizado já vinham se efetivando no período anterior, ainda que prevendo demandas locais.

De acordo com Loureiro (2016), durante a década de 1980, há iniciativas como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que somou forças no processo constituinte de 1986/1988 e culminou na redação e promulgação da Constituição em 1988. Com a aprovação e vigência de uma “nova” Carta Magna, tem-se previsões constitucionais quanto à elaboração do Plano Nacional de Educação:

A Lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 1988, Art. 204).

Aqui, tem-se o indicativo constitucional para que Estados e municípios criem seus planos de educação, o que deve ocorrer fundamentalmente em regime de colaboração. Como seguimento das lutas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), a Lei 9394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi aprovada em 1996. No Art. 9º, que trata das incumbências da União, ela determina que esta deve “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996, art. 9º, inciso I).

Segundo Mendes (2012), realizam-se reuniões e congressos com vistas à elaboração de planos estaduais e municipais por toda a década de 1990 e nos anos 2000. Neste contexto, o FNDEP, investido na tarefa de elaboração de um Plano Nacional de Educação que atendessem aos anseios das inúmeras associações das diferentes regiões do país que dele faziam parte, organizou no biênio 1996-1997 o I e II Congresso Nacional de Educação (CONED), no qual foi elaborada uma proposta de PNE que, assim como o *Manifesto dos Pioneiros da Educação*, ganhou um nome *Proposta da Sociedade Brasileira*. (LOUREIRO, 2016, p. 19).

Como reverberação de tal iniciativa, em 1998, encaminhou-se à Câmara Federal a proposta de PNE oriunda dos citados Congressos, não sendo aprovada; somente o foi uma segunda proposta, apresentada pelo Ministro da Educação Paulo Renato, dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Desta forma, note-se que, desde a primeira iniciativa com vistas à constituição de um PNE, em 1931, somente em 2001 este foi de fato regulamentado e aprovado para um período decenal (2001-2010).

A partir deste marco para a educação nacional na contemporaneidade, tem-se o indicativo de efetivação do regime de colaboração, pois uma das atribuições do Ministério da Educação é o apoio aos entes federados na elaboração e adequação de seus planos ao PNE. Neste sentido, Loureiro (2016) chama a atenção para alguns aspectos importantes na construção dos planos pelos entes federativos: a importância da participação da sociedade civil nas discussões para tal objetivo (Câmara Municipal, associações, gestores, docentes, professores, etc.); além disso, suscita-se a necessidade de adequação dos planos estaduais e municipais ao PNE; de outra forma, ressalta-se a necessidade de os planos regionais respeitarem a identidade e autonomia de Estados e municípios onde são/serão constituídos, pois

Além do desafio de efetivar a participação dos setores organizados da sociedade na elaboração do plano, os municípios e Estados precisam garantir sua elaboração guardando consonância com o PNE, e ao mesmo tempo, preservando sua identidade e autonomia, além de traduzir os anseios específicos do município e do Estado. Estados e municípios não tem como

elaborar seus planos de forma desarticulada porque o foco central deve ser a construção de metas alinhadas ao plano nacional (LOUREIRO, 2016, p. 21).

Além dos avanços supracitados no diálogo da sociedade civil e do poder público instituído na elaboração do PNE, sobretudo, na autonomia de Estados e municípios, vimos que se proporcionou uma melhor interação entre as demandas econômicas e sociais da sociedade civil, e as previsões orçamentárias, as avaliações e fiscalizações para o cumprimento das metas estabelecidas, especialmente quando se constata que:

a construção de um Plano municipal ou estadual de educação significa um grande avanço, por se tratar de um plano de Estado e não somente um plano de governo, o que lhe permite perpassar diferentes gestões (LOUREIRO, 2016, p. 21).

Nota-se que um dos principais obstáculos ao cumprimento do PNE foi mesmo a questão orçamentária e a repartição dos recursos entre os entes federados; além disso, somente com o último Plano, o de 2014, é que autonomia mencionada para a criação de Planos estaduais e municipais foi de fato efetivada:

A ideia de um Plano Nacional, assim como de Planos estaduais e municipais, persistiu e só agora é aprovado, pela Lei Federal nº 13.005 de 26 de junho de 2014, um PNE atualizado, com vinte metas e estratégias de execução, que expressam todo o panorama educacional brasileiro (FALEIRO, 2016, p. 27).

Tal assertiva deve ser tomada com reservas, pois, já em 2007, tem-se um reforço no regime de colaboração com a criação do “Compromisso Todos Pela Educação”, por meio do Decreto nº 6.094/2007. Ele dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, assim como sobre a participação das famílias e da comunidade mediante programas e ações de assistência técnica e financeira; com isso, visa à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Por isso, é efetivado pela Resolução/CD/FNDE nº 29, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007; neste, alguns pontos são definidos como compromissos que deveriam ser contemplados, como: 1) elaboração e envio, dentro de um prazo estabelecido pelo MEC, de informações prévias com a visão local das ações que pudessem contribuir para a melhoria das condições de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica; 2) recepção à consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação do dirigente

municipal, dirigente educacional e outros representantes da sociedade civil organizada na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR); e 3) garantia da participação representativa da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à comunidade, durante a implementação do PAR, por meio da indicação de Comitê Local do Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007).

Pelo exposto, vê-se o longo percurso em que o Plano Nacional de Educação foi sendo idealizado e discutido em momentos diversos da experiência republicana brasileira, sendo somente efetivado no alvorecer do século XXI. No entanto, o PNE atual (2014-2024) se constitui a partir da previsão constitucional do Art. 204 da Constituição Federal de 1988, daí se faz necessária uma análise das legislações de cunho educacional com vistas à construção do Plano Nacional de Educação e dos planos estaduais e municipais, conforme as páginas a seguir.

### **2.3 Os caminhos até o Plano Nacional de Educação 2014-2024: a construção de uma legislação educacional pós-redemocratização**

O auge da redemocratização no Brasil se deu com a Constituição Federal de 1988. A partir daí, os anseios de diversas frentes populares ganharam previsão constitucional, como a saúde, a educação, a moradia, entre outros:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, Art. 6º).

Assim, a educação é definida como um direito social. Em outros artigos da carta constitucional, é possível verificar como a educação vai ganhando menções específicas, inclusive demandando a criação e aprovação de Leis complementares, como no Art. 22 que trata do que compete à União legislar, em um dos seus incisos determina “diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1988, art. 22, inciso XXIV). A esse respeito, acrescentem-se as atribuições caras aos entes federativos: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;” (BRASIL, 1988, inciso V). No artigo 212, aparece a menção ao Plano Nacional de Educação:

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (BRASIL, 1988, Art. 212, parágrafo 3º).

O Plano Nacional de Educação ganhou a previsão constitucional com a Emenda Constitucional nº 59 de 2009. O artigo 214 assim expressa:

Art. 214. A Lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988, art. 214).

Neste artigo constitucional, nota-se a delimitação do período de 10 anos de duração do Plano Nacional de Educação, que deveria ser elaborado em regime de colaboração entre os entes federativos, de forma a erradicar um dos principais problemas sociais do Brasil, o analfabetismo, que até o momento continua com altos índices, assim como para garantir a universalização do acesso à educação, formação profissional, etc. Destacam-se também as previsões orçamentárias quanto à “aplicação de recursos públicos”.

No avançar da primeira metade da década de 1990, havia sujeitos sociais ocupados com a causa educacional reunidos em associações, como Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), Centro de Estudos, Educação e Sociedade (CEDES), Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), e manifestações independentes da sociedade civil. Todos eles conseguiram a aprovação da Lei complementar que rege a Educação Nacional no pós-redemocratização, a Lei 9394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Nesta LDB, o Plano Nacional de Educação ganha reforço de composição e colaboração entre os entes federativos, já que se lê no “Art. 9º. A União incumbir-se-á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;” (BRASIL, 1996).

Nota-se o convite ao exercício de um regime de colaboração entre União, Estados e municípios. Somente com a Lei 10.172 de 2001, é que se teria a sanção do primeiro Plano Nacional de Educação e o reforço da necessidade da colaboração e atendimento das demandas educacionais locais, regionais em relação àquelas definidas em nível nacional:

Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes (BRASIL, 2001, art. 2º).

Essa lei prevê a cooperação dos entes federativos e da sociedade civil organizada quanto à avaliação do PNE, bem como das metas por ele estabelecidas: “Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2001, art. 3º). Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 59 de 2009 alterou algumas disposições da Constituição de 1988 acerca da educação, em especial, do PNE; o Art. 211, parágrafo 3º, ganhou a seguinte redação: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.” (BRASIL, 2009, art. 2º).

Como forma de garantir a colaboração entre os entes federados, a Emenda Constitucional 59/2009 alterou o *caput* do artigo 214 da Constituição Federal, além de acrescentar um inciso do mesmo artigo, assim expressando:

Art. 214. A Lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:  
VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009, art. 4º).

Neste ponto, têm-se evidências de que a intenção aqui é garantir a articulação entre as diferentes esferas federativas, na construção e execução das metas definidas pelo PNE, nos diversos níveis educacionais. Por fim, é feita a ressalva concernente ao prazo para que se efetivem os incisos definidos no artigo 208 da Constituição de 1988: “o disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União” (BRASIL, 2009, art. 6º).

No artigo 6º dessa Emenda Constitucional, observa-se que o cumprimento de um complexo de atribuições e obrigações estatais previstas no artigo 208 da Carta Constitucional acaba estando submetido a metas e objetivos definidos no Plano Nacional de Educação. Consultando o referido artigo constitucional, constata-se as inúmeras atribuições conferidas ao Estado Brasileiro:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - Oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Junto ao conjunto de legislações que sinalizam para a modernização e fortalecimento da legislação educacional brasileira na contemporaneidade, é lançado o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE, Decreto 6.094/2007), dentre cujas definições prevê a sistematização do Plano de Ações Articuladas (PAR). De acordo com Souza (2014), a formulação do PMCTE contou com o esforço da iniciativa privada e do poder público, sendo “apresentado e legitimado no Congresso Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina, elaborado pelo Instituto Gerdau, Fundação Coleman e Fundação Jacobs, sendo organizações de origem empresarial” (SOUZA, 2014, p. 107). Logo, no capítulo 1º do decreto, verifica-se a preocupação geral com o acompanhamento e garantia da melhoria da qualidade da educação:

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007, Art. 1º).

Nos artigos que se seguem, pode-se verificar um conjunto de legislações que buscam reforçar o pacto federativo, ressaltando a necessidade do regime de colaboração entre os entes federativos no alcance das metas estipuladas:

O Ministério da Educação enviará aos Municípios, Distrito Federal e Estados, como subsídio à decisão de adesão ao Compromisso, a respectiva Base de Dados Educacionais, acompanhada de informe elaborado pelo INEP, com indicação de meta a atingir e respectiva evolução no tempo (BRASIL, 2007, art. 5º, parágrafo 1º).

Os Dados Educacionais poderão ser organizados a partir da aplicação de algumas ferramentas de avaliação periódicas, como os dados escolares presentes no Censo Escolar, e

combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007, art. 3º).

Destaca-se nas leis educacionais vigentes o convite à participação da sociedade civil na consecução das metas e objetivos, algo muito além do pacto federativo, por meio regime de colaboração entre os entes federados.

Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007, art. 7º).

Neste ponto, há a ampliação na atribuição de responsabilidades na elaboração, fiscalização e cumprimento das metas e objetivos elencados na legislação educacional que, reunidos, encontram-se sistematizados na busca pela “melhoria da qualidade da educação básica”. Na seção II do Decreto 6.094/2007, *Do Plano de Ações Articuladas*, encontra-se o ponto alto da delegação de autonomia e, principalmente, de atribuições, compromissos e responsabilidades dos municípios. Assim define o PAR: “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007, art. 9º). No Art. 10, está claro que a execução do PAR dar-se-á mediante um *feedback* constante entre União e Municípios, podendo inclusive contar com o auxílio dos Estados: “O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado”.

De acordo com Oliveira (2017), o PAR serviu como um impulsionador na elaboração dos planos municipais, sua execução e alinhamento ao PNE, sobretudo, quanto ao auxílio orçamentário: “o Plano de Ações Articuladas possibilitou a viabilização de recursos para as escolas, entretanto, é percebido como superposição de atividades” (OLIVEIRA, 2017, p. 20). Pelo exposto, a autora deixa transparecer que, apesar de auxiliar na conformação e execução dos planos municipais, o cumprimento das disposições do PAR parece sobrecarregar a administração educacional local com uma espécie de duplicidade de atribuições.

O acompanhamento do compromisso firmado pelo poder público municipal com a União será monitorado, principalmente por meio da confecção de relatórios ou, em casos

específicos, da visitação de uma equipe do Ministério da Educação, como se dispõe no Art. 11: “O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica”. O acompanhamento dos planos municipais pelo MEC será efetivado periodicamente, “competindo a cada conveniente a divulgação da evolução dos dados educacionais no âmbito local” (BRASIL, PAR, art. 11, parágrafo 1º, 2007).

A adesão dos municípios ao Plano de Ações Articuladas (PAR) prevê uma série de compromissos de parte a parte: previsão orçamentária, atribuições, ferramentas de acompanhamento e avaliação, publicidade das informações, a participação público e privada, a aplicação de avaliações periódicas como a Prova Brasil; no entanto, prevê punições aos entes que não cumprirem as metas e previsões estabelecidas: “O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação” (BRASIL, PAR, Art. 11, parágrafo 3º, 2007).

No ano seguinte, em 2013, o Ministério da Educação disponibilizou a cartilha *Orientações para atualização do Plano de Ações Articuladas (PAR) do município* (BRASIL, 2013), na qual descreve os detalhes dos passos que o poder público municipal deveria seguir para cumprir os dispositivos previstos no decreto 6.097/2007, quanto à adesão do PAR. O acesso ao sistema do MEC, iniciaria por meio da plataforma do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC); nesta, devem-se cumprir algumas etapas: Etapa Preparatória (Etapa de Dados da Unidade); Diagnóstico (Etapa de identificação da situação educacional) e Etapa de Planejamento.

Na etapa de Dados da Unidade, devem-se fornecer informações sobre: Dirigentes (Prefeito, Secretaria Municipal de Educação, Dirigente Municipal de Educação); Equipe (Equipe Local e Equipe Nutricionistas); e Conselhos (Conselho Municipal de Educação e Conselho de Alimentação Escolar). Na etapa de Identificação da Situação Educacional, os municípios devem: relacionar as metas do PME/PEE ao indicador definido; apontar a situação existente para cada componente do indicador definido; e apresentar uma justificativa coerente à situação relatada. A etapa de Planejamento compreende: Elaboração do Plano de Trabalho com a apresentação de demandas que busquem solucionar a situação existente; Período, para os próximos 3 (três) anos; e Iniciativas, abrangendo as etapas, modalidades e desdobramentos da Educação Básica.

Tais informações devem ser dispostas nos passos de 1 a 7 existentes em sequência no site do SIMEC: justificativa para atualização do PAR; passo 1: dados da unidade; passo 2:

questões pontuais; passo 3: validação das alterações; passo 4: IDEB; passo 5: situação atual; passo 6: subações para atualização; e passo 7: atualização do PAR (BRASIL, 2013, p. 5).

O esforço conjunto traduzido nas legislações educacionais desde a Constituição Federal de 1988, passando pelo PNE 2001-2010, até o PAR, foi algo que proporcionou avanços que possibilitaram a construção do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e dos planos subnacionais estaduais e municipais.

Desse modo, as 20 metas apontadas no último Plano Nacional de Educação (PNE) estão assim divididas:

*a) Metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade:* Meta 1, Meta 2, Meta 3, Meta 5, Meta 6, Meta 7, Meta 9, Meta 10, Meta 11.

Nas metas citadas, enuncia-se: **meta 1** - universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2015, p. 21); **meta 2** - universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE; **meta 3** - universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento); **meta 5** - alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental; **meta 6** - oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica; **meta 7** - fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: anos iniciais do EF (de 5,2 – 2015 à 6,0 - 2021), anos finais do EF (de 4,7 – 2015 à 5,5 - 2021), e ensino médio (de 4,3 – 2015 à 5,2 - 2021); **meta 9** - elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional; **meta 10** - oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional; **meta 11** - triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.

*b) Metas voltadas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade:* Meta 4 e Meta 8.

Nas metas citadas, anuncia-se: **meta 4** - universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados; **meta 8** - elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

*c) Metas para a valorização dos profissionais da educação:* Meta 15, Meta 16, Meta 17 e Meta 18.

Nas metas citadas, destaca-se: **meta 15** - garantir, em regime de colaboração entre a união, os estados, o distrito federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam; **meta 16** - formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino; **meta 17** - valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE; **meta 18** - assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da constituição federal.

*d) Metas referentes ao ensino superior:* Meta 12, Meta 13 e Meta 14, já apresentam, além dos períodos definidos para a sua execução, o firmamento de uma coalisão de forças conjuntas entre os entes federados.

É possível afirmar que a União, Estados e municípios, assim como os diversos setores da sociedade brasileira, almejam com o PNE, em um decênio (2014-2024), construir uma nova realidade educacional para o País, isto é, uma situação esperada como fruto da implantação de suas estratégias e do atingimento das metas. Dessa forma, o acompanhamento do PNE deve partir de um diagnóstico sobre a situação atual da educação brasileira (BRASIL, 2015, p. 16).

A preocupação em garantir um diagnóstico fidedigno da realidade educacional brasileira passa pelo reforço do regime de colaboração, pois se compreende que a construção de planos estaduais e municipais, assim como a alimentação do sistema do SIMPEC pelos entes federados, possam fornecer com maior propriedade informações para a elaboração de estratégias de superação das dificuldades, o cumprimento das metas estabelecidas e ainda a fiscalização da União sobre a execução das disposições previstas nas legislações educacionais por Estados e municípios.

Diante da análise no conjunto de legislações que se ocupa da educação no Brasil desde a Constituição Federal de 1988 até este momento de implantação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), empenhou-se em verificar *in loco* como se efetivou o processo de participação social na construção do Plano Municipal de Educação em um município paraense da região do Baixo Tocantins, Abaetetuba, Pará, conforme será apresentado na seção a seguir. Trata-se de uma análise de documentos que nortearam todo o processo de construção do Plano Municipal de Educação no referido município, desde a primeira Conferência Municipal de Educação até a transformação do Plano em Lei, após a aprovação do mesmo na Câmara Municipal.

### **3 REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO: UNINDO FORÇAS PELA CONSTRUÇÃO DO PNE E DOS PMES**

Nesta seção, realizam-se análises acerca do reforço ao regime de colaboração na educação já anunciado desde a Constituição Federal de 1988 - artigos 23, 211 e 214, em especial o § 4º do art. 211, que determina: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988). Esse regime é regulamentada em legislação específica pela LDB - Lei 9394/1996, no artigo 8º, que anuncia: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996), entre outros pontos. Assim, empreenderam-se esforços de demonstrar a partir da idealização da Conferência Nacional de Educação (2010), de suas proposições, encaminhamentos e deliberações, o caminho que vai se pavimentando até a construção e conclusão do Plano Nacional de Educação e dos Planos Municipais de Educação, em especial o PME do município de Abaetetuba, objeto e lócus de pesquisa. Os resultados das análises sobre este campo de luta pela educação são apresentados nesta seção.

#### **3.1 CONAE e a mobilização nacional: pela construção dos Planos de Educação já!**

No início do ano de 2010, o Ministério da Educação efetivou um esforço singular no sentido da criação de um Sistema Nacional Articulado de Educação, fundamentado na proposição de estratégias e de ações para a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação, assim fazendo surgir uma demanda de ações, encontros e reuniões fomentadoras da criação dos Planos Municipais de Educação PME. No entanto, desde o ano de 2008, o MEC já estabelecia dispositivos favoráveis aos Municípios e seus Planos Educacionais:

Durante a realização da Conferência Nacional da Educação Básica, em abril de 2008, o Ministério da Educação assumiu o compromisso institucional de apoiar a organização da Conferência Nacional de Educação – CONAE (BRASIL, 2010a, p. 3).

Nos anos que antecederam a realização da CONAE (2010), as ações realizadas em território nacional convidam à compreensão do chamado regime de colaboração entre os entes federados, o que, segundo Saviani (2016), já se encontra previsto na Constituição Brasileira,

sendo ainda mais sistematizado na LDB (Lei 9394/1996), pois nas prévias da Conferência anunciava-se

Em uma ampla parceria entre os Sistemas de Ensino, os Órgãos Educacionais, o Congresso Nacional e a Sociedade Civil, a Comissão Nacional definiu que a CONAE será realizada, em Brasília – DF, no mês de abril de 2010, e será precedida de Conferências Municipais ou Intermunicipais, a serem realizadas no primeiro semestre de 2009 e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal, com datas previstas para o segundo semestre de 2009 (BRASIL, 2010a, p. 3).

A leitura do excerto permite identificar o cumprimento de um grande desafio na elaboração dos Planos Educacionais, o que segundo Loureiro (2016) seria garantir a participação dos diversos setores da sociedade, também para que Municípios e Estados pudessem garantir a consonância de seus planos com o PNE. A previsão acerca de “Conferências Municipais e Intermunicipais” ganhou maior sustentação já nos anos anteriores, com o Decreto 6.094/2007, que versa sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR), sendo este uma via de conexão entre a União e os entes federados.

De acordo com Rolim, Cruz e Sampaio (2013), o ordenamento jurídico constitucional, inaugurado com a Constituição Federal de 1988, garantiu à sociedade civil o surgimento de espaços institucionais para sua efetiva participação e fiscalização quanto à constituição e efetivação de documentos legais para dar conta das demandas coletivas. Neste sentido, a CONAE se apresentou como “um momento impar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil” (BRASIL, 2010a, p. 4), já que garantiu a união de forças da:

sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes se reunirão em torno da discussão pela melhoria da qualidade da educação brasileira (BRASIL, 2010a, p. 4).

É importante ressaltar que, após mais de uma década de aprovação da última LDB, ainda havia ressentimento quanto à maciça participação da sociedade civil em conjunto com os agentes políticos, visto que

o **Estado** Nacional ainda carece da firme adesão da **Sociedade civil** e política no debate acerca da concepção, organização e implementação de uma CONAE, envolvendo a discussão ampla da educação nacional em todos os níveis e modalidades de educação (BRASIL, 2010a, p. 6).

Como forma de atender às diversas demandas da sociedade na divulgação do PNE e de seus congêneres estaduais e municipais, o Documento-Referência do CONAE (2010) subdividia-se em seis eixos, complementares entre si:

- I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional.
- II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação.
- III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar.
- IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação.
- V – Financiamento da Educação e Controle Social.
- VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (BRASIL, 2010a, p. 8).

Dentre os eixos, destaca-se a garantia da universalização da educação de qualidade em todo o território nacional. Outro ponto alto seria a “Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar”, em que se suscita não apenas a abertura de vagas de forma a atender toda a população, mas também a garantia do acesso ao espaço escolar com a utilização do transporte escolar, garantia da alimentação escolar, etc. Outro eixo que chama a atenção é o que se refere ao “Financiamento da Educação e Controle Social”, o que permite uma maior transparência das informações sobre receitas e despesas educacionais e, por conseguinte, maior acompanhamento e fiscalização por meio da sociedade civil organizada. Quanto ao Eixo VI: Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade, é perceptível o atendimento equânime aos diferentes sujeitos sociais com suas respectivas peculiaridades e/ou limitações, bem como o respeito às diversidades regionais e locais, sempre em diálogo com o nacional e o global.

O documento final da CONAE (2010b) apresenta a efetivação de alguns anseios já preconizados na versão de referência, como demanda pela participação de diversos setores governamentais e da sociedade civil organizada:

A profícua parceria que se estabeleceu entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil constituiu fator determinante para a mobilização de amplos setores que acorreram às conferências municipais ou intermunicipais (BRASIL, 2010b, p. 7).

Desta parceria na elaboração de propostas para a constituição de um PNE e, a partir deste, dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, originou-se o acréscimo de um elevado número de 5.300 deliberações em parágrafos encaminhadas ao Sistema de Relatoria da CONAE; após esforços conjuntos em sistematizar estes encaminhamentos, foram levadas 2057 emendas aos delegados das plenárias por eixo. Após as plenárias, 694 emendas foram sistematizadas e, em seguida, levadas à plenária final da CONAE; desse processo, 677 emendas foram aprovadas e inseridas no documento final.

Além das contribuições oriundas de uma pluralidade de vozes da sociedade civil, a CONAE acabou se conformando numa reunião de subconferências: Conferências Nacionais

de Educação Básica, de Educação Profissional e Tecnológica, da Educação Escolar Indígena, do Fórum Nacional de Educação Superior. Visto de outra forma, este arregimentar de conferências acabou sendo definido por uma pluralidade de vozes de atores sociais, “expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (BRASIL, 2010b, p. 9).

Um dos destaques das discussões e aprovações da CONAE foi o reconhecimento da expressão Sistema Nacional de Educação, assim como o previsto na Carta Constitucional de 1988. Isso se deu porque, segundo Saviani (2017), a CF apresentava certa dicotomia ao sugerir a criação de sistemas educacionais em colaboração entre os entes federados, o que foi contornado pela LDB, que garantiu autonomia aos municípios na organização e gestão do nível educacional sob sua atribuição. Com a concepção do texto final da CONAE, tal dualidade terminológica ficou resolvida, pois

A expressão Sistema Nacional Articulado de Educação, tema central da CONAE, aprovada em seu Regimento Interno, refere-se ao processo constituinte da forma de organização da educação de um sistema nacional de educação. Considerando, porém, o citado dispositivo constitucional, este documento utiliza a expressão **Sistema Nacional de Educação**, por entendê-lo, conforme o espírito da letra constitucional e de acordo com a deliberação da reunião da Comissão Organizadora Nacional da CONAE, realizada em 06 de maio de 2010. Assim, o SNE é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados (BRASIL, 2010b, p. 14-15).

De acordo com o entendimento presente no regimento da CONAE, o SNE sistematiza-se em um mecanismo articulador pautado no reforço do regime de colaboração do pacto federativo de forma a reforçar a unidade nacional, respeitando a autonomia de Estados e Municípios na organização, gestão e construção do PME, de modo a contemplar as demandas locais sem prejuízo às macropremissas previstas no PNE. Pensado desta forma, o SNE acaba por protagonizar um papel não apenas de articulador, mas também de regulador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal), “garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um” (BRASIL, 2010b, p. 22).

Diante do exposto, o documento final ressalta a urgência na regulamentação do Regime de Colaboração, que deve explicitar a participação da União na cooperação técnica, sobretudo, nas transferências regulares de recursos financeiros às Instituições Públicas

componentes da esfera de poder dos demais entes federados, ressaltando a prioridade dos entes com baixos índices socioeconômicos e educacionais, com dificuldades na oferta da EJA e, por conseguinte, com indicadores elevados de pobreza e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Desta forma, destacam-se dentre as ações passíveis de implementação do regime de colaboração, aquelas que estimulam a autonomia e cooperação dos municípios:

- i) Estimular a organização dos sistemas municipais de ensino.
- j) Orientar os conselhos municipais de educação, para que se tornem órgãos de normatização complementar do ensino público municipal e das instituições privadas de educação infantil, no contexto do SNE, dando suporte técnico e jurídico efetivo aos municípios que ainda não constituíram seus conselhos; (BRASIL, 2010b, p. 26).

A referência ao estímulo à “organização dos sistemas municipais de ensino”, remete à criação de Fóruns Educacionais nos Municípios, com o propósito de reunir diversas instituições, públicas e privadas, e a sociedade civil na ampliação das discussões que favoreçam a elaboração de um PME em atenção às demandas sociais, culturais e produtivas locais. O FME ganhou terreno fértil entre a sociedade civil organizada e o poder público instituído no município de Abaetetuba (*lócus* da presente pesquisa), Pará, pois daí iniciaram-se discussões em prol da criação do PME, o que resultou primeiramente no estabelecimento legal do Fórum Municipal de Educação, em 2013.

Assim, envolvidos nesta corrente nacional pela elaboração do PNE e, por conseguinte, dos PMEs, a Prefeitura Municipal de Abaetetuba baixou o decreto nº 188/2013, que “institui o Fórum Municipal de Educação do Município de Abaetetuba e dá outras providências” (ABAETETUBA, 2013a). Neste sentido, diversas são as demandas discriminadas para justificar tal ato de governo, dentre elas, o envolvimento do Município nesta “força-tarefa” nacional pela educação em atendimento aos encaminhamentos oriundos da CONAE (2010). Assim, é anunciado que se está “considerando as deliberações da Conferência Nacional de Educação 2010;”. Em outro ponto do decreto, lê-se o empreendimento de ações pautadas no Regime de Colaboração já evidenciadas nas deliberações da Conferência de 2010. Desta forma, também se está

CONSIDERANDO a competência do Município na coordenação da política municipal de educação articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, executiva, deliberativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais e em atenção à portaria 1.407 de 14 de dezembro de 2010, do Ministério da Educação e ao Regimento Interno do Fórum Nacional de Educação (ABAETETUBA, 2013a).

Pela leitura do excerto, nota-se que ele se pauta por uma premissa de criação de um Sistema de Educação Municipal, mas em reconhecimento e articulação com os demais níveis e sistemas, sempre em atenção à modernização da legislação educacional, que se vai empreendendo neste contexto até a construção homologação do PME em Abaetetuba, o qual se consolidou no ano 2015, em meio a um intenso ciclo de audiências, debates e deliberações educacionais da CONAE (2014), como se pode ver a seguir.

### **3.2 Do Fórum Municipal de Educação ao PME - Abaetetuba: sociedade civil e poder público pela educação municipal**

Em seu parágrafo inicial de justificativa à sua instituição, o Decreto de criação do Fórum Municipal de Educação (Decreto nº 188/2013) profere um dos fatores de urgência para tanto, pois se considera “a necessidade de institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo que garanta o diálogo como método e a democracia como fundamento” (ABAETETUBA, 2013a). Desta forma, o referido recurso legislativo à educação, resolve

Artigo 1º - Instituir, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Abaetetuba o Fórum Municipal de Educação de Abaetetuba – Pará, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar a Conferência Municipal de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns Estadual e Nacional (ABAETETUBA, 2013a).

Atendendo a uma determinação nacional oriunda do documento final da CONAE 2010, institui-se o Fórum Municipal de Educação do Município de Abaetetuba. O artigo no qual se anunciam as instituições do poder público e da sociedade civil organizada demonstra a participação de frentes diversas da sociedade nas discussões no campo educacional: “O Fórum Municipal de Educação de Abaetetuba/PA é composto por representantes da Secretaria Municipal de Educação e membros indicados pelas instituições a seguir especificadas” (ABAETETUBA, 2013a, Art. 2º). Dentre as instituições componentes do FME, constam dois integrantes de cada instituição supracitada, 1 titular e 1 suplente: Clube de Ciências de Abaetetuba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Representantes das Escolas Particulares; Unidade Técnica de Educação Especial; 3ª Unidade Regional de Educação; Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública (SINTEPP); Associação dos Artesãos de Brinquedos e Artefatos de Miriti de Abaetetuba (ASAMAB); Associação dos Remanescentes de Quilombolas do Piratuba (ARQUITUBA); Associação dos Deficientes do

Município de Abaetetuba (ADEMA); Associação dos Moradores das Ilhas de Abaetetuba (AMIA); Conselho Tutelar; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Abaetetuba (STRA); Associação Beneficente de Educação e Neurofuncional Milton Melo; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Abaetetuba (APAE); Movimento dos Ribeirinhos das Ilhas e Várzeas de Abaetetuba (MORIVA); Diocese de Abaetetuba; Conselho Municipal de Educação (CME); Universidade Federal do Pará, Campus de Abaetetuba (UFPA); Secretaria Municipal de Educação de Abaetetuba (SEMEC); Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Agricultura; Câmara dos Vereadores; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Abaetetuba (CMDCA); Conselho de Alimentação Escolar (CAE); Conselho do FUNDEB; Representante dos Pais; Representante dos Alunos; Representante dos Gestores da Rede Municipal; Representante dos Gestores da Rede Estadual; Representante dos Coordenadores Pedagógicos da Rede Municipal; Representante dos Coordenadores Pedagógicos da Rede Estadual; Representante das Igrejas Evangélicas e Associação dos Remanescentes dos Quilombolas das Ilhas de Abaetetuba (ARQUIA).

Depois de alguns meses da publicação do referido Decreto, iniciou-se uma série de reuniões do FME com a participação das instituições relacionadas e ainda com outras que passaram a militar nas reuniões. Desta forma, uma série de 5 reuniões ocorreu entre 6 de dezembro de 2013 e 26 de março de 2014 – data da última reunião que antecede o Decreto Nº 222/2014 de 29 de Abril de 2014, que nomeia representantes para a composição do Fórum Municipal de Educação, com vistas à definição e execução das ações necessárias à construção do Plano Municipal de Educação – PME (ABAETETUBA, 2014a). Na primeira dessas reuniões, em 6 de dezembro de 2013, as principais decisões e encaminhamentos foram: definição de uma secretária executiva do Fórum, organização de uma agenda de reuniões ordinárias, construção de uma lista de contatos dos representantes das entidades e elaboração do Regimento do Fórum Municipal (ABAETETUBA, 2013b [Ata I]). Na segunda reunião do FME, em 8 de janeiro de 2014, o principal pleito relacionou-se à urgência na organização de um atendimento educacional especial. Sobre esta questão,

A Sr<sup>a</sup>. Rosa Quaresma fez uma fala sobre a demanda do atendimento educacional especializado, ressaltando que a equipe da UTEE (Unidade Técnica da Educação Especial) está organizando documento para discutir sobre o atendimento para o público alvo da educação especial nas escolas do campo da rede estadual de ensino, ressaltando também sobre a importância de fazermos uma leitura sobre o PNE (Plano Nacional de Educação) referente à Educação do Campo (ABAETETUBA, 2014b [Ata II]).

Aqui, evidencia-se um discurso em prol de uma clientela específica do campo educacional, a educação especial e a necessidade que lhe é própria quanto ao atendimento especializado no núcleo urbano; no entanto, destaca-se também a educação do campo. Na terceira reunião do FME, em 27 de janeiro de 2014, a principal pauta girou em torno na prestação de contas do FUNDEB e na elaboração de regras mais rígidas na composição do Conselho do FUNDEB, pois, com a dificuldade de elaboração da prestação de contas, seria possível que o Município viesse a perder recursos da União. Nesta reunião, as discussões limitaram-se a pensar a educação municipal e sua principal linha pública de financiamento, o FUNDEB (ABAETETUBA, 2014c [Ata III]).

Na quarta reunião, em 13 de fevereiro de 2014, foi feita a apresentação e leitura de alguns artigos de uma minuta preliminar do Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação, sendo alguns deles pontos-alvo de questionamentos, o que gerou a anotação das demandas explicitadas e encaminhadas para posterior apreciação. Ainda neste momento, ocorreu a alocação das instituições nas comissões permanentes, ficando assim composta

Comissão de Monitoramento e Sistematização: Secretaria Municipal de Educação – SEMEC, Conselho Municipal de Educação – CME, Conselho do FUNDEB, Igrejas Evangélicas, Unidade Técnica de Educação Especial – UTEE, Associação dos Remanescentes dos Quilombolas das Ilhas de Abaetetuba – ARQUIA, Movimento dos Ribeirinhos das Ilhas e Várzeas de Abaetetuba – MORIVA – CPT, Universidade Federal do Pará – UFPA, DIEESE, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Abaetetuba – STRA, Associação dos Moradores das Ilhas de Abaetetuba – AMIA, 3ª Unidade Regional de Educação – 3ª URE, Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará – SINTEPP, Conselho Tutelar, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFPA, Representantes dos Coordenadores Pedagógicos da Rede Municipal, Representantes dos Coordenadores Pedagógicos da Rede Estadual, Representantes dos Gestores da Rede Municipal, Representante dos Gestores da Rede Estadual e Clube de Ciências (ABAETETUBA, 2014d [Ata IV]).

A composição da Comissão citada demonstra uma efetiva participação da sociedade civil organizada no FME e, por conseguinte, nas discussões que levaram à elaboração do PME. Sobre a composição desta comissão, é importante ressaltar que muitas das associações acima discriminadas não possuem relação direta com a educação, porém, representam parcelas específicas da população que indubitavelmente serão atendidas pelos serviços educacionais e não se furtaram a militar no FME, de forma a ter suas especificidades educacionais atendidas, a exemplo de: educação especial, educação do campo, população ribeirinha, população remanescente de quilombos, entre outros. A segunda comissão, a Comissão de Mobilização e Divulgação, teve como componentes

Secretaria Municipal de Assistência Social, Câmara Municipal de Abaetetuba, Associação dos Artesãos de Brinquedos e Artefatos de Miriti – ASAMAB, Associação dos Deficientes do Município de Abaetetuba – ADEMA, Secretaria de Meio Ambiente – SEMEIA, Associação dos Remanescentes Quilombolas de Abaetetuba – ARQUIA, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Abaetetuba – APAE, Representante das Escolas Particulares, Representantes de Pais de Alunos, Conselho de Alimentação Escolar – CAE, Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRI, Secretaria Municipal de Saúde – SESMAB, e Representante de Aluno (ABAETETUBA, 2014d [Ata IV]).

Na composição desta Comissão, tem-se a participação da sociedade e do poder público nas diversas áreas de atuação: saúde, artesanato, educação especial, militância étnico-racial, agricultura, além do protagonismo de pais e alunos nos encaminhamentos direcionados à organização da Educação Municipal. Na reunião V, ocorrida em 26 de março de 2014, mais uma vez se debateu sobre as alterações propostas na versão preliminar do Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação (RIFME), bem como sobre a urgência no encaminhamento da nomeação das instituições e seus respectivos membros para a constituição do FME, o que ocorreu em 22 de abril de 2014 (ABAETETUBA, 2014e [Ata V]).

Ainda no mês de abril de 2014, deu-se a publicação do Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação, com 35 instituições públicas e privadas tomando parte em tal documento do FME. Além das instituições mencionadas e seus respectivos representantes (titular e suplente), o RIFME define segmentos e categorias representadas no FME:

O Fórum Municipal de Educação de Abaetetuba será sempre composto por membros titulares e membros suplentes, que representam entidades, órgãos e movimentos sociais representativos dos segmentos da educação escolar e dos setores da sociedade com atuação amplamente reconhecida na melhoria da educação municipal (ABAETETUBA, 2014f, art. 6º).

É importante ressaltar que, nos parágrafos seguintes ao Art. 6º do documento, enumeram-se segmentos e categorias, de acordo com o parágrafo 1:

São considerados, segmentos da educação: o(a)s estudantes, 0(a)s pais e mães e representantes legais de estudantes; o(a)s profissionais da educação e o(a)s dirigentes (gestores (a)s dos órgãos educacionais e instituições educativas); conselheiro(a)s da educação e parlamentares da Câmara Municipal de Abaetetuba (ABAETETUBA, 2014f, art. 6º, § 1º).

Aqui, veem-se instituições públicas e privadas, bem como a sociedade civil representada de forma individual e/ou coletiva. Na sequência, no parágrafo §2º, lê-se que “são

considerados categorias representativas da sociedade as(os):”, em 7 incisos encontram-se dispostas tais categorias

I – Centrais Sindicais dos Trabalhadores; II – Confederação dos Empresários; III – Movimentos em Defesa da Educação; IV – Movimentos de Afirmação da Diversidade e da Inclusão; V – Comunidade Científica; VI – Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação; e, VII – Órgão Estaduais de Fiscalização e de Controle Interno e Social (ABAETETUBA, 2014f, art. 6º, § 2º).

A leitura dos dois parágrafos do Art. 6º do RIFME ressaltam o compromisso previsto desde a CONAE (2010) concernente à importância da efetiva participação da sociedade civil nas discussões do que posteriormente seriam o PNE e os PME – no caso em questão o PME de Abaetetuba: a colaboração da sociedade civil organizada coletivamente e/ou individualmente e o convite a toda a sociedade, às instituições direta e indiretamente ligadas ao campo educacional, num esforço coletivo que uniu clientela atendida, poder público e seus agentes, instituições da sociedade civil organizada e representantes de categorias não institucionalizadas. Mesmo considerando a mensagem de arregimentação da sociedade em geral em torno da causa educacional, o RIFME discorria sobre requisitos passíveis de atendimento para o ingresso no FME. Assim, sentenciava que

A critério do pleno, a composição do FME de Abaetetuba poderá ser alterada com a inclusão de outros órgãos, entidades e movimentos da comunidade educacional, observando

I – Amplo reconhecimento público do órgão, em ao menos um segmento ou setor da sociedade disposto no art. 6º; II – Sua abrangência municipal; III - Tempo de existência e tempo de efetiva atuação da entidade/órgão/movimento; IV – Quantidade de filiados e/ou pessoas abrangidas pela atuação da entidade/órgão (ABAETETUBA, 2014f, art. 7º).

Além dos critérios estabelecidos, o ingresso de novas componentes dar-se-ia por meio da formalização do agente interessado com o uso de requerimento, que deveria ser aprovado em assembleia subsequente ao pedido, contando com a participação de no mínimo dois terços dos componentes do FME. Isso se dava em cumprimento ao Art. 16º, parágrafo I do RIFME, que garante que

Cabe a Coordenação do FME:

I – convocar reuniões ordinárias e extraordinárias do FME de Abaetetuba, expandindo a convocação para membros titulares e para cada um dos órgãos, entidades e movimentos representados, com antecedência mínima de cinco dias, encaminhando a pauta e documentos a ela correspondentes; (ABAETETUBA, 2014f, art. 16º, I).

Em 6 de junho de 2014, foi convocada uma reunião extraordinária após a realização do I Encontro de Formação do FME de Abaetetuba. Nota-se que tal convocação foi motivada por uma demanda principal: a criação e manutenção do FME não se substancia apenas pelo ouvir propostas de demandas aos diversos segmentos da sociedade, mas entende-se a urgência de formação destes sujeitos sociais em conhecer a estrutura, objetivos e as ações proferidas desde o documento final da CONAE (2010) até àquele momento de adiantadas discussões no FME. Naquela oportunidade, a

Sra Bárbara Cardoso fez a abertura do I Encontro de Formação do FME de Abaetetuba, deu boas-vindas aos presentes e fez a leitura da programação, enfatizando o tema do Encontro: Sistema, Conselhos e Plano como processos reguladores da educação e o objetivo: promover momento de formação aos membros do Fórum Municipal de Educação de Abaetetuba e convidados para fortalecer esse espaço democrático e possibilitar discussões e encaminhamentos relevantes para a política educacional no município (ABAETETUBA, 2014g [Ata VII]).

Neste evento, tomou parte como primeira palestrante a Prof.<sup>a</sup> Maria do Socorro Vasconcelos, Pedagoga, Mestra em Políticas Públicas, tendo como tema de sua palestra: Sistemas de Ensino. De acordo com a Ata do referido Encontro, a palestrante desenvolveu sua argumentação pautada no percurso histórico da educação brasileira, destacando a efetivação do Regime de Colaboração entre os entes federados a partir da Constituição de 1988, da LDB (Lei 9394/1996) e dos respectivos pareceres publicados pelo CNE. Partindo do macro ao microcampo de análise, nota-se como ponto alto desta palestra quando a citada professora

Abordou as atribuições dos Conselhos Municipais de Educação e ressaltou as funções desse Conselho no Sistema Municipal de Ensino, traçou o perfil do CME que segue o regime de colaboração e finalizou demonstrando todos os passos para a criação de uma Lei Municipal de Educação (ABAETETUBA, 2014g [Ata VII]).

O encerramento da primeira palestra aproximava a legislação educacional e a hierarquização da estrutura educacional, ao mesmo tempo em que destacava a autonomia do poder público municipal na criação e gestão de órgãos da educação. Esses foram temas que serviram como um importante “link” discursivo com a segunda palestra, intitulada *Conselho de Educação e Fórum Municipal de Educação*. O segundo palestrante, Sr. Manoel Carlos Guimarães, iniciou sua explanação fazendo um discurso conceitual acerca do Sistema de Ensino, posteriormente focando na exposição da realidade local de arregimentação de forças com o objetivo de dar conta das deliberações da CONAE (2010): organização das diversas

instâncias, criação de órgãos, bem como suas respectivas atribuições, a exemplo do Conselho Municipal de Educação. Assim

Fez referência ao CME de Abaetetuba, enfocando seu histórico de criação e sua situação atual, e ressaltou a necessidade do referido conselho, considerando a autonomia do mesmo como forma de dinamizar o processo legal da educação de acordo com as referências teóricas. Finalizou sua fala com um breve comentário sobre o Fórum Municipal de Educação, a partir do conceito dado pela CONAE (2010), destacou como encontra-se composto o Fórum Municipal der Educação de Abaetetuba, que está respaldado pelo Decreto 188/2013, que instituiu o Fórum e comentou sobre suas atribuições (ABAETETUBA, 2014g, [Ata VII]).

Nos conteúdos trazidos para o debate pelos dois palestrantes, evidenciou-se uma exposição aprofundada do processo teórico no campo educacional e ainda da concretização de ações propostas do macro ao microcampo educacional nas instâncias governamentais, não de forma impositiva, mas reforçadora do regime de colaboração entre os entes federados no campo educacional, de forma a dar conta de todo um conjunto de legislações que emerge desde a Carta Magna brasileira de 1988. No terceiro momento de palestra do encontro, ocorreu a exposição de membros do Conselho Municipal de Educação acerca do processo da construção e alinhamento do Plano Municipal de Educação ao PNE. Inicialmente, a equipe técnica multiplicadora do processo de alinhamento do PME, composta por Gecilene Cardoso do Rêgo, Iêda de Nazaré dos Santos Oliveira e Nazaré de Jesus Cardoso Nonato, abriu inscrições a quem se interessasse em compor a Comissão do Alinhamento do PME. Na sequência,

Fazendo uso da palavra, Gecilene Rêgo explicou como deve ser realizado o processo de alinhamento do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba, enfatizou que o mesmo já foi elaborado por meio de encontros e conferências, mas não foi encaminhado para a Câmara Municipal para ser aprovado. E a equipe participou de um encontro com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC, na qual receberam orientações quanto ao alinhamento do Plano Municipal de Educação ao Plano Estadual de Educação, e ao Plano Nacional de Educação, ou seja, o PME deve ser construído de acordo com as diretrizes e metas do Plano Nacional e considerando as metas do Estado (ABAETETUBA, 2014g [Ata VII]).

A fala da confrade educacional Gecilene Rêgo ressalta o principal parâmetro norteador da construção do PME de Abaetetuba, qual seja, o regime de colaboração entre os entes federados, destacando o que foi demonstrado em momentos anteriores: a autonomia na composição dos Planos Municipais de Educação e dos Sistemas Municipais de Educação, porém, com a necessidade de articulação e alinhamento com os planos nacional e

estaduais/distrital. Trata-se de algo que fica evidente com a formação que o núcleo municipal tivera com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC).

A sequência da fala de Gecilene destaca um importante fator norteador da constituição do PME, “o plano é territorial, não é de governo, tem vigência de 10 anos” (ABAETETUBA, 2014g, [Ata VII]). Mediante toda esta empreitada educacional local, o Plano Municipal de Educação de Abaetetuba foi homologado somente com a promulgação da Lei nº 437/2015 de 24 de junho de 2015, já sob forte influência das deliberações da CONAE (2014), como se analisará na sequência.

### **3.3 PME - Abaetetuba: deliberações normativas e desafios educacionais**

As discussões concernentes à união de forças capitaneada na esfera municipal pela elaboração e homologação dos Planos Municipais de Educação foram impulsionadas pela publicação do Documento Norteador Para Elaboração de Plano Municipal de Educação (PME), em 2007, quando estabeleceu-se que “a abrangência do Plano Municipal de Educação deve englobar toda a área de sua competência tenha ele, ou não, sistema de ensino organizado” (BRASIL, 2007, p. 4).

Conforme anunciado anteriormente, a homologação do PME de Abaetetuba se deu somente em 2015, por meio de intensa participação da sociedade civil organizada, pois entendia-se que a “participação popular é princípio básico de uma construção democrática. As políticas públicas educacionais devem estar pautadas nesse princípio, pois quem vivencia o processo educacional em seu contexto mais concreto, que é a escola” (ABAETETUBA, 2015, p. 10). As iniciativas de atendimento às demandas nacionais pela construção do PME trilharam um longo caminho neste município do Baixo Tocantins, fundamentalmente de 2009 a 2015, com os encaminhamentos oriundos da criação e atuação do CME, FME e das Comissões organizadas de forma a atingir a culminância do PME, em alinhamento ao PEE e ao PNE. Dessa forma, havia um esforço pela criação, gestão, articulação e manutenção de um sistema educacional municipal de forma articulada por meio de um regime de colaboração entre os entes federados.

Em meio à intensa mobilização nacional, que tanto motivou e acompanhou os esforços municipais na arregimentação de instituições públicas e privadas quanto primou pelo incentivo à participação da sociedade civil organizada, no caso de Abaetetuba, surgiu um importante elemento norteador, as deliberações da CONAE (2014). No Art. 1º da Lei Nº 437/2015, anuncia-se a aprovação do Plano Municipal de Educação: “Fica aprovado o Plano

Municipal de Educação (PME), com vigência de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta lei...” (ABAETETUBA, 2015, Art. 1º).

Neste sentido, a CONAE (2014) efetivou-se pautada no tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração” (BRASIL, 2014, p. 8). Nas deliberações desta conferência, nota-se o apelo à concretização do Regime de Colaboração, pois anuncia que

O Fórum Nacional de Educação (FNE), órgão de Estado criado pela Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE 2010) e instituído no âmbito do Ministério da Educação pela Portaria nº 1.407/2010 e pela Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024) que tem como atribuição planejar, organizar e coordenar as edições da Conferência Nacional de Educação, convoca toda a sociedade para acompanhar a implementação das deliberações da CONAE 2014, neste documento registradas e acompanhar a implementação do Plano Nacional de Educação e elaboração e execução dos Planos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal de Educação correspondentes (BRASIL, 2014, p. 8).

Fica evidente a reunião de forças da sociedade civil organizada e do poder público instituído na constituição de órgãos e seus respectivos setores vinculados; além disso, tem-se a convocação da sociedade civil para o acompanhamento da efetivação das deliberações da CONAE (2014), e fundamentalmente da “elaboração e execução dos Planos Municipais” de Educação.

A convocação de setores diversos da sociedade civil na construção do PNE e dos PMEs parece ganhar eco no PME de Abaetetuba, quando determina

Art. 2º São diretrizes do PME:

II – universalização do atendimento escolar;

III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

X – promoção do respeito aos direitos humanos;

XI – consideração das necessidades específicas das populações do campo e nas comunidades tradicionais: quilombolas, e assentamentos de reforma agrária, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural (ABAETETUBA, 2015).

Os incisos demonstram a preocupação do poder público local e da sociedade civil em assegurar a oferta dos serviços educacionais em condições de equidade em todo território municipal, respeitando as especificidade de cada área. Em Abaetetuba, a paisagem municipal compõe-se de três territorialidades, em acordo com as concepções de Heidrich (2008), para quem territorialidade se conformaria no sentido cultural dado por uma população ao espaço habitado e pelas condições de produção nele existentes: o núcleo urbano, a estrada e as ilhas (sítio). Neste contexto, das três áreas citadas, duas parecem subdividir-se: a estrada e as ilhas.

Em análise acerca das associações que tomaram parte no Conselho Municipal de Educação, vê-se a atuação de associações de moradores da estrada e das ilhas, algumas sob um apelo generalizante, outras com especificidade de cunho étnico-racial, respectivamente: Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Abaetetuba (STTR) (generalizante no campo); Colônia dos Pescadores do Município de Abaetetuba (Z14) (generalizante no campo/cidade); Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Abaetetuba (STRA) (generalizante no campo); Movimento dos Ribeirinhos e Ribeirinhas das Ilhas e Várzeas de Abaetetuba (MORIVA) (Ilhas); Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Abaetetuba (APAE); Associação dos Remanescentes Quilombolas do Piratuba (ARQUITUBA) (campo); Associação dos Moradores das Ilhas de Abaetetuba (AMIA) (Ilhas); Organizações dos Movimentos Sociais do Campo (campo); Associação das Comunidades Remanescentes dos Quilombos de Abaetetuba (ARQUIA) (campo); Assentamentos de Reforma Agrária das Ilhas de Abaetetuba (campo); e Sindicatos dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará (SINTEPP) (cidade/campo). Percebe-se que, dadas as particularidades das áreas componentes do território do município, tem-se um grande desafio na oferta de educação de qualidade em equidade de condições aos diversos públicos atendidos pela educação municipal.

Neste sentido, parece convidativa a entrada na parte do PME referente à Educação do Campo, que se estrutura baseado na Meta 5 de tal legislação educacional municipal, que objetiva:

Contribuir para elevar a escolaridade da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudo no último ano, para as populações do campo (ilhas, estradas e ramais) de Abaetetuba e dos 87% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (ABAETETUBA, 2015, p. 104).

Na Meta 5, verifica-se que um extenso levantamento acerca dos indicativos referentes à Educação do Campo foi executado e constatou uma relevante distorção série-ano/idade, o que indica uma clientela crescente demandando serviços educacionais na modalidade EJA. Além disso, verificou-se a necessidade de equilibrar os anos de escolaridade de negros e não negros declarados. Nas estratégias programadas para Educação do Campo, destaca-se

5.1- Institucionalizar programas e desenvolver tecnologias para correção de fluxo, para acompanhamento pedagógico individualizado e para recuperação e progressão parcial, bem como priorizar estudantes do campo nas comunidades assentadas, quilombolas e as tradicionais (ilhas, estradas e ramais) com rendimento escolar defasado, considerando as especificidades dos segmentos populacionais considerados;

- 5.2- implementar programas de Educação de Jovens e Adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associados a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial;
- 5.3- garantir, em regime de colaboração com a União e o Estado, acesso gratuito a exames de certificação da conclusão do Ensino Fundamental e Médio; (ABAETETUBA, 2015, p. 121).

No subitem 5.1, destaca-se a atenção maior que deve ser dispensada a “estudantes do campo nas comunidades assentadas, quilombolas e as tradicionais (ilhas, estradas e ramais)”, com foco maior naqueles com rendimento escolar insatisfatório ou abaixo dos índices, devendo ser observada a especificidade do território, da população e do *lôcus* de habitação destas. Outra preocupação latente se deu em relação à distorção série/idade. Como forma de dinamizar o atendimento à certificação do público da EJA, considerou-se importante: “garantir, em regime de colaboração com a União e o Estado, acesso gratuito a exames de certificação da conclusão do Ensino Fundamental e Médio”; destaca-se aqui a colaboração entre os entes federados na aceleração dos níveis de ensino, bem como na celeridade da certificação.

Como exposto, a construção do documento final do PME esteve fortemente norteadas pelas deliberações da CONAE (2014), fundamentalmente nos parâmetros que instigam a participação popular e a representação de toda a diversidade de sujeitos sociais e locais atendidos pelos serviços educacionais. Assim, sentenciamos que

A construção do SNE articula-se à regulamentação do regime de colaboração e à construção e efetivação de um PNE como política de Estado, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino (BRASIL, 2014, p. 20).

Pautado na efetivação de ações que primaram pela construção dos “mecanismos democráticos”, nas demandas deliberadas pela comunidade escolar e, por conseguinte, em sua diversidade, o PME de Abaetetuba apresenta uma rica diversidade de atenção às diversas modalidades e aos públicos atendidos na esfera municipal, baseada em dados geográficos, históricos, climáticos, atenta às sazonalidades produtivas, à diversidade étnico-racial, aos serviços educacionais especiais, entre outros. Assim, são contemplados neste PME: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Especial, Educação do Campo, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Superior, Valorização dos Profissionais da Educação, Gestão Escolar Democrática e Financiamento da Educação.

Além destes pontos, o PME sistematizou um série de gráficos que quantificaram aspectos diretamente ligados ao processo de ensino-aprendizagem, assim como outros indiretamente relacionados, ambos com uma fecundidade ímpar na apresentação de um quadro fidedigno da educação ofertada no município nos anos de construção e concretização do PME.

**a) Sobre o ingresso escolar:** População de crianças de 4 e 5 anos que frequenta a escola (83,5%); população de crianças de 0 a 3 anos que frequenta a escola (9,3%); demonstração da evolução de matrícula em creche – 2010/2014 (67 a 945); demonstração da evolução de matrícula na pré-escola – 2010/2014 (4750 a 5450); população de 06 a 14 anos que frequenta a escola (97,7%); frequência escolar de 06 a 14 anos (51,91% destes alunos estavam no ensino fundamental sem atraso); evolução da matrícula do Ensino Fundamental – 2010/2014 (decréscimo no número de matrículas); população de 04 a 17 anos com deficiência que frequenta a escola (89,7%); faixa etária de idosos na EJA (sede - 19% / estrada – 10% / ilhas – 8%); evolução de matrícula da EJA – remanescentes de quilombos (2010 – 305 / 2014 - 255).

Os índices aqui apresentados demonstram um elevado percentual de crianças de 4 a 5 anos de idade na escola (83,5%), ao passo que se tem um percentual muito baixo de crianças de 0 a 3 anos, apenas 9,3%. Em relação à demonstração da evolução de matrícula em creche, e à demonstração da evolução de matrícula na pré-escola, observou-se uma elevação significativa no número de crianças atendidas de 2010 a 2014, respectivamente: um salto de 67 para 945, 4750 para 5450.

Os dados referentes à população de 04 a 17 anos com deficiência que frequenta a escola (89,7%) revelam um alto índice de pessoas nesta faixa etária sendo atendidas pelos serviços educacionais escolares; as taxas referentes à faixa etária de idosos na EJA (sede - 19% / estrada – 10% / ilhas – 8%), apresenta uma presença minoritária de idosos nas turmas de EJA; conjuntura mais latente quando comparada as três áreas: sede, estrada e ilhas; quando se verificam as informações quanto à evolução de matrícula da EJA – remanescentes de quilombos (2010 – 305 / 2014 - 255), observa-se um decréscimo no número de indivíduos atendidos.

**b) Sobre os profissionais da educação atuantes na educação básica no município de Abaetetuba:** Percentual de Professores da Educação Básica com Pós-Graduação – em Abaetetuba (Professor Não Titulado - PNT: 2 (sede), 1 (estrada/ramal) e 1 (ilhas); Magistério: 216 (sede), 67 (estrada/ramal) e 84 (ilhas); Graduação: 346 (sede), 64 (estrada/ramal) e 139 (ilhas); Especialização: 381 (sede), 46 (estrada/ramal) e 67 (ilhas); Mestrado; 4 (sede), 0

(estrada/ ramal) e 0 (ilhas); Professores da Sede (Professor Não Titulado – PNT: 0,21%; Magistério: 22,76%; Graduação: 36,46%; Mestrado: 0,42%); Professores da Zona Rural: estradas / ramal (Professor Não Titulado – PNT: 0,56%; Magistério: 37/64%; Graduação: 35,96%); Professores das Ilhas (Professor Não Titulado – PNT: 0,42%; Magistério: 34/85%; Graduação: 57,68%; Especialização: 7,05%).

A leitura dos dados acerca da formação dos professores atuantes na educação básica no município de Abaetetuba até 2014 revela um quadro positivo, porém, ainda não plenamente favorável aos preceitos previstos na LDB quanto à obrigatoriedade de habilitação de nível superior para a atuação docente nas diversas áreas do conhecimento: *Percentual de Professores da Educação Básica com Pós-Graduação – em Abaetetuba* (Professor Não Titulado - PNT: 2 (sede), 1 (estrada/ramal) e 1 (ilhas); Magistério: 216 (sede), 67 (estrada/ramal) e 84 (ilhas); Graduação: 346 (sede), 64 (estrada/ramal) e 139 (ilhas); Especialização: 381 (sede), 46 (estrada/ramal) e 67 (ilhas); Mestrado; 4 (sede), 0 (estrada/ramal) e 0 (ilhas). Vemos ainda um número elevado sem a habilitação em nível superior, somando: Professores Não Titulados (2) e de professores com o Magistério (367), sendo que os demais docentes, em número de 1047, possuem nível superior e, destes, 498 possuem titulação em nível de pós-graduação; por fim, num universo de 1047 docentes atuantes, somente 4 possuíam mestrado àquela altura.

O contexto de qualificação dos profissionais da educação atuantes no município de Abaetetuba até 2014 demonstra um quadro desafiador quanto ao que o PME anuncia como incentivo à qualificação e valorização dos profissionais da Educação, pois, em um universo de 1416 docentes atuantes na sede, ilhas e estrada/ramal, encontrava-se um número elevado de docentes sem formação superior, já que os 369 que se encontravam nesta situação representavam mais de 30% do total dos docentes; além disso, neste universo docente, apenas 4 professores possuíam pós-graduação *stricto sensu* em nível de mestrado.

Diante deste quadro docente, nota-se no PME a preocupação com a formação e qualificação docente. Assim, busca-se “garantir, em regime de colaboração com a União e o Estado, cursos de formação inicial e continuada e aperfeiçoamento visando a valorização com a qualificação dos profissionais do magistério” (ABAETETUBA, 2015, p. 196). Além da preocupação com a formação inicial e continuada dos docentes, o Plano Municipal primou pela gestão democrática nas escolas, pois

Tendo a Escola Pública a função social de formar o cidadão, isto é, construir conhecimentos, atitudes e valores que tornem o sujeito solidário, crítico, ético e participativo, a mesma deve tornar-se um espaço do exercício de uma

autêntica democracia almejando desta forma, a vivência da autonomia (ABAETETUBA, 2015, p. 195).

Neste sentido, compreendeu-se que o reforço para o alcance de uma gestão verdadeiramente democrática dar-se-ia pela escolha democrática dos gestores escolares, pela constituição de Conselhos Escolares fortes, participativos, fiscalizadores e propositores de estratégias e ações a serem dirimidas nos espaços escolares, pela descentralização das ações e autonomia dos gestores, compreendendo-se que

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Portanto, faz-se necessário um acompanhamento e formação contínua com os Conselheiros para que consigam efetivamente compreender que assumiram compromisso com o processo ensino-aprendizagem (ABAETETUBA, 2015, p. 202).

Os dados sistematizados até 2014 apontam que, das 174 unidades escolares municipais de Abaetetuba, 141 delas contavam com Conselhos Escolares legalmente constituídos, ou seja, cerca de 82% desses espaços escolares contavam com a efetiva participação da sociedade civil, na figura dos agentes escolares e da comunidade local na fiscalização e tomada de decisão quanto aos recursos financeiros destinados às despesas com custeio escolar. Desta forma, tem-se autonomia das unidades escolares na gestão dos recursos educacionais, havendo também uma série de atribuições a cumprir, de acordo o disposto no próprio PME de Abaetetuba.

O Conselho Escolar, entre outras atribuições, assume a responsabilidade de assumir o gerenciamento de recursos repassados por diversos Programas do Governo Federal através do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / MEC - Ministério da Educação, até porque possui CNPJ, ou seja, é Pessoa Jurídica e possui Conta Bancária. Na denominação do MEC é uma Unidade Executora (UEX) (ABAETETUBA, 2015, p. 206).

No excerto, nota-se que o Conselho Escolar assume autonomia e responsabilidade no gerenciamento dos programas de financiamento da educação, que se constituem e se efetivam dentro de um Regime de Colaboração entre os entes federados, desde que atenda às premissas legais definidas pelo Ministério da educação.

Pelo apresentado acerca da constituição do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba, notou-se a efetivação de premissas constituídas desde a formação do Estado moderno, sobretudo a partir do ideário iluminista, que primou pela participação popular e

atendimento às demandas da sociedade. Além disso, o reforço do pacto federativo por meio de ações articuladas que buscaram atender às previsões legais desde a Constituição Federal, sobretudo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/1996), foi algo garantiu maior atendimento educacional aos diversos sujeitos sociais e locais usuários dos serviços educacionais neste município do Baixo Tocantins.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa acerca da participação da Sociedade Civil na construção do Plano Municipal de Educação do Município de Abaetetuba-PA permitiu a reconstituição de importantes contribuições para o pensamento sobre o Estado Moderno e do respectivo lugar social dispensado ou não à participação da sociedade civil, como nas formulações de Hobbes (1997) e Maquiavel (2010), em que a organização social passaria pela constituição de um Estado forte, e ainda mais, com o Estado sendo o diretor soberano de forma a impor à sociedade as diretrizes para a coesão social, obedecida pelo corpo social, sem contestação. Ou mesmo segundo as premissas contratualistas de Locke (1998) e Rousseau (1996), em que a sociedade renuncia à liberdade do estado de natureza em função da formação de um poder superior, o Estado, em que a soberania para fazê-lo erguer-se e administrá-lo estaria nas mãos do povo, tendo este soberania e prioridade sobre sua atuação política e social.

Há ainda a perspectiva de Marx e Engels (2007), na qual Estado e sociedade civil já aparecem como algo indissociável, fruto de uma relação estatal/legal antagônica, justamente aquela em que se ergue uma sociedade de homens livres e iguais nas possibilidades, ao mesmo tempo, em que garante a existência dos donos dos meios de produção, da constante renovação das forças produtivas e dos reprodutores de riqueza não acumuladas pelos próprios. Seguindo esta linha de simbiose Estado e sociedade civil, têm-se as teorias de Althusser (1980) e Gramsci (GONÇALVES; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2014), respectivamente acerca dos aparelhos ideológicos do Estado e do Estado Ampliado, nas quais a própria sociedade civil se organiza e atua como um verdadeiro tentáculo do Estado, na manutenção das estruturas dos que possuem seu quinhão nos meios de produção e dos que nascem, crescem e são preparados para nada mais do que atuar como força de produção.

Todo este construto histórico de teorização de modelos de Estado e participação da Sociedade Civil, sobretudo, no campo educacional revelou importantes momentos de lutas sociais coletivas. Daí emerge a identificação do quão importante é a participação da sociedade organizada no processo de reivindicar, propor e cobrar soluções do poder público – de que é parte indissociável – para as demandas do corpo coletivo, complexo, heterogêneo, que é a sociedade. Viu-se uma realidade de identificação, mas também de contestação aos aparelhos ideológicos do Estado, dentre eles, a Educação.

No Brasil do século XX, nota-se a participação da sociedade civil no campo educacional efetivamente com a publicidade do *Manifesto dos Pioneiros da Educação*, de 1932, que contém apelos pela universalização de uma educação pública de qualidade, sob a

qual deveria erguer-se o progresso de uma nação (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2011). Aqui já se tem uma demanda pela constituição de um projeto Nacional de Educação, que será reverberada com a promulgação das Leis de Diretrizes e Bases da Educação (1961 e 1996) e nos Planos Nacionais de Educação (1962 e 2001) nas décadas subsequentes.

A partir daí, nota-se uma preocupação latente quanto à necessidade de formulação de um Plano Nacional de Educação que unificasse a educação nacional e, ao mesmo tempo, respeitasse as peculiaridades regionais, reforçando assim o pacto federativo.

Desta forma, a sucessão de legislações educacionais – da Era Vargas, à experiência do Estado Autoritário e à redemocratização com a Constituição de 1988 – ressaltou a demanda por um PNE para educação Nacional. Já na década de 1990, com a promulgação da Lei 9394/1996, a construção do PNE pareceu mais próxima de se realizar, no entanto, apesar dos esforços e embates nas estruturas de poder do Estado, principalmente, advindos da sociedade civil organizada, o Plano Nacional de Educação seria uma realidade somente nos anos iniciais do século XXI.

A pesquisa demonstra os diversos momentos de proposições feitas pela Sociedade Civil organizada, todavia, além disso, enfatiza o reforço na reunião de esforços, atribuições e responsabilidades entre os entes federados na atenção à educação nacional. A autonomia das esferas estaduais e municipais na elaboração e cumprimento de seus Planos, em obediência às determinações do Plano Nacional de Educação – agora, o PNE (2014-2024) –, atende a uma premissa inicial de respeito às particularidades regionais, mas reforça o cumprimento de metas e as ferramentas de fiscalização da União.

No caso específico da pesquisa, o município de Abaetetuba foi definido como *locus* para a efetivação das análises aqui apresentadas. Por meio da análise conjunta de documentos oficiais da União (Constituição Federal (1988), LDB (Lei 9394/1996), CONAE 2010, CONAE (2014), entre outros, viu-se que o campo de luta pela elaboração do Plano Municipal de Educação, PME de Abaetetuba, contou com o reforço indissociável do pacto federativo, por meio da fecunda valorização do Regime de Colaboração, que instigou não só a colaboração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, mas fundamentalmente a participação da Sociedade Civil em suas múltiplas instâncias e mobilizou as demandas dos diversos locais e sujeitos sociais atendidos pelos serviços educacionais.

Nos documentos oficiais de Abaetetuba, pôde-se constatar que este Regime de Colaboração ganhou espaços nos debates políticos e educacionais deste município do Baixo Tocantins, num recorte aproximado de 2009 a 2015, passando pelo fortalecimento do Conselho Municipal de Educação, pela criação do Fórum Municipal de Educação, pelas

reuniões, conferências e proposições que levaram à promulgação de leis; esse processo culminou, em 2015, na aprovação na Câmara Municipal da Lei nº 437/2015, que aprova o Plano Municipal de Educação de Abaetetuba. Todo este percurso pôde ser constatado na leitura das atas e decretos que foram sendo baixados no período mencionado.

Constatou-se a efetiva participação da Sociedade Civil por meio do Fórum Municipal de Educação nas diversas reuniões convocadas pelo mesmo, até a aprovação do PME pelo Poder Legislativo – indicativo de participação torna-se evidente quando se identificam, nas metas e estratégias estabelecidas no Plano, os anseios regionais dos sujeitos contemplados no PME nos diversos níveis e modalidades de ensino: Educação do Campo, EJA, Educação Especial em todo o território abaetetubense (sede, ilhas estrada/ramal), comunidades quilombolas das ilhas e da estrada/ramal. Desse modo, houve um empenho em participar das reuniões ordinárias, extraordinárias, conferências ligadas à educação, representando associações, entidades e instituições, como Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) Abaetetuba; Associação dos Remanescentes Quilombolas do Piratuba (ARQUITUBA) (campo); Associação dos Moradores das Ilhas de Abaetetuba (AMIA) (Ilhas); Organizações dos Movimentos Sociais do Campo (campo); Associação das Comunidades Remanescentes dos Quilombos de Abaetetuba (ARQUIA) (campo); Assentamentos de Reforma Agrária das Ilhas de Abaetetuba (campo); Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP), entre outras.

Esta pesquisa apresentou a trajetória de participação da sociedade civil organizada na construção e sistematização de planos de uma política pública de tamanha importância para sociedade, a educação, sendo realizada a partir de uma experiência de formulação de um Plano Municipal de Educação, em um município deslocado dos grandes centros urbanos, em uma zona rural da Amazônia paraense. Entende-se que pesquisas como esta podem subsidiar futuras e pertinentes modernizações na legislação educacional, pautando-se nos elementos e metas que se demonstraram positivos, e reformulando o que não alcançou o resultado esperado. Espera-se que a pesquisa apresentada encoraje novas iniciativas que se ocupem das lutas e do envolvimento social na construção de políticas públicas capazes de promover mudanças significativas no cenário educacional brasileiro, assim como garanta o acompanhamento e a avaliação dos resultados na conclusão do processo, que certamente não encerra ao fim da vigência do mesmo, visto que, enquanto instrumento, é preciso entendê-lo como meio de conquista e não como fim.

Por fim, evidencia-se que diante de todas as estratégias utilizadas para promover a participação da sociedade civil organizada na construção do PME do Município de

Abaetetuba-PA e do quão valoroso e engrandecedor tenha sido o processo, não se pode afirmar que houve participação no seu amplo conceito. Todavia, o processo analisado possibilita compreender que existiram diversos mecanismos que tornaram a construção do PME de Abaetetuba diferenciado e desafiador, pois foi o envolvimento social que conduziu e definiu as metas e estratégias a serem alcançadas nos próximos dez anos da educação pública abaaetetubense.

## REFERÊNCIAS

- ABAETETUBA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Convênio de Municipalização n. 001/1998**. Abaetetuba: Semec, 1998.
- ABAETETUBA (Pará). **Decreto nº 188, de 11 de junho de 2013**. Institui o Fórum Municipal de Educação de Abaetetuba e dá outras providências. Abaetetuba: Gabinete da Prefeitura, 2013a.
- ABAETETUBA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata do Fórum Municipal de Educação (26. 12. 2013)**. Abaetetuba: Semec, 2013b.
- ABAETETUBA (Pará). **Decreto nº 222, de 29 de abril de 2014**. Nomeia representantes para o Fórum Municipal de Educação de Abaetetuba e dá outras providências. Abaetetuba: Gabinete da Prefeitura, 2014a.
- ABAETETUBA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata do Fórum Municipal de Educação (08. 01. 2014)**. Abaetetuba: Semec, 2014b.
- ABAETETUBA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata do Fórum Municipal de Educação (27. 01. 2014)**. Abaetetuba: Semec, 2014c.
- ABAETETUBA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata do Fórum Municipal de Educação (13. 02. 2014)**. Abaetetuba: Semec, 2014d.
- ABAETETUBA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata do Fórum Municipal de Educação (26. 03. 2014)**. Abaetetuba: Semec, 2014e.
- ABAETETUBA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação**. Abaetetuba: Semec, 2014f.
- ABAETETUBA (Pará). Secretaria Municipal de Educação. **Ata do Fórum Municipal de Educação (06. 06. 2014)**. Abaetetuba: Semec, 2014g.
- ABAETETUBA (Pará). **Lei nº 437, de 24 de julho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Abaetetuba: Gabinete da Prefeitura, 2015.
- AGUIAR, M. A. S.; SCHEIBE, L. Formação e valorização: desafios do PNE 2011-2020. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 77-90, jan./jul. 2010.
- ALTHUSSER, L. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença; Martins Fontes, 1980.
- AMORIM, C. R. T. C.; SILVA, L. P. R. Ditadura militar (1964-1985): o Movimento Estudantil e a Comunicação Alternativa na Amazônia Paraense. **Revista Observatório**, Palmas, v. 2, n. 5, p. 177-199, set./dez. 2016.
- ANDERSON, P. **Linhagens do Estado Absolutista**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.
- AZANHA, J. M. P. Plano e políticas de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: AZANHA, J. M. P. **Educação: temas polêmicos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 70-78.
- AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. esp., ago. 2006. p. 188-204.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BARTH, F. **O guru e o iniciador: e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contracapa, 2002.

BAZAGA, R. G. As 'Diretas Já': uma análise sobre o impacto da campanha no processo de transição política brasileira. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27, 2013, Natal. **Anais...** São Paulo: ANPUH, 2013.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Brasília: Presidência da República, 1934. Disponível em: <tinyurl.com/y84n6nqd>. Acesso em: 16 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930**. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1930. Disponível em: <tinyurl.com/wrluqy5>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931**. Crêa o Conselho Nacional de Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 1931. Disponível em: <tinyurl.com/wxy9grp>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: <tinyurl.com/uwxhn53>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro, 1962.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <tinyurl.com/be9lgsg>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <tinyurl.com/y26cabgo>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <tinyurl.com/l79jgby>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <tinyurl.com/cqo5d8g>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <tinyurl.com/yy2qtdvj>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os

recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: <[tinyurl.com/yxml6n7a](http://tinyurl.com/yxml6n7a)>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação – CONAE: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação** – Documento-Referência. Brasília: MEC, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação – CONAE: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação** – Documento final. Brasília: MEC, 2010b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações para atualização do Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município**. Brasília: MEC, 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação – CONAE: O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração** – Documento Final. Brasília: MEC, 2014b.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e da outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014c. Disponível em: <[tinyurl.com/yxtyh9fz](http://tinyurl.com/yxtyh9fz)>. Acesso em: 26 ago. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília: Inep, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARVALHO, G. Prefácio. In: Lopes, J. S. L.; Heredia, B. M. A. (Org.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 8-9.

COSTA, L. M. **Movimentos sociais urbanos nos novos espaços de participação popular: atuação e organização**. 2016. 142 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

CURY, C. R. J. **O Conselho Nacional de Educação (1931-1961): memória e funções** [Relatório de Pesquisa]. [S. l.: s. n.]: 2013b.

CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação de 1936/1937. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 7., 2013, Cuiabá. **Anais...** Belo Horizonte: SBHE, 2013a.

CURY, C. R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

D'ARAUJO, M. C.; SOARES, G. A. D.; CASTRO, C. Introdução: rompendo o pacto do silêncio. In: D'ARAUJO, M. C.; SOARES, G. A. D.; CASTRO, C. (Org.). **Os anos de**

**chumbo:** a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 7-34.

DÍAZ BORDENAVE, J. E. **O Que é Participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ENGELS, F. **A Origem da família, do estado e da propriedade privada**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FALEIRO, M. O. L. Plano Nacional de Educação – Intenção e realidade In: OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Camaragibe: CCS, 2016. p. 37-55.

FICO, C. **O Grande Irmão:** da operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 3 ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

FREIRE, J. S. E. **Participação e educação:** concepções presentes nos estudos da Revista Educação & Sociedade (1978-2010). 2011. 223 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIUSTINA, E. F. D.; LUIZ, D. E. C. Sociedade Civil e Participação: Concepções Hegemônicas e Contra Hegemônicas. **Em Tese**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 67-92, jan./jun. 2013.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995.

GONÇALVES, D. N.; MACHADO, E. G.; ALBUQUERQUE, J. L. C. A Interpretação da Teoria de Gramsci Por Carlos Nelson Coutinho: uma leitura crítica. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 35, n. 2, p. 84-99, 2004.

HEIDRICH, A. L. Sobre os nexos entre espaço, paisagem e território em um contexto cultural. IN: SERPA, A. (Org.) **Espaços Culturais:** vivências, imaginações e representações. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 293-311.

HOBBS, T. *Leviatã*. Col. **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HOBSBAWM, E. J. **A Era dos Extremos:** o breve século XX (1914 – 1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWM, E. J. **Da revolução inglesa ao imperialismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

LARA, R.; SILVA, M. A. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 122, p. 275-293, abr./jun. 2015.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar:** Políticas, Estrutura e Organização 10. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOUREIRO, W. N. Os Planos de Educação. Estadual e Municipal. In: OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Planos de Educação e Ações Articuladas**. Camaragibe: CCS, 2016. p. 17-36.

MAIA, P. R. A. A abertura no fim da Ditadura: a luta da imprensa na televisão pela democracia (1979-1980). In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 8., 2011, Guarapuava. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2011.

MANGIA, C. C. Participação popular na tomada de decisão da esfera pública como pilar de cidadania e do Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4094, 16 set. 2014. Disponível em: <tinyurl.com/sah5aau>. Acesso em: 9 jul. 2019.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, 10, p. 5-34, 1999.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983. liv. 1. tomo I.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. Glosas críticas marginais ao artigo "o rei da prússia e a reforma social". de um prussiano. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v. 3, n. 1, p. 142-155; fev. 2011.

MAZZIONI, L. **O Plano Nacional de Educação e o papel dos Municípios na universalização da educação básica no Brasil**. 2016. 314 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2016.

MENDES, M. F. **Plano municipal de educação**: implementação e participação social. 2012. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 9-30.

MINTO, L. W. Educação e lutas sociais no Brasil: da democratização à ausência de alternativas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 54, p. 242-262, dez. 2013.

MONTEIRO, L. N. Entre Escolhas e Incertezas: A Utilização da Abordagem Micro-Analítica na História Social. In: COLÓQUIO DO LABORATÓRIO DE HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL, 2., 2008, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: Clio, 2008. p. 1-13.

MORAES, C. F. A. **A participação da sociedade civil nos conselhos municipais**: um estudo de caso. 2013. 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

MULLER, A. No caminho à democracia: o processo de reconstrução da União Nacional dos Estudantes. **Dimensões**, Vitória, v. 32, p. 128-147, 2014.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, D. P.; MARINHO, G. S. M. C. Diretas Já! Um Movimento Social Híbrido. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 129-143, 2012.

OLIVEIRA, M. S. **Do plano nacional aos planos municipais de educação**: estudo do município de Naviraí-MS. 2017. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017.

- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PERUZZO, C. M. K. Aproximações entre comunicação popular e comunitária e a imprensa alternativa no Brasil na era do ciberespaço. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31., 2008, Natal. **Anais...** São Paulo: Intercom, 2008. p. 1-15.
- PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- PINHEIRO, R. A. S. **“Abaixo o Figueiredo. o povo não tem medo. Mais arroz e mais feijão. Abaixo a repressão”**: quando professores entraram em cena em Belém (1979-1986). 2015. 242 f. Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.
- REIS, D. A. **Ditadura e democracia no Brasil**: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- REIS, Daniel Aarão. **Ditadura Militar e Sociedade**. 3ª ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2005.
- RIBEIRO, J. S. P. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jur.**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 3-24, 2017.
- RIDENTI, M. Resistência e mistificação da resistência armada contra a ditadura: armadilhas para os pesquisadores. In: REIS, D. A.; RIDENTI, M.; MOTTA, R. (Org.). **O golpe e a ditadura militar**: 40 anos depois (1964-2004). Bauru: EDUSC, 2004. p. 117-124.
- ROLIM, L. B.; CRUZ, R. S. B. L. C.; SAMPAIO, K. J. A. J. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 96, p. 139-147, jan./mar. 2013.
- ROUSSEAU, J.-J. **O Contrato Social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- SANGUINÉ JÚNIOR, J. A Imprensa e o Processo de Redemocratização do Brasil. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 4(3): 19-35, novembro/1998.
- SANTOS, E.; P.; S; RAMALHO, R. P. **A Participação da Sociedade Civil nos Conselhos Municipais de Araruna**: Exercício de Cidadania? 2011. 21 f. Trabalho de Conclusão de Curso do Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa 2011.
- SANTOS, T. F. A. M. A gestão das políticas públicas educacionais a partir das reformas dos anos de 1990. **Travessias**, Cascavel, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2008.
- SANTOS, T. F. A. M. Gestão Educacional Democrática e o Controle Social. In: CHAVES, V. L. J.; CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. **Políticas para a Educação Superior no Brasil**: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 0-00.
- SAVIANI, D. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: MEC, 2009.
- SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2017.
- SILVA, C. L. **Evidências da conciliação política na construção do Plano Nacional de Educação - 2014-2024**. Curitiba: Appris, 2016.
- SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis, 2005.

SILVA, J. B. T. **Imprensa, Ditadura e Abertura Política**: entre consentimentos, atritos e ambivalências. A atuação dos jornais cearenses Correio da Semana e O Povo (1974-1985). 2015. 229 f. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, L. H. P. A universidade e o cinquentenário do golpe civil-militar de abril 1964. In: VALLE, M. R. (Org.). **1964-2014: Golpe Militar, História, Memória, e Direitos Humanos**. São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2014. p. 63-90.

SOUZA, C. A. M. Resenha de *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. **Territórios & Fronteiras**, Cuiabá, v. 8, n. 2, jul./dez. 2015. p. 408-411.

SOUZA, V. A. O Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação”: desdobramento da gestão educacional local e do trabalho docente. 2014. 342 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

THOMPSON, E. P. Algunas observaciones sobre clase y falsa consciencia. **Historia Social**, Valencia, n. 10. p. 27-32, 1991.

VIOLIN, T. C. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WANDERLEY, E. K. C. **As Auditorias militares no aparato repressor do regime ditatorial (1965-1968)**. 2009. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

ZORZAL, G. Democracia Representativa e Democracia Participativa: Limites e Complementaridade. In: Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, 8., 2014, Vitória. **Anais...** Vitória: UFES, 2014.