



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

RAIMUNDO NONATO GAIA CORREA

**ENTRE OBSTÁCULOS HISTÓRICOS E POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE CAMETÁ/PA (2013-2023)**

**BELÉM/PA
2024**

RAIMUNDO NONATO GAIA CORREA

**ENTRE OBSTÁCULOS HISTÓRICOS E POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE CAMETÁ/PA (2013-2023)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação – PPGED, do Instituto de Ciências da Educação – ICED, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Área de Concentração: Educação

BELÉM/PA
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C824e Correa, Raimundo Nonato Gaia.
 Entre obstáculos históricos e possibilidades de participação social na democratização da gestão da Rede Pública Municipal de Educação de Cametá/PA (2013-2023) / Raimundo Nonato Gaia Correa. — 2024.
 260 f. : il. color.
- Orientador(a): Prof^a. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
 Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2024.
1. Participação social. 2. Gestão da educação pública. 3. Democratização da educação. 4. Cultura política. 5. Políticas públicas educacionais. I. Título.

CDD 370

RAIMUNDO NONATO GAIA CORREA

**ENTRE OBSTÁCULOS HISTÓRICOS E POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE CAMETÁ/PA (2013-2023)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação – PPGED, do Instituto de Ciências da Educação – ICED, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Educação
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Aprovada em: 27 de fevereiro de 2024
Conceito: Aprovado

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Presidente / PPGED – UFPA

Prof. Dr. Antônio Alves Ferreira
Membro Externo / PPGFOPRED – UFMA

Prof. Dr. Francisco Willams Campos Lima
Membro Externo / PPGED – UEPA

Prof.^a Dr.^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez
Membro Interno / PPGED – UFPA

Prof.^a Dr.^a Fabíola Bouth Grello Kato
Membro Interno / PPGED – UFPA

Prof. Dr. Ariel Feldman
Membro Interno / PPGEDUC – UFPA

Para Rose e Raffaella Correa.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, João Bosco Correa (*in memoriam*) e Maria de Fátima Gaia, que nos limites das condições materiais de uma família de trabalhadores, educaram-me e deram-me todas as condições para que eu pudesse estudar.

À Rose Rodrigues Correa, com quem tenho o privilégio de compartilhar a vida e a criação da nossa menina, a Raffaella. O amor, a cumplicidade, a ética, a superação e a determinação têm nos movido para a realização desse e de muitos outros sonhos que sonhamos juntos.

Aos meus irmãos e cunhados, dos quais sempre tive o apoio e o auxílio nos momentos que precisei. Em nome do meu querido compadre Clei Gaia (*in memoriam*), agradeço a todos.

Às colegas do período em que ocupei o cargo de técnico pedagógico na EMEI Raimunda Lúcia Guerreiro/SEMEC/Belém, em nome da Sibeli e da Dona Leila, agradeço o cuidado e a compreensão que tiveram comigo, enquanto conciliava trabalho e doutorado.

À Socorro Morato e a Doriedson Rodrigues, amigos queridos, pela paciência e compreensão fundamentais para que eu pudesse conciliar a pesquisa com minhas atribuições profissionais no CEPS/UFPA.

Às amigas feitas no doutorado, Keila Simone, Ana Paula Carneiro e Jacilene Cruz, a quem agradeço o carinho, o incentivo e o companheirismo no curso e para além dele.

Aos companheiros do Grupo de Pesquisa “Observatório de Gestão Educacional Democrática (Observe)” da UFPA, pelas contribuições indispensáveis à construção desta pesquisa, pela solidariedade e pela amizade.

À minha querida orientadora, professora Dr.^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, pela confiança, pelos ensinamentos, pelo carinho e cuidado de sempre. Trata-se de um ser humano extraordinário, que tive o privilégio de conhecer e conviver.

Aos avaliadores desta tese, por aceitarem o convite para composição das bancas de qualificação e de defesa, pelas valiosas e essenciais contribuições à realização da pesquisa.

Aos profissionais que dão vida ao PPGED/UFPA, pelo apoio e suporte, tantos ensinamentos, paciência e zelo na construção de um programa de pós-graduação de excelência.

Aos sujeitos entrevistados, que livre e espontaneamente nos deram informações empíricas indispensáveis para as análises aqui empreendidas.

À classe trabalhadora brasileira, que financiou a escolarização pública e gratuita para este filho de trabalhadores, desde os anos iniciais até o doutorado.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização do sonho de um sujeito que acredita na superação da ordem do capital e na construção de uma sociedade substantivamente democrática e sustentável mediante a *práxis* revolucionária dos trabalhadores.

Ainda podemos dispor de uma teoria da democracia moderna, viável, que conserve como ponto central a noção de participação (Pateman, 1992, p. 147).

RESUMO

Na presente tese, expusemos os resultados de pesquisa de doutorado acadêmico realizado no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, na linha de pesquisa Políticas Públicas Educacionais. Objetivamos analisar a configuração da participação social na democratização da gestão da Rede Pública Municipal de Educação (RPME) de Cametá/PA, a partir de políticas públicas educacionais implementadas pelos governos municipais no período de 2013-2023. Pautados no Materialismo Histórico-Dialético como teoria e método, nossos procedimentos metodológicos foram estruturados a partir de revisão sistemática da literatura, levantamento bibliográfico, análise documental, observações simples e entrevistas semiestruturadas. As análises dos dados foram estruturadas a partir da técnica de análise de conteúdo. Concluímos que a participação social na gestão da RPME de Cametá vem se configurando como um processo contraditório, permeado por limites, desafios e avanços. O *locus* de pesquisa está imerso num contexto político-institucional, que reproduz historicamente práticas antidemocráticas e pouco republicanas de exercício da administração pública, com desdobramentos na gestão educacional. O patrimonialismo e o clientelismo, arraigados na cultura política local, se articulam com princípios burocráticos e gerenciais, resultando numa forma híbrida de burocracia gerencial-patrimonialista, alimentada por microrrelações clientelistas. Essa mescla de princípios contemporâneos e anacrônicos empresta nova forma e conteúdo àquela cultura política e fundamenta as práticas políticas que transformaram a participação social em um procedimento formal ou burocrático para chancelar decisões governamentais no período 2013-2023. Todavia, a recepção de uma legislação avançada no que diz respeito à garantia formal da participação, à implementação do Conselho de Alimentação Escolar, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e, recentemente, do Conselho Municipal de Educação, assim como a realização periódica de conferências municipais de educação, com representatividade social, são alguns avanços dignos de registro. Somando-se a isso a pedagogia da experiência de atuação nos órgãos colegiados, fontes de desenvolvimento dos saberes e práticas de participação, e a atuação sindical crítica, combativa e propositiva dos profissionais da educação, temos os alicerces a partir dos quais a sociedade civil poderá viabilizar sua participação plena na gestão da RPME de Cametá.

Palavras-chave: Participação social; Gestão da educação pública; Democratização da educação; Cultura política; Políticas públicas educacionais.

ABSTRACT

In this thesis, we present the results of academic doctoral research conducted within the Graduate Program in Education at the Federal University of Pará, in the research line of Educational Public Policies. Our objective is to analyze the configuration of social participation in the democratization of the management of the Municipal Public Education Network (RPME) of Cametá/PA, based on educational public policies implemented by municipal governments during the period from 2013 to 2023. Grounded in Historical-Dialectical Materialism as theory and method, our methodological procedures were structured through a systematic literature review, bibliographic survey, document analysis, simple observations, and semi-structured interviews. Data analysis was organized using content analysis techniques. We conclude that social participation in the management of the RPME of Cametá is emerging as a contradictory process, marked by limitations, challenges, and advancements. The research locus is immersed in a political-institutional context that historically reproduces undemocratic and scarcely republican practices in public administration, with repercussions on educational management. Patrimonialism and clientelism, ingrained in the local political culture, intertwine with bureaucratic and managerial principles, resulting in a hybrid form of managerial-patrimonialist bureaucracy, fueled by clientelist micro-relations. This blend of contemporary and anachronistic principles gives new form and content to that political culture and underpins the political practices that transformed social participation into a formal or bureaucratic procedure to endorse governmental decisions in the period from 2013 to 2023. However, the adoption of advanced legislation regarding the formal guarantee of participation, the implementation of the School Feeding Council, the Monitoring and Social Control Council of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals, and recently, the Municipal Education Council, as well as the periodic holding of municipal education conferences with social representation, are notable advancements. Additionally, the pedagogy of experience in acting within collegiate bodies, sources of development of knowledge and participation practices, and the critical, combative, and proactive union activity of education professionals, form the foundations from which civil society can achieve full participation in the management of the RPME of Cametá.

Keywords: Social participation; Public education management; Democratization of education; Political culture; Educational public policies.

RESUMEN

En la presente tesis, expusimos los resultados de la investigación de doctorado académico realizada en el Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Pará, en la línea de investigación Políticas Públicas Educativas. Nuestro objetivo es analizar la configuración de la participación social en la democratización de la gestión de la Red Pública Municipal de Educación (RPME) de Cametá/PA, a partir de políticas públicas educativas implementadas por los gobiernos municipales en el período de 2013-2023. Basados en el Materialismo Histórico-Dialéctico como teoría y método, nuestros procedimientos metodológicos fueron estructurados a partir de una revisión sistemática de la literatura, un levantamiento bibliográfico, análisis documental, observaciones simples y entrevistas semiestructuradas. Los análisis de los datos fueron estructurados a partir de la técnica de análisis de contenido. Concluimos que la participación social en la gestión de la RPME de Cametá se está configurando como un proceso contradictorio, permeado por límites, desafíos y avances. El locus de investigación está inmerso en un contexto político-institucional que reproduce históricamente prácticas antidemocráticas y poco republicanas en el ejercicio de la administración pública, con repercusiones en la gestión educativa. El patrimonialismo y el clientelismo, arraigados en la cultura política local, se articulan con principios burocráticos y gerenciales, resultando en una forma híbrida de burocracia gerencial-patrimonialista, alimentada por microrrelaciones clientelistas. Esta mezcla de principios contemporáneos y anacrónicos da nueva forma y contenido a esa cultura política y fundamenta las prácticas políticas que transformaron la participación social en un procedimiento formal o burocrático para avalar decisiones gubernamentales en el período 2013-2023. Sin embargo, la adopción de una legislación avanzada respecto a la garantía formal de la participación, la implementación del Consejo de Alimentación Escolar, del Consejo de Seguimiento y Control Social del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación y, recientemente, del Consejo Municipal de Educación, así como la realización periódica de conferencias municipales de educación, con representación social, son algunos avances dignos de mención. A esto se suma la pedagogía de la experiencia de actuación en los órganos colegiados, fuentes de desarrollo de saberes y prácticas de participación, y la actuación sindical crítica, combativa y propositiva de los profesionales de la educación, que constituyen los cimientos a partir de los cuales la sociedad civil podrá hacer viable su participación plena en la gestión de la RPME de Cametá.

Palabras clave: Participación social; Gestión de la educación pública; Democratización de la educación; Cultura política; Políticas públicas educativas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Mapa de Cametá com sua localização geográfica no interior do Estado do Pará.....	p. 29.
Ilustração 2 – Fórmula geral do capital produtivo.....	p. 103.
Ilustração 3 – As etapas constitutivas da Revisão Sistemática da Literatura.....	p. 123.
Ilustração 4 – Nuvem de palavras-chave da Revisão Sistemática da Literatura.....	p. 129.
Ilustração 5 – Taxa de Distorção Idade-Série Ensino Fundamental Público – Cametá, Pará e Brasil (2013-2022)	p. 161.
Ilustração 6 – Evolução do Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental Público – Cametá, Pará e Brasil (2013-2021)	p. 163.
Ilustração 7 – Evolução do Ideb dos Anos Finais do Ensino Fundamental Público – Cametá, Pará e Brasil (2013-2021)	p. 163.
Ilustração 8 – Divulgação das ações de construção, reforma e ampliação de escolas na gestão 2013-2016.....	p. 181.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Legislação analisada sobre participação social na gestão da RPME de Cametá (2013-2023)	53-54.
Quadro 2 – Relação dos sujeitos entrevistados e suas respectivas qualificações.....	56-57.
Quadro 3 – Exemplo de análise temática das entrevistas semiestruturadas.....	58.
Quadro 4 – Parte do quadro de análise da literatura consultada (2013-2023)	125.
Quadro 5 – Produções constitutivas da Revisão Sistemática da Literatura.....	126-127.
Quadro 6 – Unidades escolares aptas à realização de eleições para direção e vice-direção.....	146-147.
Quadro 7 – Composição do Conselho Municipal de Educação de Cametá.....	191.
Quadro 8 – Composição do CACS-Fundeb municipal.....	204.
Quadro 9 – Composição do Conselho de Alimentação Escolar.....	209.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Alguns dados sobre a condição de infraestrutura das escolas da RPME de Cametá e das escolas públicas do Pará.....	31.
Tabela 2 – Demonstrativo amostra de rendimentos da população de Cametá, em 2010.....	112.
Tabela 3 – Grandes grupos de ocupação na população economicamente ativa de Cametá	113.
Tabela 4 – Eixos de análise da participação social na gestão educacional na literatura (2013-2023)	128.
Tabela 5 – Percentuais de gratificação das funções gratificadas da RPME de Cametá.....	139.
Tabela 6 – Fluxo de matrículas na Educação Infantil da RPME de Cametá (2013-2022)	159.
Tabela 7 – Taxas de Transição do Ensino Fundamental Público de Cametá, Pará e Brasil (2013/2014-2019/2020)	160.
Tabela 8 – Taxa de Distorção Idade-Série Ensino Fundamental Público em Cametá (2013-2022)	160.
Tabela 9 – Evolução do Ideb da RPME de Cametá (2013-2023)	162.
Tabela 10 – Desempenho do Brasil no Pisa 2022 em comparação com a média da OCDE.....	164.
Tabela 11 – Comparativo entre dotação orçamentária e despesas liquidadas em educação na RPME de Cametá (2017-2022)	169-170.
Tabela 12 – Alguns itens referentes às condições de funcionamento das escolas da RPME de Cametá.....	170.
Tabela 13 – Relação entre dotação orçamentária e saldo resultante por função de aplicação de recursos públicos em Cametá (2015, 2019 e 2022)	172.
Tabela 14 – Incidência da pobreza – Cametá, Pará e Brasil (1991-2010)	173.
Tabela 15 – Evolução do IDH de Cametá, Pará e Brasil (1991-2010)	174.
Tabela 16 – Evolução do IDH de Cametá, Pará e Brasil por dimensão (1991-2010)	174-175.
Tabela 17 – Composição do PIB municipal de Cametá.....	175.

Tabela 18 – Comparativo entre orçamentos, despesas, saldos e restos a pagar relativos da Prefeitura e das demais funções de destinação do orçamento público municipal.....176.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE – Atendimento Educacional Especializado

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CACS-Fundeb – Conselho de Acompanhamento e de Controle Social do Fundeb.

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ – Custo Aluno–Qualidade

CF de 1988 – Constituição Federal de 1988

CLC – Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

Conae – Conferência Nacional de Educação

FME – Fórum Municipal de Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICED – Instituto de Ciências da Educação/UFPA

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

MHD – Materialismo Histórico-Dialético

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCCR – Plano de Cargos Carreiras e Remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Plano Municipal de Educação

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGED – Programa de Pós-graduação em Educação/UFPA

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica

PSS – Processo Seletivo Simplificado

PT – Partido dos Trabalhadores

RPME – Rede Pública Municipal de Educação

RSL – Revisão Sistemática da Literatura

Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SciELO – Scientific Electronic Library Online (Biblioteca Eletrônica Científica Online)

SEMED – Secretaria Municipal de Educação

Sintepp – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SME – Sistema Municipal de Educação/Ensino

TCM/PA – Tribunal de Contas dos Municípios do Pará

UEPA – Universidade do Estado do Pará

UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

UFGO – Universidade Federal de Goiás

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso

UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

UFU – Universidade Federal de Uberlândia

UFP – Universidade Federal de Pelotas

VAB – Valor Adicionado Bruto.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
Contextualização do campo empírico e do <i>locus</i> da pesquisa	28
Definição do problema	32
A hipótese de trabalho.....	41
As questões norteadoras.....	41
Os objetivos da pesquisa	41
O referencial teórico-metodológico e os procedimentos de coleta e análise de dados.....	42
Estrutura da exposição.....	58
CAPÍTULO I – GESTÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: FUNDAMENTOS ONTOLÓGICOS E DETERMINAÇÕES HISTÓRICAS	61
1.1 Trabalho, ontologia e formação humana: os fundamentos da gestão, da democracia e da participação.....	61
1.2 Gestão como forma de <i>práxis</i> e mediação do processo de humanização	67
1.3 Gestão e historicidade no capitalismo: a negação do direito à educação como fonte de desumanização	74
1.4 A política como esfera independente de base econômica: estratégia de conciliação entre democracia formal e relações sociais antidemocráticas	85
CAPÍTULO II – ESTADO, LUTAS DE CLASSES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O CONTEXTO BRASILEIRO EM FOCO	94
2.1 Uma concepção dialética de Estado: a gênese vinculada à dominação e o potencial uso como instrumento de emancipação	94
2.2 Os sujeitos da participação social à luz da teoria marxista das classes sociais.....	100
2.3 A participação social como base para a democratização da (gestão da) educação brasileira: limites e possibilidades históricas	115
2.4 Balanço da participação social na gestão da educação pública municipal brasileira: uma revisão da literatura (2013-2023).....	123
CAPÍTULO III – INTERFACES ENTRE CULTURA POLÍTICA E PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO NA GESTÃO DA RPME DE CAMETÁ/PA (2013-2023)	133
3.1 O clientelismo como base da relação Estado-sociedade civil e os desafios do exercício da participação social na gestão da RPME de Cametá.....	133
3.2 As desafiadoras condições de acesso ao direito à educação pública de qualidade na RPME de Cametá.....	156
3.3 Contradições da estrutura econômica, suas expressões político-sociais e interfaces com a participação social na gestão RPME de Cametá	173
CAPÍTULO IV – ENTRE O FORMAL E O REAL: CONFIGURAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA RPME DE CAMETÁ (2013 A 2023) ...	189
4.1 O CME na RPME de Cametá: abordagem histórico-crítica a partir da legislação e de seu processo de implementação	189

4.2 A participação social no âmbito do CACS-Fundeb (2013-2023): desafios e perspectivas para a democratização da gestão da RPME de Cametá	199
4.3 A participação social no âmbito do CAE (2013-2023): desafios e perspectivas para a democratização da gestão da RPME de Cametá	207
4.4 Políticas públicas educacionais e formas de participação social e na gestão da RPME de Cametá (2013-2023): um panorama analítico	214
CONCLUSÃO	228
REFERÊNCIAS	238
APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	256
APÊNDICE B – OFÍCIO DE APRESENTAÇÃO DE ESTUDANTE DE DOUTORADO PARA A REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS	259
APÊNDICE C – TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DE PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA (MODELO UTILIZADO)	260

INTRODUÇÃO

Em nível global, no âmbito da administração pública, o tema da democracia está presente nos discursos de governos das mais distintas orientações políticas, de modo que podemos dizer que são raros os governantes que se arriscam a construir uma imagem avessa à democracia. Essa tendência se consolidou no pós-1945, num período em que se buscava a conciliação dos interesses antagônicos entre capital e trabalho (Antunes, 2009), mediante compatibilização entre democracia e capitalismo.

No contexto brasileiro, como bem nos lembra Coutinho (2002), até mesmo os governos da Ditadura Militar (1964-1985)¹ nunca se apresentaram como antidemocráticos, ao contrário, sempre se colocaram em defesa dos preceitos democráticos e contra uma fantasiosa “ameaça comunista”. No entanto, para além das aparências e dos discursos, a despeito de a democracia gozar desse prestígio social e institucional na sociedade capitalista, precisamos considerar que “[...] o fato de que todos hoje se digam ‘democratas’ não significa que acreditam efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude” (Coutinho, 2002, p. 12).

Quando recorrermos às suas raízes etimológicas, vamos notar que o termo *democracia* é formado pela junção de dois vocábulos de origem grega, *demos* (povo ou muitos) e *kracia* (governo ou autoridade), e pretende expressar a ideia de um regime político no qual o poder² é exercido pela coletividade (Moisés, 2018).

Esse conceito introduz a noção de soberania popular e de política como uma questão filosófica que visa promover a justiça e distribuir o poder igualmente, na medida em que tem como horizonte a promoção da liberdade e da igualdade. Então, num regime democrático, deve haver participação social no exercício do poder “[...] para fazer com que diferenças e interesses se explicitem em um terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado” (Nogueira, 2018b, p. 647).

No entanto, se fizermos uma breve incursão pela teoria democrática contemporânea, veremos que a concepção de democracia mais difundida na segunda metade do século XX, a

¹ A Ditadura militar brasileira ocorreu no período em que o país esteve sob governo dos militares, que contavam com o apoio da elite econômica nacional. Começou em 1964 e se estendeu até 1985. No entanto, sempre enfrentou resistência dos setores progressistas da sociedade civil organizada. Desde o início dos anos de 1980, os movimentos sociais deflagraram uma grande mobilização nacional em prol da redemocratização política do país.

² Com base em Fischer (1992), entendemos por “poder” a capacidade geral de agir e de produzir comportamentos específicos. Assim, há no poder uma dimensão de relação recíproca e outra, de desequilíbrio – sujeitos que exercem o poder e outros que a ele se submetem. O exercício do poder é, por sua vez, uma correlação de forças no âmbito da qual se realiza a dominação, mas sempre existe margem para ações de cunho emancipatórias.

democracia representativa, não tomava a participação social como condição de existência dos regimes democráticos. Adotada até hoje, com algumas adaptações históricas, pelas principais nações autodenominadas democráticas, para essa concepção a democracia não é um modo de viver em sociedade, mas tão somente um método de escolha de governantes (Schumpeter, 1961). Com efeito, a participação social se restringe ao sufrágio e as decisões políticas são tomadas por uma elite de governantes.

Opondo-se a essa perspectiva, o filósofo canadense Macpherson (1978) propôs um regime democrático com protagonismo de cidadãos capazes de tomar suas próprias decisões e se organizarem em prol da redução das desigualdades sociais. Trata-se de uma concepção que passou a ser a alternativa assumida pelas principais iniciativas de crítica às limitações da democracia representativa, quer propondo a substituição desta por aquela, quer combinando os dois modelos, numa espécie de regime democrático representativo temperado de participação direta.

Nessa última corrente, destacam-se teóricos bastante conhecidos como Norberto Bobbio, que defende a tese de que o sistema representativo pode ser reformado com uma boa dose de participação social. Ele, então, vai defender a ideia de que “[...] democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas sistemas que podem se integrar reciprocamente” (Bobbio, 1986, p. 51).

Na realidade brasileira, essa parece ter sido a base teórica dos constituintes que sistematizaram a Constituição Federal de 1988, na qual o legislador instituiu diversos dispositivos legais, que convergiam no sentido de adequar a administração pública ao princípio democrático, com nítidos contornos participativos de cunho direto na gestão das políticas públicas. Constituem-se exemplos disso os conselhos gestores de políticas públicas, que são “[...] organismos públicos colegiados de deliberação e composição paritária entre a sociedade civil e o Estado, [que] têm como função o controle democrático das políticas públicas [...]” (Raichelis, 2018, p. 175).

No âmbito educacional, no que tange a resultados concretos, podemos visualizar algumas importantes conquistas sociais na legislação educacional vigente, como a criação dos órgãos colegiados de natureza mediadora e articuladora da relação Estado-sociedade civil, tais como os Conselhos de Educação, previstos pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb, regulamentado atualmente pela Lei nº 14.113/2020, bem como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), amparado pela Lei nº 11.947/2009.

Ainda nessa perspectiva, destacamos, no planejamento educacional, o Plano Nacional de Educação (PNE) e os planos estaduais e municipais, de vigência decenal, cuja construção possibilita o envolvimento da sociedade civil, por meio da participação em conferências municipais, estaduais e regionais, e na Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada a cada quatro anos para avaliar a execução do PNE vigente e subsidiar a elaboração do próximo (Brasil, 2014).

A despeito desses significativos avanços, especialmente no âmbito do ordenamento jurídico, no contexto de uma sociedade capitalista tradicional e estruturalmente desigualitária (Oliveira, 2003), a pauta democrática representativa, participativa ou representativa temperada de participação social, se não tiver como finalidade a transformação social, enfrenta limites intransponíveis. Isso porque, embora resguardem diferenças entre si, no que tange à filiação teórica, política e filosófica, todas elas se assemelham por terem raízes advindas da mesma base, a concepção liberal de homem e de sociedade.

De acordo com Chauí (1981, p. 88-89),

A especificidade liberal está em tomar a democracia [...] como uma forma de vida social (cidadania, direito, eleições, partidos e associações, circulação de informações, divisão de grupos majoritários e minoritários, diversidade de reivindicações, etc.) que se manifesta apenas no processo eleitoral, na mobilidade do poder e, sobretudo, em seu caráter representativo.

Especialmente a partir do processo de consolidação do neoliberalismo, a sociedade civil que, efetivamente, vem sendo chamada pelo Estado para participar dos seus processos de tomada de decisão, provém daqueles setores ligados aos interesses hegemônicos, permanecendo a massa de trabalhadores alheia à efetiva participação política, como bem analisou Montañó (2003).

Assim, no mais das vezes, a forma de participação que se efetiva restringe-se a procedimentos burocráticos e formais, que não engendram a possibilidade real para a população ter poder suficiente para imprimir nas políticas públicas suas demandas de classe. Por isso, o mais correto seria falar de *participacionismo*, como destaca Santos (2008), já que a efetiva ou substantiva participação só ocorre quando se opera a transformação das estruturas tradicionais de poder (Pateman, 1992).

Por não comungarmos com tais concepções liberais, nesta tese vamos tomar como base teórico-metodológica a concepção de democracia substantiva: “[...] trata-se da redefinição e reprodução permanente e historicamente viável do metabolismo social na sua totalidade, e não apenas da derrubada do domínio político estabelecido” (Mészáros, 2017, p. 08). Esse conceito tem como base a proposição de acesso igualitário à riqueza social, da qual deriva

uma forma de exercício do poder adequado a um estado de igualdade substantiva, expressa por meio da capacidade de os indivíduos humanos (auto)regularem as suas próprias condições de reprodução da vida individual, bem como as condições da existência social.

Nesse sentido, Mézáros (2015, p. 22) argumenta que

a verdadeira questão não é a “democracia direta” ou a “democracia representativa”, mas a eficaz e autorrealizável regulação de seu modo de existência pelos indivíduos sob as condições de *democracia substantiva*, em contraste com o vazio legislativo político da “democracia representativa” facilmente corruptível (grifo do autor).

Compreendemos, desse modo, que o autor parte do pressuposto de que igualdade e liberdade não são princípios restritos a uma pretensa “esfera política”, mas devem permear todo o tecido social, unificando igualdade política com igualdade econômica na igualdade substantiva “[...] em oposição à igualdade *formal* e à pronunciada *desigualdade hierárquica substantiva* dos processos de tomada de decisão do capital [...]” (Mézáros, 2011, p. 31, grifo do autor). Disso decorre a impossibilidade de existência de uma democracia incapaz de democratizar a distribuição da riqueza (material e imaterial) historicamente acumulada pela humanidade.

Com efeito, não é só a liberdade que engendra a igualdade, mas também (e principalmente) o inverso, pois só pode ser livre o indivíduo que tem acesso aos subsídios necessários a uma vida plena. De fato, na sua brilhante “Crítica do Programa de Gotha”, Marx (2012, p. 33) destaca o papel central da igualdade material entre os homens: “de cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!” Outrossim, em outro lugar, ele e Engels (2007, p. 29) destacaram o atendimento às necessidades materiais como pré-condição para que os homens participem da vida política: “[...] não é possível libertar os homens enquanto estes forem incapazes de obter alimentação e bebida, habitação e vestimenta, em qualidade e quantidade adequadas”.

Por isso, nessa perspectiva, ao longo desta tese vamos utilizar o conceito de igualdade em detrimento ao de “equidade”, embora este esteja em voga nesse início do século XXI, como um dos princípios estruturantes das políticas neoliberais. Como nos lembra Santos (2008, p. 5),

hoje, o discurso oficial fundamentado nas orientações internacionais fala em equidade, que pode ser conseguida pelo mérito e de acordo com as condições de cada um, num enfoque individualista e não mais em igualdade, que significa oportunidades iguais a todos, numa perspectiva coletiva.

A História tem mostrado, e a teoria democrática chancela que a promoção da igualdade é produto da luta da classe trabalhadora³, mediante organização política. Ora, se é assim, e se considerarmos que a finalidade da luta dos trabalhadores é a efetivação da igualdade substantiva, então, numa sociedade capitalista, genuinamente desigual, não devemos falar em democracia, mas em *democratização* das relações sociais, como um processo de construção da igualdade e de efetivação da liberdade substantivas entre os homens (Mészáros, 2011; 2015; 2017). Nessa mesma perspectiva, Wood (2007, p. 418) também afirma que “[...] o capitalismo é incompatível com a democracia, se por ‘democracia’ entendemos tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo”.

Dessa forma, com base em Coutinho (1979), nos filiamos a uma concepção socialista de democracia, ao compreendê-la como forma de relação social mediada pela autonomia, pela liberdade, pela igualdade e pela diversidade, capaz de assegurar que o livre desenvolvimento de cada indivíduo seja condição necessária para o livre desenvolvimento da sociedade (Marx; Engels, 2011). Com efeito, a plena participação da sociedade nos mecanismos de exercício de poder é o pressuposto da democracia.

Tendo essa perspectiva como pano de fundo da nossa reflexão, faz-se necessário, nesse momento da exposição, destacar a importância estratégica dos instrumentos de participação direta nos regimes democráticos liberais para o processo de democratização da educação e das relações sociais, de um modo geral. Noutras palavras, com base em Gramsci (2016), embora tenhamos negado anteriormente essa concepção de democracia participativa como referência para este trabalho, vamos negá-la aceitando-a, mesmo que parcialmente, por reconhecermos a validade de alguns instrumentos que, por dentro da ordem estabelecida, podem ser utilizados para efetivar a participação dos trabalhadores nas tomadas de decisões do Estado.

Cabe elucidar, porém, que a aceitação da democracia participativa só se justifica se a luta por ela tiver como horizonte a transformação social, isto é, na medida em que os instrumentos engendrados a partir de uma concepção participativa liberal sejam utilizados em benefício das tarefas históricas colocadas aos trabalhadores que lutam pela construção da contra-hegemonia popular (Gramsci, 1985). Nesse sentido, concordamos com Coutinho (1979, p. 35), para quem

³ Na seção 2.2 do Capítulo II, vamos nos debruçar mais detidamente sobre a concepção marxiana (e marxista) de classes sociais. Por enquanto, nos cabe elucidar que o conceito de “classe trabalhadora”, que estamos considerando neste texto, refere-se à classe que, por diversas formas, reproduz a vida a partir do próprio trabalho, antagonizando-se aos interesses econômico, políticos e educacionais da classe capitalista – e seus prepostos – que vive do produto do trabalho alheio.

essas tarefas não podem ser identificadas como luta imediata pelo socialismo, mas sim como um combate árduo e provavelmente longo pela criação dos *pressupostos* políticos, econômicos e ideológicos que tornarão possível o estabelecimento e a consolidação do socialismo em nosso País (grifo do autor).

Trata-se, pois, de dilatar a democratização da gestão do Estado até o ponto em que extrapola os limites da democracia liberal e avance em direção à democracia substantiva. Em suma, trata-se de uma postura que pode ser traduzida literalmente em algo como: utilizar o que temos para construir o que queremos. Nesse sentido, concordamos com Chauí (2000, p. 559), para quem

[...] a mera declaração do direito à igualdade não faz existir os iguais, mas abre o campo para a criação da igualdade, através das exigências e demandas dos sujeitos sociais. Em outras palavras, *declarado o direito à igualdade, a sociedade pode instituir formas de reivindicação para criá-lo como direito real* (grifo nosso).

Assim, a participação social não deve ser formal e pontual, como quer a concepção liberal, mas deve permear todas as práticas sociais e todas as áreas de atuação do Estado, sendo que, no campo da gestão da educação, sua finalidade visa a (re)definição da concepção e da prática de educação disseminadas pelo Estado.

Na sociedade capitalista, a tendência é que a escola seja utilizada para reproduzir os interesses hegemônicos, no sentido de formar um cidadão produtivo para a manutenção do modo de produção vigente e da sua correspondente estrutura de classes. Como afirmam Frigotto e Ciavatta (2003, p. 52), nas sociedades capitalistas, “o ideário pedagógico vai afirmar as noções de polivalência, qualidade total, habilidades, competências e empregabilidade do cidadão produtivo (um trabalhador que maximize a produtividade) sendo um cidadão mínimo”.

Com efeito, considerando o quadro societário atual, caracterizado pelo desemprego estrutural (Mészáros, 2015) e pelo novo paradigma microeletrônico de produção, baseado na flexibilidade, a escola que interessa ao mercado – leia-se, classe capitalista – não pleiteia a universalização da educação, pois a produção de mercadorias ocupa um número reduzido de trabalhadores qualificados. Já para a grande massa de trabalhadores é facultado o acesso a um pacote mínimo de conhecimentos suficientes às exigências das ocupações precarizadas (Kunzer, 2013) e para servir como ponto de partida para a busca constante de aperfeiçoamento ou de qualificação por conta própria.

Diante disso, defendemos que a efetiva participação social na gestão da educação deve assegurar que a classe trabalhadora imprima nas políticas educacionais sua bandeira histórica de uma educação de qualidade socialmente referenciada. Socialmente referenciada é uma

educação que corresponde às aspirações de toda a sociedade, atributo que o projeto de educação da classe trabalhadora possui, na medida e que o projeto socialista visa a emancipação de toda a sociedade (Marx; Engels, 2011).

Assim, uma educação de qualidade socialmente referenciada é aquela que prepara os educandos para funções produtivas, mas que, sobretudo, lhes faculta o acesso aos conhecimentos historicamente acumulados, numa perspectiva de escola unitária, como propõe Gramsci (1985), baseada em princípios éticos, políticos, estéticos e emancipatórios. Trata-se de uma concepção de qualidade social da educação que articula, em termos marxianos, quantidade e qualidade, ou seja, a garantia do direito de acesso e permanência somada a “[...] uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, e que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social” (Oliveira; Araújo, 2005, p. 16-17). Por isso, participação social e qualidade da educação são questões intrinsecamente relacionadas.

Quando ocorre efetivamente, a participação promove “[...] uma modificação em maior ou menor medida, da estrutura de autoridade ortodoxa, a saber, aquela na qual a tomada de decisões é ‘prerrogativa’ da administração, da qual os trabalhadores não participam” (Pate-man, 1992, p. 95). Nesse sentido, para que se traduza em instrumento de democratização, a participação deve extrapolar a dimensão formal e se configurar como um processo de transformação da ordem vigente, possibilitando que as decisões de interesse público sejam tomadas pelo público, e não uma prerrogativa de uma elite dirigente.

No entanto, para sabermos como essa participação social se configura, devemos analisá-la empiricamente, o que nos coloca diante da necessidade de fazer isso a partir de um *locus* específico. Desse modo, para a realização da pesquisa do curso de doutorado acadêmico, no âmbito da linha de pesquisa em Políticas Públicas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED) da UFPA, elegemos como *objeto de estudo* a participação social na democratização da gestão da Rede Pública Municipal de Educação (RPME) de Cametá, considerando algumas das políticas públicas educacionais implementadas pelos governos municipais no período 2013-2023.

Na RPME de Cametá/PA, a participação social, como instrumento de democratização, é legalmente assegurada mediante a institucionalização do CME, do CACS-Fundeb e do CAE. Esses órgãos colegiados englobam, além do poder Executivo e da Câmara Municipal, os sujeitos coletivos tomados nesta tese como representantes da sociedade civil cametaense: professores, diretores, servidores técnico-administrativos, pais/responsáveis e estudantes das escolas públicas de educação básica municipais, Conselho Tutelar, organizações da sociedade civil, escolas do campo e escolas quilombolas (Cametá, 2022b; 2021b; 2022a).

Considerando que a concepção liberal-burguesa de democracia não tem aderência com a realidade, o projeto contra-hegemônico não precisa necessariamente pleitear que somente a classe trabalhadora participe da gestão educacional. Isso porque em qualquer espaço onde haja igualdade de direito de expressão (isegoria) e de condições de participação (isonomia), as concepções de homem, de sociedade, de democracia e de educação da classe trabalhadora se sobressaem, porque têm correspondência com a realidade concreta. Por isso, na discussão do tema da gestão democrática, defendemos a participação social na gestão da RPME de Cameté, e isso nos moveu para empreender a presente investigação.

Na contramão do processo de democratização da educação e da sociedade, porém, ao fazermos um balanço histórico da política educacional brasileira, identificamos os esforços do Estado no sentido de viabilizar os interesses hegemônicos no campo da educação. Somente para ficarmos em alguns exemplos, destacamos a incapacidade que o País tem demonstrado para universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo (Saviani, 2014), a profissionalização compulsória do ensino médio nos governos militares e as reformas e contrarreformas realizadas para adequar essa etapa da educação às exigências do mercado (Ramos; Frigotto, 2017), assim como a recente aprovação da atual Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que representa “[...] uma ameaça concreta a projetos educacionais democráticos” (Cássio, 2018, p. 250). Todas essas políticas têm um ponto em comum: criar um perfil de homem e de sociedade adequados ao pleno desenvolvimento do modo de produção capitalista, cujas marcas mais emblemáticas são a exclusão, a desigualdade e as relações verticais de poder.

Num contexto social como esse, democratizar a educação é muito mais do que influenciar uma tomada de decisão ou tomar conhecimento de uma ação que os governantes fazem em relação à política educacional. É preciso, pois, criar uma forma de relação social pautada na igualdade substantiva, de modo que o Estado não privilegie as demandas das classes dirigentes em detrimento dos interesses subalternos. Nessa perspectiva, a democratização da educação é parte de um projeto de democratização da sociedade como um todo (Peroni, 2012), e a participação social é uma *práxis* política (Vázquez, 2011) que, quanto mais plenamente ocorre, tanto mais pode viabilizar esse projeto.

É nesse sentido que visualizamos a relevância social de transformar a participação social num tema de pesquisa e produção de conhecimento a partir da academia, de modo a promover um diálogo fecundo entre teoria e empiria, estudando as experiências concretas de participação social, para que possamos, cada vez mais, enriquecer os recursos conceptuais colo-

cados à disposição das forças contra-hegemônicas para potencializar sua *práxis* em função da democratização da gestão educacional e social.

Com base em Coutinho (1979), Pateman (1992), Mészáros (2011) e Wood (2011), entendemos que somente por meio da ação política da classe trabalhadora se produzirá a democracia substantiva, que é concomitantemente causa e efeito da democratização do direito ao acesso a uma educação de qualidade socialmente referenciada.

É esta teleologia que nos move como pesquisador e, dessa forma, somando-se às nossas experiências particulares, nos motivou a tratar de participação social na gestão da RPME de Cametá/PA numa pesquisa de doutorado acadêmico na universidade pública. Como cametaense de origem, na nossa trajetória de escolarização e profissionalização, vivenciamos grande parte das contradições da educação pública municipal de Cametá.

Como estudante da escola básica pública municipal, nas séries iniciais do ensino fundamental, compartilhamos com outros filhos de trabalhadores as dificuldades da escolarização numa escola multisseriada do campo, na qual a única professora era também merendeira, secretária, agente de serviços gerais e gestora da unidade escolar que funcionava numa residência particular. Nas séries finais, também numa escola do campo, funcionando num barracão de uma Comunidade Cristã da Igreja Católica, convivemos com problemas de falta de professores e perda de dias letivos por conta da demora de formação do quadro docente e de nomeação da direção, que eram objetos de disputa entre políticos locais, prescindindo da consulta à comunidade escolar.

Do ponto de vista profissional, destacamos a experiência acumulada na gestão da RPME de Cametá, no breve período em que compusemos a equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), no biênio 2015-2016. Nessa ocasião, tivemos contato tanto com políticas educacionais voltadas à promoção da participação social na gestão educacional, como foi o caso da Conferência Municipal de Educação de 2015, com expressiva participação da sociedade civil, que originou o atual PME (2015-2024), quanto com iniciativas de centralização das decisões pelo Poder Executivo, destacando-se a indicação política de gestores escolares.

No curso de doutorado acadêmico, tivemos a possibilidade de historicizar esses e outros fenômenos relacionados à participação social no processo de democratização da RPME de Cametá, a partir dos instrumentos teórico-metodológicos necessários ao empreendimento de uma análise objetiva e científica, capaz de transgredir a pseudoconcreticidade dos fatos cotidianos e ascender à concreticidade, conforme nos orienta Kosik (1976).

Do ponto de vista acadêmico e científico, nossa pesquisa se mostra relevante para contribuir com o preenchimento de uma lacuna identificada na literatura sobre participação social na gestão da educação pública municipal brasileira⁴: ao consultar as produções científicas do período de 2013 a 2023, que tratam desse tema, constatamos que nossa contribuição deveria privilegiar a realização do estudo de um(a) sistema/rede de educação pública municipal e, pautando-nos no materialismo histórico-dialético, analisar como se configura a participação social na democratização da gestão desse(a) sistema/rede, considerando a atuação dos órgãos colegiados, a legislação educacional e outras políticas públicas implementadas num determinado período.

O intervalo que a pesquisa abrange, de 2013 a 2023, inclui três governos municipais formatados a partir das três forças políticas de destaque no cenário local desde as eleições de 2000. Procedemos assim sob o entendimento de que esses três governos, tendo distintos programas político-eleitorais, poderiam ter diferentes concepções acerca da relação Estado-sociedade civil, especialmente quanto à postura adotada diante da demanda histórica por participação social no processo de democratização da (gestão da) educação.

Contextualização do campo empírico e do *locus* da pesquisa

Cametá foi a segunda localidade fundada no estado do Pará (a primeira foi Belém), em 24 de dezembro de 1635 (IBGE, 2023). Por conta da relevância do patrimônio cultural material e imaterial municipal, recebeu o título de Patrimônio Histórico Nacional, pela Lei nº 7.537, de 16 de setembro de 1986.

Trata-se de um dos mais importantes municípios paraenses, tendo desempenhado papel de destaque durante a Cabanagem, uma revolta popular e social, ocorrida entre os anos de 1835 e 1840, protagonizada por pescadores, indígenas, caboclos, negros e uma parcela de brancos pobres, que visavam tomar o poder para promover melhores condições de vida para população paraense (Costa, 2006).

De acordo com Sousa (2002), nesse conflito, a elite governante de Cametá atuou de forma conservadora, alinhando-se às forças hegemônicas constituídas, resistindo à tentativa de tomada da cidade pelos cabanos. Cametá, então, se tornou uma fortaleza para abrigar os governantes da província e membros da classe dominante, que mobilizaram todos os meios

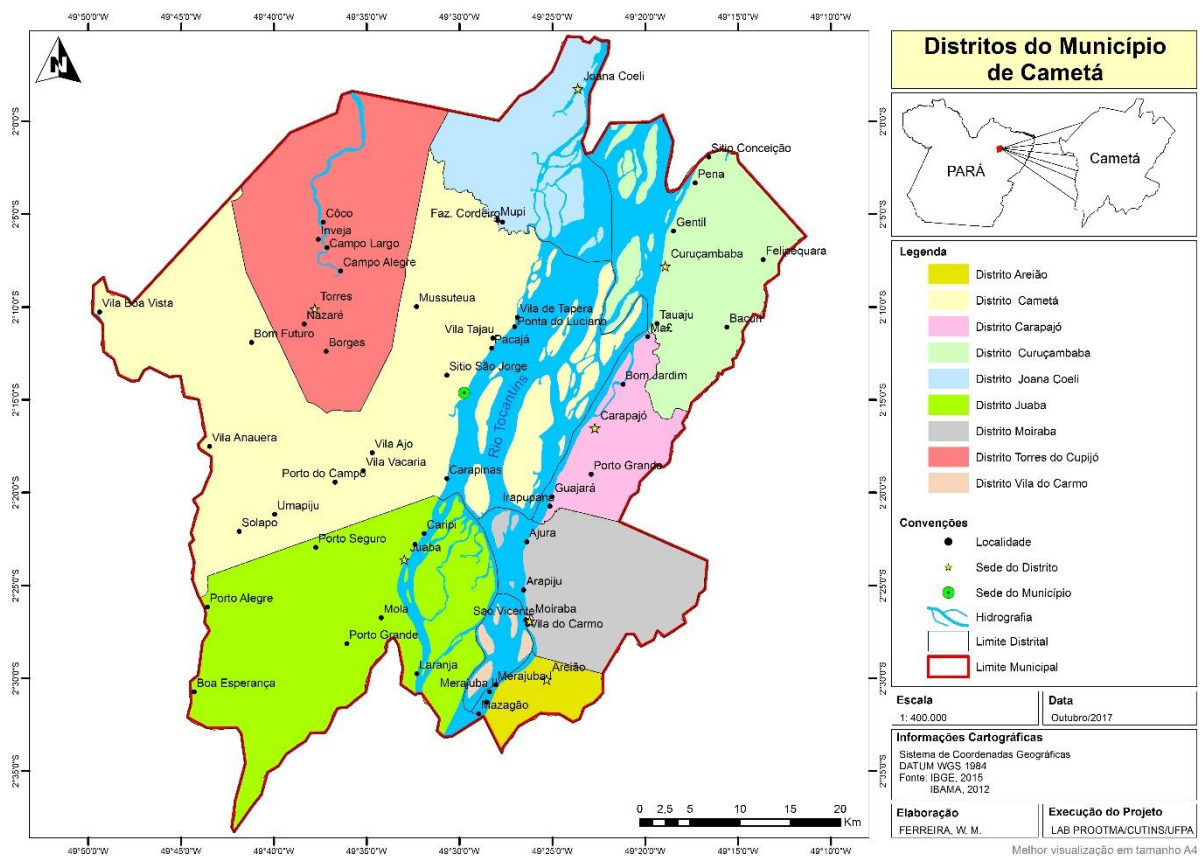
⁴ A Revisão Sistemática da Literatura será detalhada na seção 2.4 do capítulo II, na qual fazemos um balanço da participação social na gestão da educação pública municipal brasileira, antes de adentrarmos na análise de como se configurou a participação social na gestão da RPME de Cametá (2013-2023), nos dois capítulos seguintes.

disponíveis para derrotar o movimento popular. Nesse contexto, a cidade foi a capital da antiga Província do Grão-Pará e abrigou a sede do Governo provincial por 363 dias.

Importantes estudos que tomaram Cameté como campo empírico, tais como o de Souza (2022) e o de Rodrigues (2012), convergem em relação ao fato de a estrutura social desse município ser marcada pela desigualdade, pela pobreza e pela dominação econômica e política das elites em relação à população trabalhadora.

O território cametaense está localizado na Região Geográfica Imediata de Cameté e na Região Geográfica Intermediária de Belém (IBGE, 2023)⁵. Possui limites territoriais ao Norte com os municípios de Limoeiro do Ajuru e Igarapé-Miri, a Leste com Igarapé-Miri, ao Sul com Mocajuba e a Oeste com Oeiras do Pará. Aproximadamente 146 km separam Cameté da capital do estado do Pará, Belém.

Ilustração 1 – Mapa de Cameté com sua localização geográfica no interior do Estado do Pará



Fonte: UFPA-Campus do Tocantins/Cameté, 2017.

⁵ De acordo com a nova metodologia de divisão territorial adotada pelo IBGE, a partir de 2017, o Estado do Pará subdivide-se em sete Regiões Geográficas Intermediárias (Belém, Castanhal, Marabá, Redenção, Santarém, Altamira e Breves). A Região Geográfica Intermediária de Belém subdivide-se, por sua vez, em três Regiões Geográficas Imediatas: Belém, Abaetetuba e Cameté. Esta última Região Geográfica Imediata, é formada pelo próprio município de Cameté, além de Limoeiro do Ajuru, Mocajuba e Oeiras do Pará.

Essas características sociais e geográficas impõem desafios para a promoção do acesso igualitário às políticas públicas e, com efeito, a oferta de uma educação de qualidade atrelada às necessidades da população, que vive em realidades geográficas, ambientais e socioculturais distintas, como comunidades nas ilhas, povoados, ramais e nas vilas.

O acesso dessas localidades à sede do município demanda tempo prolongado, utilização de diversos meios de transporte, tais como lancha, carro, ônibus, motocicleta e bicicleta, conforme as condições do ambiente e as variações climáticas. No período do chamado inverno amazônico, entre janeiro e junho, as chuvas intensas tornam ainda mais difíceis as condições de tráfego no município, sobretudo nas estradas e ramais não pavimentados, que alagam e são tomados pela lama.

No que tange às características da população, conforme o censo demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), destacamos que Cameté é o município mais populoso de sua Região Geográfica Imediata e o 8º do estado do Pará, com uma população total de 134.184 habitantes. Desse total, 74,7% se autodeclararam pardos, 7,9% pretos, 0,09% indígenas, 0,04% amarelos e 17,3% brancos. Como os dados do referido censo ainda estão sendo divulgados parcialmente, consultamos os dados do censo demográfico de 2010 para constatar que, naquele período, 56,3% da população cametaense vivia no campo e 43,7%, na cidade.

A Secretaria Municipal de Educação (SEMED), a exemplo das demais secretarias municipais e da Prefeitura, localiza-se no perímetro urbano, mas a maioria das escolas e a maior quantidade de alunos está no campo. De acordo com os dados da Sinopse Estatística da Educação Básica 2022 (Inep, 2022), de um total de 30.147 matrículas na educação básica da rede municipal, 21.745 (72,13%) foram realizadas em escolas do campo, e apenas 8.402 (27,87%), nas escolas urbanas.

Para obter acesso aos materiais escolares, resolução de questões burocráticas, participação em formações periódicas e outros eventos, bem como para estabelecer comunicação presencial com o poder público, a população e os profissionais da educação do campo precisam se deslocar até a cidade. Esse é um desafio também para o exercício da participação social, considerando que, por exemplo, os membros dos órgãos colegiados que vivem no campo precisam se deslocar até a cidade para participar das reuniões extraordinárias e outras agendas dos conselhos, conforme destacado em entrevistas analisadas no capítulo IV desta tese.

A distribuição da alimentação escolar, por exemplo, demanda uma logística especializada de transporte e armazenamento, considerando o longo trajeto e as precárias formas de acesso à energia elétrica no campo, principalmente nas ilhas, que interfere na conservação dos

alimentos. Não menos desafiadoras são as condições para a oferta do serviço de transporte escolar, por conta das constantes mudanças do nível dos rios e devido ao transporte escolar terrestre ocorrer por vias não pavimentadas.

Dados estatísticos recentes divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) dão conta de que em 2022 a RPME de Cametá possuía um total de 198 escolas, 19 destas localizadas na cidade e 179 no campo. Nessas instituições educacionais, atuavam 1.611 docentes efetivos, dos quais 396 estavam lotados na cidade e os demais, 1.236, no campo (Inep, 2022)⁶.

Essa rede municipal de educação convive com problemas de infraestrutura e dificuldades de acesso a recursos materiais básicos para se produzirem as condições satisfatórias ao ensino-aprendizagem de qualidade, como atestam dados educacionais municipais organizados pelo *site* “QEdu” (2024) com base em informações do Inep referentes ao Censo Escolar e o Saeb do período 2013-2020.

A título de exemplo, a tabela 1, a seguir, demonstra que um número significativo de escolas públicas municipais (23,3%) ainda funciona em locais inadequados, percentual esse muito superior em relação ao estado do Pará, onde 8,6% das escolas públicas não possuem prédio próprio.

Tabela 1 – Alguns dados sobre a condição de infraestrutura das escolas da RPME de Cametá e das escolas públicas do Pará

Categorias	Cametá		Pará	
	Quant.	% em relação ao total	Quant.	% em relação ao total
Total de escolas que funcionam em galpão/rancho/paiol/barracão	47	23,3	836	8,6
Total de escolas que possuem quadra de esportes	33	16,3	1745	17,9
Total de escolas que possuem biblioteca	51	25,2	1463	15,1
Total de escolas que possuem sala de leitura	23	11,4	1628	16,7
Total de escolas que possuem acesso à internet para uso administrativo	48	23,8	3798	39,5
Total de escolas que possuem acesso à internet para uso nos processos de ensino e aprendizagem	22	10,9	955	9,8

Fonte: elaboração própria com base em dados do *site* “QEdu Analítico” (2024).

⁶ A quantidade exata de docentes atuando na RPME de Cametá é um dado que varia conforme a fonte consultada. Por exemplo, a Sinopse Estatística da Educação Básica do Inep de 2022 contabilizou 1.611 docentes, em consulta à Folha de Pagamento dos professores do mês de dezembro de 2022, disponível no SIOPE, contabilizamos um total de 2.340 professores (1.730 efetivos e 610 temporários). Vamos considerar nesta tese que o número real de docentes seja o informado pelo SIOPE, mas vale a menção aos dados do Inep (2022) para que possamos visualizar que o maior contingente de docentes da rede municipal é lotado em escolas do campo.

Excetuando os quesitos total de escolas que possuem biblioteca e acesso à *internet* para uso nos processos de ensino-aprendizagem, a RPME de Cametá está em pior situação do que escolas públicas paraenses, cujas condições de funcionamento também são críticas.

A RPME de Cametá possui alguns dos instrumentos de participação social criados para democratizar a gestão da educação pública. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb foi instituído na RPME de Educação em 2007, mas já existia como CACS-Fundef desde 1998, ano no qual também foram criados o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) municipal e o Conselho Municipal de Educação (CME). Com exceção desse último, cujos membros só foram nomeados no segundo semestre de 2023, por meio do Decreto Municipal nº 142/2023 (Cametá, 2023b), os dois primeiros atuaram na RPME de Educação de Cametá durante todo o período de 2013 a 2023.

No entanto, Cametá não possui um Fórum Municipal de Educação e ainda não implementou seu Sistema Municipal de Educação, que, de acordo com o artigo 11 da LDBEN vigente, confere autonomia ao município para baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, assim como para adequar a política educacional às suas especificidades. Diante disso, como a educação pública municipal de Cametá ainda está integrada ao sistema estadual de educação do Pará, nomeamos nosso *locus* de pesquisa como Rede Pública Municipal de Educação.

Definição do problema

A gestão do Estado brasileiro e, por conseguinte, da política educacional, ao longo da história, tem se baseado em diferentes princípios, de acordo com o contexto econômico e político em que ocorre. Utilizando-nos de algumas datas como recurso didático de orientação cronológica, vamos observar que, até mais ou menos a década de 1930, a administração pública brasileira pautava-se em princípios patrimoniais herdados da forma como se configurou o Estado brasileiro no período em que mantinha relação de dependência política em relação a Portugal, fenômeno amplamente explorado por Faoro (2000).

O patrimonialismo, de acordo com Weber (1991), é uma forma de dominação tradicional típica de sociedades pré-capitalistas. Baseia-se na indistinção entre as esferas pública e privada, transformando o patrimônio público em propriedade de quem governa, e se pauta na tradição e no direito pessoal.

Na concepção de Faoro (2000), o patrimonialismo se particularizou na sociedade brasileira tendo como agente político uma espécie de estamento. Posicionado “sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária, embora nem

sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando” (Faoro, 2000, p. 368).

Ainda com base em Faoro (2000), podemos dizer que o principal desdobramento dessa lógica patrimonial é a monopolização da administração estatal por uma elite política que toma as decisões à revelia do interesse público para satisfazer suas próprias necessidades. Na contemporaneidade, alguns dos princípios mais marcantes que expressam o patrimonialismo na administração pública são: o personalismo e clientelismo, o favorecimento aos aliados, pouca distinção entre público e privado, pouca abertura ao controle social, centralização do poder e autoritarismo (Faoro, 2000; Mendonça, 2001).

No âmbito local (municípios), o patrimonialismo deu origem a uma lógica de apropriação grupista do poder, caracterizada por Queiroz (1976) como *mandonismo*, uma forma de exercício personalista e oligárquica do poder, com pouca ou nenhuma margem para participação social. Emergiram daí determinadas formas de relação entre governantes e governados, que, durante muito tempo, pautaram o exercício da administração pública brasileira, e que até hoje seus princípios ainda interferem na relação Estado-sociedade civil, especialmente em nível municipal.

Esse é o caso do coronelismo que, conforme os estudos de Leal (2012), era estruturado a partir de uma rede de relações hierárquicas estáveis, pautada na troca de favores entre os governos (estaduais e federal) e os coronéis. Estes eram grandes proprietários de terras, comandavam o poder local e tinham o controle dos votos da população do território que dominavam economicamente. Isso lhes rendia obras, cargos públicos, dentre outros benefícios dos políticos que mantinham relações em âmbito estadual e nacional.

Também sob a lógica da troca de favores, desenvolveu-se o chamado clientelismo, “[...] um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (Carvalho, 1997, s/p). É uma relação menos verticalizada que aquela mantida entre coronéis e seus eleitores, pois os clientes (eleitores) têm certa margem para negociar seu apoio político sem a necessidade de estabelecer relações de fidelidade ou amizade com o chefe político, embora a desproporção em relação à participação no exercício do poder permaneça aguda.

Com o início do processo de industrialização brasileira, a partir da década de 1930, as empresas começaram a implementar os princípios tipicamente capitalistas de administração, que visam

acelerar o processo produtivo, produzindo mais em menos tempo e com qualidade, por meio, entre outros, da divisão do trabalho; do controle pela gerência; da padronização, com aplicação de métodos científicos para obter a uniformidade e reduzir os custos; e de incentivos salariais e prêmios por produtividade (Peroni, 2012, p. 24).

Como desdobramento desse processo no domínio da administração pública, como historicamente os princípios de funcionamento do mercado têm sido os parâmetros de funcionamento do Estado (Peroni, 2012), deu-se início ao processo formal de implementação dos princípios da administração burocrática no Estado brasileiro.

Ao contrário da concepção tradicional (patrimonialismo), trata-se de um tipo de dominação racional-legal (Weber, 1991), típica do capitalismo moderno, que profissionaliza a administração do Estado, tornando-a impessoal. Desse modo, as classes sociais veem o Estado acima dos interesses individuais, mas na prática essa autonomização em relação à sociedade garante o pleno funcionamento do mercado e a reprodução dos interesses do conjunto da classe capitalista.

Nas palavras de Coutinho (1979, p. 39), “o poder executivo passa assim a ser encarnado por um grupo de burocratas que se subtrai do controle público e, com isso, transforma o Estado num corpo separado e posto ‘acima da sociedade’”. Na medida em que a gestão é tomada como tarefa de técnicos especializados, a administração pública – aí incluída a gestão da educação – se distancia do controle da população, obstaculizando o exercício da participação social.

A concepção burocrática promoveu uma profissionalização da administração estatal, com separação nítida entre público e privado e criação de uma burocracia administrativa hierarquizada e composta de profissionais especializados para o cumprimento de tarefas específicas. Tem como base os seguintes princípios: legalidade – só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza; impessoalidade – Estado age de modo imparcial perante terceiros e o ato de agente público, na verdade, é o ato do órgão ao qual se vincula; moralidade – além da lei, a administração pauta-se na boa-fé, na lealdade e na probidade; publicidade – todo ato deve ser oficialmente divulgado para conhecimento público (exceto os que a lei impõe sigilo). Essa concepção exerceu considerável influência no texto da Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange à institucionalização dos princípios da administração pública estabelecidos pelo Artigo 37 (Brasil, 1988).

Ainda por se completar o seu processo de consolidação, a partir do início dos anos de 1990, a concepção burocrática passou a ser questionada pelas forças hegemônicas nacionais

associadas ao grande capital internacional (principalmente o financeiro), que a consideravam anacrônica para o último quartel do século XX.

O descrédito dos princípios da administração burocrática é resultado de um fenômeno que já vinha ocorrendo desde o final da década de 1960 no campo da economia: a crise do capital (Mészáros, 2011), que se expressou como exaustão do modelo de acumulação baseado no binômio taylorismo-fordismo, vigente desde a década de 1930 nos países de capitalismo central. Nesse modelo, a produção em grande escala de mercadorias padronizadas (fordismo) era administrada com base na divisão pormenorizada das tarefas e no controle rígido do tempo de execução (taylorismo) (Antunes, 2009).

Como analisa Lessa (2013), para garantir o funcionamento pleno do mercado, de modo a assegurar o consumo das mercadorias produzidas em massa, o Estado passou a promover uma série de políticas econômicas (construção de estradas, portos e aeroportos, expansão do crédito para as empresas e para os consumidores, dentre outras) e sociais (garantia do direito à saúde, à educação, ao emprego, à habitação, dentre outros). Por isso, sobretudo em função da garantia dos direitos sociais, essa forma de configuração estatal ficaria conhecida como Estado de Bem-estar, que vigorou no período entre o final da crise de 1929 e a década de 1970 nos países do centro do capitalismo.

A queda vertiginosa das taxas de lucro dos capitais registrada nesses países, a partir do final dos anos de 1960, exigiu do centro de comando do capitalismo global uma solução imediata. Ignorando o fato de que era o próprio capital que entrara numa crise estrutural (Mészáros, 2011), essa solução sequer cogitou a mudança do modo de produção, optando por reformá-lo. Com efeito, no âmbito econômico, emergiu o modelo flexível de acumulação ou toyotismo, cuja produção tem por base a tecnologia microeletrônica e informática e a redução do tempo de rotatividade do capital para o aumento das taxas de lucro (Antunes, 2009).

Como decorrência desse fenômeno emergiu uma nova concepção de gestão empresarial, o modelo gerencial, que tem como princípios a flexibilização, o trabalho em equipe, a compressão tempo-espço e as respostas rápidas e criativas às demandas (Peroni, 2012).

No âmbito político, a solução da crise perpassou pela revisita à concepção liberal clássica, que compreende a sociedade como uma pluralidade de indivíduos autônomos que, na busca da realização de desejos egoístas, promovem o bem-estar social, pela mediação da “mão invisível” do mercado (Smith, 1983). Para o início dessa nova fase do capitalismo, o liberalismo clássico passou por uma espécie de atualização, cujo resultado foi a emergência do que conhecemos como neoliberalismo, que está consubstanciado na

não participação do Estado na economia e, na liberalização total do comércio (mercado livre) em nível mundial, [...] livre circulação de capitais internacionais, abertura das economias nacionais para a entrada de multinacionais, a implantação de ações que impeçam o protecionismo econômico, adoção de política de privatização de empresas estatais etc. (Oliveira, 2015, p. 230).

Com o capitalismo “inocentado” da culpa pela crise, o Estado foi eleito como o grande vilão, especialmente os gastos públicos com a garantia dos direitos sociais. Inicialmente, países como os Estados Unidos da América, o Reino Unido e o Canadá deflagraram um conjunto de medidas de cunho neoliberais, tais como a redução do tamanho do Estado (Estado mínimo), redução de seus gastos sociais e privatização de serviços públicos (Santos, 2008).

No processo de reforma do Estado dos países centrais do capitalismo, a concepção gerencialista de gestão empresarial foi adotada como base para a implementação de uma nova concepção de administração pública, a chamada nova gestão pública (NGP). Como afirma Abrucio (1997, p. 11), é “no contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público”.

Pela mediação de organismos internacionais como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com a chancela das elites nacionais dirigentes, a reforma do aparelho do Estado brasileiro, foi levada a efeito no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e objetivou a implementação da NGP no Brasil, inspirada nos princípios do gerencialismo.

Embora não haja uma definição única ou universalmente aceita, a NGP é geralmente associada a certas características e princípios, tais como: orientação para resultados, eficiência e eficácia e flexibilidade (adaptação às constantes mudanças); descentralização e desburocratização; envolvimento do setor privado; adoção de planos estratégicos; ênfase na governança e *accountability* (prestar contas aos usuários pelos resultados); ênfase na satisfação do cliente e na inovação (visando melhores resultados com investimentos menores); *benchmarking* (comparações com instituições similares para identificar melhores práticas); qualidade como avaliação de resultados; políticas públicas focalizadas (equidade) em detrimento dos direitos sociais (igualdade); público-alvo concebido como cidadão que participa do governo local (Souza; Cabral Neto, 2017).

Ora, participação social na gestão das políticas públicas é uma pauta histórica do movimento social ligado aos interesses da classe trabalhadora, que têm como horizonte a construção da gestão democrática, “voltada para um processo de decisão baseado na participação e

na deliberação pública, [e que] expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática” (Cury, 2007, p. 12).

No entanto, a participação subjacente à concepção gerencial se difere substancialmente da perspectiva democrática. A partir dos estudos de Abrucio (1997) e Souza e Cabral Neto (2017), compreendemos que a participação no âmbito do gerencialismo é uma estratégia para garantir a eficiência da aplicação dos recursos públicos num cenário de escassez de investimentos em políticas sociais. Desse modo, os gastos estatais não deixam margem para desperdícios ou aplicação indevida, por isso os próprios usuários são incentivados a participar da execução dos serviços públicos (Peroni, 2012). Por essa via, participação se confunde com fiscalização.

Essa concepção tem por base uma conhecida ideologia difundida pela teoria liberal clássica e retomada pelo neoliberalismo: a sociedade civil é um todo orgânico e homogêneo, sem conflitos, onde os indivíduos agem para produzir o bem-estar próprio e, todos fazendo a mesma coisa, produzem o bem-estar social. Como salienta Montañó (2003, p. 260)

o projeto neoliberal quer uma sociedade civil dócil, sem confronto, cuja cotidianidade, alienada, reificada, seja a da “preocupação” e “ocupação” (não a do trabalho e lutas sociais) em atividades não criadoras nem transformadoras, mas voltadas para as (auto-)respostas imediatas às necessidades localizadas.

Por esta via, ainda segundo Montañó (2003), instituições que representam interesses classistas antagônicos e inconciliáveis são compreendidas como mecanismos que possuem a mesma finalidade: o bem comum e a participação cidadã. Essa despolitização da sociedade civil é funcional para a manutenção da ordem de relações sociais vigentes favorável à hegemonia do capital sobre o trabalho.

Por outro lado, no âmbito da teoria democrática socialista (Coutinho, 1979), a participação social tem significado vinculado à possibilidade de igualdade no exercício do poder. Por isso, seu conceito ancora-se na concepção gramsciana de sociedade civil, entendida como o conjunto de instituições privadas nas quais as classes sociais se organizam politicamente para difundir suas concepções de mundo, defender seus interesses, se estabelecer como classe dirigente (hegemônica) e controlar o Estado (sociedade política) (Gramsci, 2014; 2016).

Dessa forma, a sociedade civil é

uma (possível) arena de lutas, que, no entanto, *para ser portadora de um projeto realmente emancipador, deve, superando o imediatismo e a alienação, se articular às lutas, centradas nas contradições de classes, no seio de outras esferas sociais, pro-*

curando em todas essas frentes a defesa e ampliação dos direitos e conquistas sociais e trabalhistas (Montaño, 2003, p. 260-261, grifo nosso).

Nessa perspectiva, e considerando que a própria razão de existência do Estado é a manutenção da ordem para assegurar os interesses da classe dominante (Marx; Engels, 2011; Engels, 2012), a participação social na gestão das políticas públicas, mesmo que também esteja aberta para os setores que defendem os interesses hegemônicos, se revela de importância decisiva para a materialização do projeto contra-hegemônico de transformação social. Isto porque possibilita à classe trabalhadora, por meio de suas instituições da sociedade civil, trazerem para a apreciação pública suas concepções de homem, de sociedade e de educação e, a partir disso, retirar do Estado o monopólio da determinação da finalidade das políticas públicas e, com efeito, torná-las ferramentas de garantia dos direitos dos trabalhadores historicamente negligenciados ou atendidos de forma insuficiente pelo poder público.

Do ponto de vista formal, a legislação brasileira, desde a Constituição Federal de 1988 e da LDBEN de 1996, determina que a gestão educacional deve ser feita com base no princípio democrático. No estado do Pará, a gestão democrática é reiterada como um dos princípios da educação estadual na Constituição Estadual (Pará, 1989), e comparece como uma das metas do Plano Estadual de Educação 2015-2025 (Pará, 2015), que estabelece estratégias para que a sociedade civil participe da gestão das redes e das unidades educacionais públicas do estado.

Em Cametá, a gestão democrática da educação municipal está amparada na Lei Orgânica (Cametá, 2006b) e no Plano Diretor do Município (Cametá, 2007a). No campo do planejamento educacional local, a Lei Municipal nº 274/2015, que aprovou o PME 2015-2025, tem como diretriz o fortalecimento da gestão democrática da educação municipal (Cametá, 2015) e esse PME tem como uma de suas metas garantir as condições para o exercício da gestão democrática e da participação social na gestão da educação pública municipal.

Nesse município, os governos do período de 2013 a 2023 adotaram um discurso que conferia à educação pública local o caráter de prática democrática e participativa, pelo menos no plano formal. No relatório da VIII Conferência Municipal de Educação, realizada em 2022, afirma-se que

pensar e concretizar uma proposição de *educação inclusiva, equitativa, participativa e com qualidade social* para a população de nossa Amazônia Tocantina, é um desafio e ao mesmo tempo uma *meta estabelecida pela Secretaria Municipal de Educação de Cametá*. [...] *com a participação dos diversos sujeitos*, possibilitará a tão sonhada educação Inclusiva, Equitativa, Qualitativa e Comprometida com um projeto de sociedade diversa, participativa e democrática (Cametá, 2022b, p. 7. Grifo nosso).

Não podemos deixar de notar a influência dos princípios do gerencialismo no discurso expresso nesse documento, na medida em que se privilegia a busca pela equidade, que fundamenta as políticas públicas focalizadas de vertente neoliberal, esquecendo-se do conceito de igualdade, que se vincula à perspectiva de garantia dos direitos sociais. Esse fenômeno, em termos de política de gestão da educação, é perigoso, pois nele está subjacente à ideia de que se pode oferecer diferentes tipos de educação para diferentes indivíduos, o que na prática, em tempo de neoliberalismo, dentre outras coisas, significa oferecer para os pobres uma educação também pobre, no que diz respeito à qualidade socialmente referenciada.

Ademais, ainda em relação ao trecho do relatório supracitado, a previsão legal da gestão democrática como princípio educacional, os discursos governamentais e mesmo a atuação dos órgãos colegiados criados para promover a participação social, embora sejam importantes conquistas, não são elementos cabalísticos para dizermos que a gestão da educação é democrática ou está se democratizando. Isto porque, por um lado, o discurso democrático pode ser apropriado tanto por democratas quando por não democratas (Coutinho, 2002), e, por outro lado, a participação social pode não ocorrer de forma plena, pois a democracia é um conceito polissêmico e como tal pode ser apropriado por diferentes concepções teóricas e políticas, desde aquelas ligadas a um projeto de transformação social, do ponto de vista dos trabalhadores, como as que se vinculam aos interesses de manutenção do *status quo* (Coutinho, 1979).

Vimos que a administração estatal brasileira passou por diversas fases, e em cada uma delas adotou formalmente uma concepção de gestão, mas nenhuma foi implementada plenamente, tanto por conta da incompatibilidade de seus princípios com as finalidades da administração pública como pelo fato de que princípios de uma concepção anterior permeiam as práticas administrativas dos períodos subsequentes.

Assim, as concepções de administração pública que tomaram como padrão o mercado, desconsideraram que a racionalidade econômica não necessariamente prima pelo bem-estar coletivo. No caso da educação pública, seus princípios não se compatibilizam com os do mercado, pois a gestão daquela tem por finalidade a formação humana ao passo que este sempre privilegia a geração do lucro (Kuenzer, 2013). Por isso, “[...] o modelo gerencial não responde a todos os problemas do modelo burocrático, mesmo na sua fase mais elaborada, consoante com os princípios da nova gestão pública (*managerialism*)” (Souza; Cabral Neto, 2017, p. 626).

Acrescentemos a isso o fato de que os princípios inerentes às concepções de administração que orientaram a relação Estado-sociedade civil ao longo do tempo, que pouco se identificam com os ideais republicanos, acabaram por se cristalizar na cultura política (Bobbio;

Matteucci; Pasquino, 1997) da sociedade brasileira. Com efeito, as práticas administrativas vigentes num determinado período são influenciadas por princípios derivados de outras concepções de gestão adotadas em períodos anteriores, especialmente na esfera municipal.

Nesse sentido, Peroni (2012, p. 24) afirma que “há um hibridismo nas concepções e nas práticas vivenciadas pelas escolas, misturando desde os princípios do patrimonialismo e do clientelismo até a administração burocrática e a gestão gerencial”. Mendonça (2001), por seu turno, analisa que mesmo após o estabelecimento da atual ordem constitucional iniciada em 1988, formas de exercício do poder pautadas no princípio patrimonialista ainda existem porque resultam da mescla de modelos de organização estatal tradicional e racional-legal, dando origem a um modelo híbrido de burocracia patrimonial.

Ainda segundo Mendonça (2001), embora o Estado brasileiro tenha experimentado avanços na sua modernização e na burocratização “[...] essa estrutura burocrática, no entanto, não logrou anular as formas estruturais de dominação não racionais existentes” (p. 95). E conclui, dizendo que isso possibilita que o governante continue a ditar à sociedade a sua vontade particular “[...] como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo” (p. 97).

Quanto à questão da participação social, ela pode ocorrer em diferentes níveis de envolvimento, consciência e poder de decisão dos sujeitos. Pateman (1992) identificou três diferentes formas de participação social, de acordo com o grau de envolvimento e possibilidade de interferência dos trabalhadores na gestão de uma empresa, mas que, pela consistência da análise, podem ser utilizados para reconhecer as formas como a sociedade pode participar das decisões governamentais, no âmbito da relação Estado-sociedade civil.

Assim, a pseudoparticipação ocorre quando se adotam “[...] técnicas de persuasão dos empregados a aceitarem decisões *já* tomadas pela administração” (Pateman, 1992, p. 95, grifo da autora). Para que haja algum nível de participação, inicialmente, deve-se garantir que os sujeitos tenham acesso às devidas informações, com base nas quais possam apoiar suas decisões, como bem destaca Chauí (1981).

Partindo do pressuposto de que influenciar uma decisão é diferente de “[...] estar em posição de (ter o poder para) determinar o resultado ou tomar essa decisão” a participação pode ocorrer parcialmente (participação parcial), quando “[...] duas ou mais partes influenciavam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes” (Pateman, 1992, p. 97).

A participação plena, por seu turno, é um processo no qual “[...] cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões” (Patteman, 1992, p. 98). Nesse caso, o conceito de participação se articula com o de controle social, na medida em que o exercício efetivo de cidadania pressupõe participação na formulação, no acompanhamento e na avaliação das ações do poder público (Santos, 2009).

Considerando essas mencionadas características da administração do Estado brasileiro, a legislação educacional vigente – que tem como um de seus princípios a gestão democrática da educação pública, devidamente recepcionado em âmbito paraense e cametaense, inclusive mediante a criação dos instrumentos de participação social na gestão das políticas públicas educacionais – bem como as diferentes formas como a participação social pode ocorrer, nos propomos a responder a seguinte questão de pesquisa: *como se configurou a participação social no processo de democratização da gestão da RPME de Cametá/PA, a partir de políticas públicas educacionais implementadas pelos governos municipais do período 2013-2023?*

A hipótese de trabalho

A pesquisa se desenvolveu a partir da seguinte hipótese: *embora legalmente assegurada, no período de 2013 a 2023 a participação social pouco tem contribuído para a democratização da gestão da RPME de Cametá, pois vem se configurando como um procedimento burocrático e formal para chancelar decisões governamentais.*

As questões norteadoras

- 1) Como as concepções que permeiam historicamente o exercício da administração pública brasileira fundamentaram as políticas públicas educacionais relacionadas à participação social na gestão da RPME de Cametá, no período de 2013 a 2023?
- 2) Como a cultura política municipal assimilou a legislação e as políticas públicas educacionais relacionadas à participação social na gestão da RPME de Cametá, nesse ínterim?
- 3) Como a participação social se configurou na atuação dos órgãos colegiados da RPME de Cametá, nesse período?

Os objetivos da pesquisa

A partir dessas inquietações, trabalhamos com o seguinte objetivo geral: *analisar a configuração da participação social na democratização da gestão da RPME de Cametá/PA, a partir de políticas públicas educacionais implementadas pelos governos municipais no período de 2013 a 2023.*

De forma específica, objetivamos:

- 1) Analisar as concepções que permeiam historicamente o exercício da administração pública brasileira e suas influências nas políticas públicas educacionais relacionadas à participação social na gestão da RPME de Cametá/PA, no período de 2013 a 2023;
- 2) Examinar como a cultura política municipal assimilou a legislação educacional e as políticas públicas educacionais relacionadas à participação social na gestão da RPME de Cametá/PA, nesse ínterim;
- 3) Analisar como se configurou a participação social no contexto da atuação dos órgãos colegiados da RPME de Cametá/PA, nesse período.

O referencial teórico-metodológico e os procedimentos de coleta e análise de dados

Karl Marx e Friedrich Engels, a partir da década de 1840, revolucionaram o processo de produção de conhecimento nas ciências sociais ao desenvolverem um método próprio para o estudo da origem, da consolidação, do desenvolvimento e das condições de crise e transformação da sociedade capitalista: trata-se do materialismo histórico-dialético (MDH).

Distanciando-se das matrizes teórico-metodológicas cientificistas e idealistas, esses autores entendiam que a teoria é a reprodução ideal do movimento real do objeto. No entanto, a produção de conhecimento sobre a realidade tem origem no próprio processo de transformação e domínio da natureza pelo ser humano (Marx; Engels, 2007), pois a realização do trabalho pressupõe um mínimo de conhecimento das condições objetivas nas quais ocorrerá – as condições climáticas, a rigidez do objeto de trabalho, as ferramentas mais adequadas à atividade, o número de indivíduos necessário para a tarefa etc. Esse conhecimento é produto tanto do acúmulo de experiências e saberes de trabalhos anteriores como da observação da realidade.

Vemos, pois, que a observação humana da natureza ocorre como uma etapa indissociável de uma atividade teleológica levada a efeito para transformar uma realidade, que não é criada na cabeça do homem, mas existe independentemente de sua vontade. Por isso, as ideias e o pensamento são sempre o reflexo, no plano intelectual, dos fatos e das leis dos fenômenos que constituem uma realidade objetiva, entendendo-se por reflexo a “[...] relação cognitiva específica que se estabelece entre os conteúdos de certos atos psíquicos e os correlativos sob a forma de elementos definidos no mundo material” (Scaff, 1964, p. 223).

Com efeito, quando tratamos da teoria (produto da pesquisa científica), como uma modalidade específica de conhecimento da realidade, precisamos partir do pressuposto da

inseparabilidade entre sujeito cognoscente e objeto cognoscível, pois “[...] o reflexo não é toda a realidade, mas constitui-se na apreensão subjetiva da realidade objetiva. Ou seja, o reflexo implica a subjetividade” (Frigotto, 2010b, p. 82).

Em “A Ideologia Alemã”, obra que reúne manuscritos redigidos entre os anos de 1845 e 1846, Marx e Engels (2007, p. 94) assim apresentam a concepção materialista da história:

totalmente ao contrário da filosofia alemã, que desce do céu à terra, aqui se eleva da terra ao céu. Quer dizer, não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida.

No âmbito do MHD, os fenômenos sociais são sempre historicamente situados, resultam de sínteses de múltiplas determinações, e estão em constante movimento de (auto)transformação. Essa natureza histórico-dialética impede que um método explicativo, escolhido, arbitrariamente, por alguém, seja compreendido como universalmente válido e atemporal e possa dar conta da explicação do complexo orgânico que é a sociedade.

Do mesmo modo, essa realidade social não pode ser adequadamente compreendida com base em interpretações místicas, religiosas, especulativas ou idealistas, mas a partir da análise dos fenômenos como uma objetividade, ou seja, como objetos que existem independentemente da vontade do sujeito. Por isso, na sua Tese II sobre Feuerbach, Marx (2007, p. 533) assim se pronuncia:

a questão de saber se ao pensamento humano cabe alguma verdade objetiva [*gegenständliche Wahrheit*] não é uma questão da teoria, mas uma questão *prática*. É na prática que o homem tem de provar a verdade, isto é, a realidade e o poder, a natureza ceterior [*Diesseitigkeit*] de seu pensamento. A disputa acerca da realidade ou não realidade do pensamento – que é isolado da prática – é uma questão puramente *escolástica* (Grifo do autor).

Marx e Engels buscaram desmistificar a ideia de que o conhecimento científico deve ser isento de qualquer interferência do pesquisador, demonstrando, do ponto de vista do objeto, que a realidade objetiva é produto da ação humana, das relações estabelecidas entre si e com a natureza. Dizem eles a esse respeito:

os pressupostos de que partimos não são pressupostos arbitrários, dogmas, mas pressupostos reais, de que só se pode abstrair na imaginação. São os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas como as produzidas por sua própria ação. Esses pressupostos são, portanto, constataáveis por via puramente empírica (Marx; Engels, 2007, p. 86-87).

Do ponto de vista do sujeito, a reprodução intelectual do objeto é uma interpretação humana da realidade, portanto, subjetiva. A produção do conhecimento, nessa perspectiva, é

uma atividade prática (prático-sensorial), consciente e deliberada, resultante da relação estabelecida entre homem e natureza, no processo de produção de sua existência material, por meio do trabalho. Marx (2007) vai dizer que o conhecimento não é uma mera reprodução do *objeto em si* (*Objekt*) na cabeça dos homens (como postulava o materialismo tradicional), mas tampouco um acontecimento interno da mente humana, que cria uma realidade ideal (ponto de vista do idealismo). Nas palavras do autor,

o principal defeito de todo o materialismo existente até agora (o de Feuerbach incluído) é que o objeto [*Gegenstand*], a realidade, o sensível, só é apreendido sob a forma de *objeto* [*Objekt*] ou da *contemplação*, mas não como *atividade humana sensível*, como *prática*; não subjetivamente. Daí o lado *ativo*, em oposição ao materialismo, [ter sido] abstratamente desenvolvido pelo idealismo – que naturalmente não conhece a atividade real, sensível como tal [...] (Marx, 2007, p. 533, grifo do autor).

Assim, o objeto de conhecimento é *objeto para o homem*, e o conhecimento da realidade é uma atividade humano-sensível, em uma palavra, *práxis* (Marx, 2007). Assim, toma-se a realidade como uma unidade entre natureza (transformada pela ação humana) e sociedade (criada pelas relações materiais estabelecidas entre homens historicamente determinados), que se desenvolve, historicamente, com base em fenômenos contraditórios, que possuem suas próprias leis de organização, desenvolvimento e transformação.

A essência dos fatos sociais não se manifesta à simples observação do pesquisador, ao contrário, sua aparência mostra apenas seu aspecto fenomênico, esconde suas determinações, sua historicidade e suas conexões com outros fenômenos. Por isso, Kosik (1976, p. 16) explica que “[...] o que confere a estes fenômenos o caráter de pseudoconcreticidade não é a sua existência por si mesma, mas a independência com que ela se manifesta”.

Dessa forma, a tarefa do pesquisador se torna complexa. Não basta descrever a realidade tal como ela se mostra imediatamente ou da forma como é retratada por enunciados discursivos consensualmente consagrados por um grupo de pesquisadores. Isto porque a realidade concreta ou “[...] a ‘coisa em si’ não se manifesta imediatamente ao homem. Para chegar a sua compreensão, é necessário fazer não só um certo esforço, mas também um *détour*” (Kosik, 1976, p. 13), isto é, desviar-se da aparência para conhecer as determinações que emprestam conteúdo ao objeto investigado.

Desse modo, no processo de investigação dos fenômenos societários, a realidade é produto da ação recíproca dos homens, mas nem por isso, dependem da vontade deles para existir. Em verdade, quando nascem, os homens já encontram uma realidade preestabelecida e nela devem se inserir e agir, transformando-a. Por isso, a investigação científica não deve partir

[...] daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, tampouco dos homens pensados, imaginados e representados para, a partir daí, chegar aos homens de carne e osso; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos desse processo de vida (Marx; Engels, 2007, p. 94).

Dessa perspectiva teórico-metodológica decorre uma necessária (auto)reflexão crítica sobre o próprio ato de pesquisar e produzir conhecimento. No que tange à sua finalidade, nas ciências humanas e sociais, a produção e a disseminação do conhecimento não pode ser um processo neutro, na medida em que a sociedade é estruturada por relações de poder, resultantes da correlação de forças entre as classes sociais em luta permanente.

Com efeito, a pesquisa nunca é um processo desinteressado, isto é, um fim em si mesmo, pois sempre está a serviço de uma intencionalidade de intervenção na realidade, ainda que essa intervenção se manifeste como omissão diante da desigualdade. Assim, as posturas de “isenção” ou “neutralidade”, justificadas sob a pretensa intenção de não “politizar” o processo de produção do conhecimento pela subjetividade de “tomar partido”, são formas de escolher um lado no terreno da luta de classes, o lado hegemônico. Como nos ensinou Freire (1979), não existe imparcialidade, pois todos somos orientados por uma base ideológica inclusiva ou excludente.

O conhecimento da realidade deve estar a serviço da promoção do bem-estar da sociedade, contribuindo para a identificação dos seus entraves e a construção coletiva de soluções. Por isso, a pesquisa deve voltar-se para a “[...] crítica e o conhecimento crítico para uma prática que altere e transforme a realidade anterior no plano do conhecimento e no plano histórico-social” (Frigotto, 2010b, p. 89).

Nessa perspectiva, nossa investigação parte da concepção de que é preciso investigar os fenômenos que viabilizam e/ou dificultam o acesso à escola, pois em contextos sociais marcados pela exclusão social, o acesso à educação formal é base para a plena humanização e para a recuperação da humanidade roubada dos oprimidos (Arroyo, 2011).

Nesse sentido, a pesquisa educacional passa a ter como uma das suas principais finalidades a produção de conhecimentos sobre as condições de acesso pelos indivíduos singulares aos conhecimentos acumulados pela humanidade. Este objetivo tem mobilizado esforços de muitos pesquisadores, que se articulam em diversas linhas de investigação do campo educacional, como é caso da Linha de Pesquisa em Políticas Públicas Educacionais do PPGED/UFPA. No âmbito do estudo das políticas públicas educacionais, uma das tendências constitutivas é a pesquisa sobre a gestão da educação pública, que, pelo menos na sua vertente crítica, estuda as condições de acesso à educação pela classe trabalhadora.

Subjacente a esse processo, está na ordem do dia identificar se o poder público tem criado as condições, ou vem recepcionando as demandas da sociedade civil organizada para que os trabalhadores participem da gestão da educação e, por extensão, incorporem nas políticas educacionais as demandas históricas da coletividade. É nessa perspectiva que a presente pesquisa objetiva analisar a participação da sociedade civil na gestão da RPME de Cametá.

Ancorados em Coutinho (1979), tomamos a participação como estratégia de democratização da (gestão da) educação e da sociedade como um todo, conforme as finalidades contra-hegemônicas de transformação da ordem social. Tomar a ciência como ferramenta de compreensão de mundo sob a finalidade revolucionária de transformá-lo é um pressuposto do método marxiano, que foi estabelecido na tese XI sobre Feuerbach (Marx, 2007).

Isso, porém, não significa qualificar qualquer forma de participação como revolucionária, nem compreender que os instrumentos de participação existentes tenham sido criados com a finalidade última de igualar as condições de materialização dos projetos educacionais de capital e trabalho. Significa, tão somente, entender que a participação social, uma vez sendo assegurada com efetividade e isonomia pelo poder público, coloca a possibilidade real para que as classes subalternas participem efetivamente da gestão da educação e, com efeito, imprimam o caráter contra-hegemônico nas políticas educacionais, embora estas continuem a contemplar os interesses educacionais hegemônicos.

Nessa perspectiva, se torna imprescindível analisar nosso objeto a partir de categorias analíticas do método materialista histórico-dialético, tais como trabalho, contradição, mediação, totalidade e historicidade e hegemonia, dentre outras.

A contradição nos mostra que as concepções, as práticas e as instituições que beneficiam a classe hegemônica podem também ser ressignificadas para transformar a ordem vigente, pois os fenômenos sociais coexistem e interagem constantemente com sua própria negação. Em relação ao nosso objeto de pesquisa, na condição de produtos de várias mãos, ou seja, resultado da ação de classes antagônicas (Santos, 2008), as políticas públicas educacionais são contraditórias na forma e no conteúdo e, desse modo, não apenas têm potencial reprodutor das relações sociais vigentes, como também de possibilidade de representar os interesses da classe trabalhadora.

Como pesquisadores, devemos partir do pressuposto de que

[...] se o real está em movimento, então que nosso pensamento também se ponha em movimento e seja pensamento desse movimento. Se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente da contradição (Lefebvre, 1975, p. 174).

Compreender a participação social na gestão da educação como um fenômeno contraditório significa relacionar o processo de democratização da (gestão da) educação como o processo de construção da contra-hegemonia popular, pois possibilita que a classe trabalhadora imprima nas políticas educacionais suas concepções de homem, de sociedade, de educação e de democracia.

Na concepção de Gramsci (2014), hegemonia é a capacidade que tem a classe economicamente dominante para estender esse domínio para os âmbitos político, jurídico, cultural e ideológico. Noutras palavras, uma classe hegemônica consegue fazer valer seus interesses particulares por meio do consenso, que “[...] nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção” (Gramsci, 2014, p. 21).

A categoria de mediação, por seu turno, nos ajuda a compreender que a realidade se estrutura a partir de uma teia de ligações entre fenômenos, de modo que um fato aparentemente isolado, na verdade, é uma soma de múltiplas determinações, que se interconectam pelas mediações. Nesse sentido, para Cury (1985), a categoria mediação é relativa ao real e ao pensamento. Nas palavras do autor,

enquanto relativa ao real, procura captar um fenômeno ao conjunto de suas relações com os demais fenômenos e no conjunto das manifestações daquela realidade de que ele é um fenômeno mais ou menos essencial. [...] A história é o mundo das mediações. E a história, enquanto movimento do próprio real, implica o movimento das mediações. Assim, elas são históricas, e, nesse sentido, superáveis e relativas. Enquanto relativas ao pensamento, permitem a não petrificação do mesmo, porque o pensar referido ao real se integra no movimento do próprio real (Cury, 1985, p. 43).

No âmbito do MHD, os fenômenos não são entendidos como “partes” autônomas que, uma vez juntas, formam a realidade, mas são sempre momentos de uma totalidade, isto é, expressões particularizadas de um todo complexo e orgânico, que está em constante processo de (auto)transformação. De fato, quando falavam sobre “científico”, Marx e Engels tinham como base a palavra alemã *Wissenschaft*, que significa “saber e trabalho do pensamento acerca de totalidades”, com significado bem mais amplo do que a palavra *Science*, que na Inglaterra estava associada à “experiência” e à “observação”, e na França, à “atividade científica de tradição matemática” (Chauí, 1981).

Assim, precisamos compreender que a forma como se particulariza a gestão educacional e a participação social no âmbito da RPME de Cameté é parte dos fenômenos econômicos, políticos e ideológicos, cujas origens se encontram tanto em nível local como no plano nacional e internacional, considerando que o capitalismo é uma forma de organização do metabo-

lismo social que atua em prol da manutenção das relações sociais hierárquicas e desiguais, para viabilizar a sempre exploração do trabalho pelo capital.

A categoria historicidade nos ajuda a entender que assim como o modo de produção capitalista engendrou formas de relações e consciência sociais historicamente determinadas, as formas como se expressam essas leis gerais de funcionamento do capitalismo, como por exemplo as políticas de gestão da educação, “[...] são construídas histórica e concretamente da forma que os processos sociais se caracterizam, pela luta de classes, com todas suas contradições e mediações, sem desprezar a importância dos elementos conjunturais” (Soares Neto, 2020, p. 583).

Assim, a categoria trabalho (Marx; Engels, 2007; Marx, 2013) também é basilar para formularmos uma compreensão do nosso objeto a partir do princípio democrático da gestão educacional, na medida em que desmistifica a ideia tradicional de que a administração/gestão em geral e da educação em particular seja uma atividade específica de uma certa elite de técnicos especializados. No âmbito dessa concepção, tão antiga quanto a divisão da sociedade em classes antagônicas, a maior parte da população, sobretudo as classes menos favorecidas, não participa da tomada de decisões acerca da definição dos rumos da sociedade e da educação.

Por isso, construir um conceito de gestão – aqui entendido como sinônimo de administração – como a utilização consciente de recursos para realização de fins determinados (Paro, 2008), imbuídos do conceito de trabalho como atividade teleológica que materializa as vontades humanas (Marx; Engels, 2007), significa compreender que a gestão da educação pode ser feita por qualquer ser humano (o sujeito que trabalha), desde que a ele sejam garantidas as condições de acessos aos recursos materiais e conceituais necessários.

Com efeito, quanto menos a sociedade participa da gestão da educação tanto mais elitizada se torna a definição dos rumos da política educacional do País, estado ou município. Partindo desse pressuposto, torna-se fundamental que o pesquisador analise os dados empíricos, no sentido de transgredir aquilo que vê imediatamente, buscando entender os condicionantes históricos e os contextos por trás das falas, dos números e das políticas.

Do ponto de vista teórico-conceitual, tomamos as formulações de Pateman (1992) como base para estabelecermos uma compreensão genérica de participação como uma relação entre duas ou mais partes num processo de tomada de decisões. Do ponto de vista empírico, ainda de acordo com a autora em tela, a participação pode não ocorrer (pseudoparticipação) ou ocorrer em dois níveis distintos: a) a participação parcial, quando as partes se influenciam reciprocamente no processo de tomada de decisão, mas o poder de decidir é prerrogativa de

apenas uma das partes; b) participação plena, quando todas as partes têm igual poder para determinar o resultado das decisões.

É essa última perspectiva que tomaremos como pano de fundo das nossas análises sobre participação social na gestão da RPME de Cametá, por reconhecermos sua compatibilidade com os conceitos de igualdade e democracia substantivas formulados por Mészáros (2015).

A participação plena ou efetiva possibilita a atuação do poder público seja objeto de controle social, 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 efeitos, para o exercício efetivo de cidadania” (Santos, 2009, p. 109).

A possibilidade de exercício pleno do controle social da gestão da educação pública, por sua vez, pressupõe a materialização de pelo menos dois princípios da gestão democrática: a transparência e a autonomia. A transparência coloca os governos diante da necessidade de publicização dos dados e informações referentes a todas as etapas de realização de suas ações de ofício e das políticas públicas educacionais de um modo geral. Como afirma Chauí (1981), a participação dos indivíduos na vida social é diretamente proporcional ao volume e à quantidade de informações que têm acesso.

A transparência, nessa perspectiva, possibilita o acesso da sociedade civil às informações indispensáveis para o acompanhamento das políticas e para a participação na gestão educacional. Dessa forma, esse princípio se opõe tanto ao burocratismo, na medida em que a gestão da política educacional deixa de ser monopólio de tecnocratas (Garcia, 2001) quanto ao gerencialismo, na medida em que a sociedade é munida de subsídios que lhe possibilita acompanhar e participar não só da execução, mas do processo de concepção, implementação e avaliação das políticas educacionais.

Já a autonomia, na concepção de Barroso (2013), diz respeito à capacidade efetiva que têm os indivíduos ou instituições de pautarem suas vidas por regras próprias, numa configuração social de interdependência. No campo da gestão da educação, no contexto da organização político-administrativa da Federação brasileira, a autonomia não se confunde com independência, pois seu exercício no âmbito das redes municipais de educação deve observar os limites e as responsabilidades previstas na legislação estadual e nacional.

No entanto, isso não inviabiliza que a participação social na gestão de uma rede pública municipal de educação possa contribuir para a transformação da (gestão da) educação brasileira. Isso porque o exercício pleno da autonomia possibilita à gestão da educação municipal

contemplar as especificidades sociais, econômicas, políticas e culturais da população local, em detrimento de uma atuação limitada à execução das políticas concebidas a partir do MEC.

Na pesquisa cujos resultados estão sendo expostos nesta tese, as decisões governamentais, a partir das quais analisamos a participação em relação ao poder de definir seus resultados, são as políticas públicas educacionais implementadas na RPME de Cametá no período de 2013-2023. Conceitualmente falando, uma das definições de política pública mais aceitas na literatura é a de Dye (1984), que as compreende como o que o governo escolhe fazer ou não fazer, ou seja, trata-se da atuação comissiva ou omissiva dos governos em relação às mais diversas áreas sociais.

Por essa ótica, as ações dos governos no campo da educação são entendidas como políticas de educação, um conjunto de diretrizes, princípios e propostas de ações norteadoras de intervenção na realidade por parte de um governo (Santos, 2008). Noutras palavras, as políticas públicas educacionais são os mecanismos por meio dos quais os governos transformam suas propostas eleitorais em programas e ações visando atingir resultados concretos na gestão da educação.

Nesses termos, no contexto das análises dos fenômenos que conferem conteúdo e forma ao nosso objeto de estudo, fizemos uma imersão na cultura política do município de Cametá, aqui entendida como um “[...] conjunto de atitudes, normas e crenças mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social, tendo como objeto fenômenos políticos” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1997, p. 306).

Ainda de acordo com esses autores, entendemos que a cultura política de um local é composta pelo grau de conhecimento das questões de interesse público que a sociedade civil tem acesso; pela forma como a sociedade convive com sua própria diversidade; pelas normas socialmente aceitas; e pelas formas de expressão das preferências políticas. No entanto, essa cultura política é resultante das relações que se estabelecem historicamente entre as classes sociais locais, donde se originam as tradições culturais e as práticas políticas, que, como toda *práxis*, se autonomizam e passam a manter uma relação de mútua determinação com a estrutura econômica.

Discutir a relação Estado-sociedade civil em âmbito municipal, nos remete ainda ao conceito de poder local, resgatado na realidade brasileira a partir do processo de municipalização decorrente da nova forma de organização político-administrativa instaurada pela CF de 1988. Além da legislação constitucional, “[...] às Constituições estaduais e, especialmente, às Leis Orgânicas que conferem aos municípios o poder de se auto-organizarem, compete dar substância e forma ao poder local municipal” (Fischer; Teixeira, 1989, p. 39).

Dessa forma, o poder local é considerado importante para a descentralização do governo, na medida em que promove uma abordagem mais direta e adaptável às especificidades locais, especialmente em relação aos serviços públicos, planejamento urbano, educação, saúde e outras políticas públicas que afetam a vida cotidiana da população municipal.

Com base em Fischer e Teixeira (1989), entendemos que o poder local expressa a existência de um conjunto de atores em âmbito municipal, organizados nas esferas do Estado e da sociedade civil, que possuem autonomia e autoridade para lidar com os assuntos que afetam diretamente sua jurisdição. Por isso, o fortalecimento do poder local tem sido considerado uma estratégia para promover a participação cívica e a democracia em nível municipal.

No entanto, se o poder local está circunscrito aos limites geográficos, não está independente de outros espaços de poder, nos âmbitos estadual e nacional. Por isso, sua configuração é produto da correlação de forças entre atores políticos locais e condicionantes externos, o que o torna “expressão da estrutura política global da sociedade em nível local” (Fischer; Teixeira, 1989, p. 39).

Imbuídos desse referencial teórico-metodológico, na escolha dos procedimentos de coleta e análise de dados privilegiamos técnicas qualitativas. Nossa compreensão de *qualitativo* não comunga com eventuais concepções que tomam quantidade (quantitativo) e qualidade (qualitativo) como dimensões opostas e mutuamente excludentes, quando da “escolha” das técnicas de coleta e análise dos dados nas pesquisas educacionais.

Trata-se de um pseudoargumento entender que a análise de objetos como a participação social prescinde do aspecto quantitativo, como se a quantidade se restringisse a grandezas matemáticas ou tabulação de dados estatísticos. Se assim fosse, de fato, o aspecto quantitativo não teria espaço na análise de um punhado de fenômenos educacionais, pois nem tudo pode ser reduzido a “[...] unidades, individualidades, fatores ou variáveis isoladas, autônomas e mensuráveis” (Frigotto, 2010b, p. 81).

Em vez disso, quantidade e qualidade são dimensões inseparáveis da realidade socioeducacional. Se entendemos, com base em Marx, que a sociedade é processo histórico, então devemos admitir que uma realidade (qualidade) só se transforma em outra (nova qualidade) pelo acúmulo de fenômenos (quantidade) que aguçam suas contradições internas.

Quando anexamos o adjetivo “qualitativo” às técnicas metodológicas que utilizamos, demarcamos posição contrária à pretensa neutralidade da ciência, pois a objetividade não exclui o protagonismo do pesquisador no movimento de análise. Só se pode falar de qualidade em qualquer atividade – inclusive na pesquisa – quando a sensibilidade, a criatividade, a criticidade e a teleologia humanas estão envolvidas. Nessa linha de análise, Araújo (2012) consi-

dera que o adjetivo qualitativo “[...] é indicativo da existência de um movimento de análise, da afirmação do elemento humano no processo de produção do conhecimento” (p. 179).

A partir dos ensinamentos de Frigotto (2010b, p. 87), para quem “[...] no trabalho propriamente de pesquisa, de investigação, um primeiro esforço é o resgate crítico da produção teórica ou do conhecimento já produzido sobre a problemática em jogo”, a primeira etapa da pesquisa foi a realização de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL).

Por meio desse levantamento bibliográfico, analisamos as tendências atuais das pesquisas sobre participação social na gestão educacional nos municípios brasileiros, no período de 2013 a 2023, privilegiando a identificação dos eixos de análise a partir dos quais a participação social foi abordada, os referenciais teórico-metodológicos adotados e as possíveis lacunas deixadas para estudos posteriores. Os resultados da RSL estão apresentados e discutidos na seção 2.4 do Capítulo II.

A segunda etapa da investigação foi estruturada mediante a articulação de análise documental, observação simples e entrevistas semiestruturadas. A observação simples ocorreu no contexto da Conferência Municipal Extraordinária de Educação, realizada no mês de novembro de 2023, na cidade de Cametá. Nossas observações se concentraram na atuação dos segmentos da sociedade civil nas atividades do evento e nas discussões a respeito de assuntos relacionados à participação social na gestão da RPME de Cametá.

A adoção da análise documental, por sua vez, justifica-se porque se trata de uma técnica que é geralmente utilizada para acessar informações em sites, jornais e relatórios de órgãos oficiais, dentre outros, que ainda não passaram por um tratamento analítico (Gil, 2002). Nesse sentido, consultamos fontes documentais disponíveis no endereço eletrônico da Prefeitura e da Câmara Municipal de Cametá em busca da legislação educacional municipal que ampara a participação social na gestão da RPME e a implementação de políticas públicas relacionadas à participação social, de 2013 a 2023 (Leis, Decretos e Portarias, principalmente). O quadro 1, a seguir, lista os dispositivos legais consultados e do que tratam.

Quadro 1 – Legislação analisada sobre participação social na gestão da RPME de Cametá (2013-2023)

(Continua)

Legislação		Assunto
Lei Orgânica		Estabelece a reforma da Lei Orgânica do Município de Cametá
Lei nº 086/2007		Plano Diretor do Município de Cametá
Órgãos colegiados de gestão da RPME de Cametá		
CACS-Fundeb	Lei nº 018/1998	Criação do CACS-Fundeb
	Lei nº 082/2007	Instituição do Fundeb e do CACS-Fundeb
	Lei nº 194/2011	Alteração de dispositivos da Lei Municipal 082/2007 para adequar o número de seus membros aos termos da Lei 11.494/2007
	Decreto nº 127/2017	Nomeação dos membros do CACS-Fundeb
	Decreto nº 107/2019	Nomeação dos membros do CACS-Fundeb
	Lei nº 369/2021	Reestruturação do CACS-Fundeb, em conformidade com o artigo 212-A da CF de 1988, regulamentado na forma da Lei Federal nº 14.113/2020.
	Decreto nº 039/2023	Nomeação dos membros do CACS-Fundeb
CAE	Lei nº 040/2000	Criação do CAE
	Decreto nº 062/2017	Nomeação dos membros representantes do Poder Executivo para o CAE.
	Decreto nº 337/2021	Nomeação dos membros do CAE.
CME	Lei nº 016/1998	Criação do CME
	Lei nº 418/2022	Criação do CME e revogação da lei 016/1998.
	Decreto nº 142/2023	Nomeação dos membros do CME
Planejamento educacional		
Lei nº 274/2015		Criação do Plano Municipal de Educação 2015-2024
Decreto nº 064/2018		Convoca a VII Conferência Municipal de Educação (2018)
Cargo, carreira e remuneração		
Lei nº 065/2006		Regime Jurídico Estatutário dos Servidores Públicos do Município de Cametá
Lei nº 212/2012		Adequação da carreira da área de magistério e criação unificada do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos profissionais da Educação Básica do município de Cametá.
Lei nº 256/2013		Alteração da Lei Municipal nº 2012/2012
Lei nº 391/2021		Autoriza a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária
Lei nº 393/2022		Modifica o Anexo Único da Lei nº 391/2021, para contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária

Quadro 1 – Legislação analisada sobre participação social na gestão da RPME de Cametá (2013-2023)
(Continuação e conclusão)

Legislação	Assunto
Cargo, carreira e remuneração	
Decreto Municipal nº 156/2022.	Critérios técnicos de mérito e de desempenho e a consulta à comunidade escolar para provimento da função de gestor escolar das escolas da RPME de Cametá
Edital de Convocação nº 003/2023	Convocação para a eleição de diretor e vice-diretor de unidades escolares da RPME de Cametá
Errata nº 001 do Edital de convocação nº 003/2023	Errata Nº 001, que se refere ao Edital de Processo de eleição de Diretor e Vice-diretor(es) das unidades escolares do município

Fonte: elaborado pelo autor do trabalho, a partir de consulta aos *sites* da Prefeitura e da Câmara Municipal de Cametá.

Para que pudéssemos historicizar as condições político-institucionais sob as quais ocorreu a participação social na RPME de Cametá, dentre outras coisas, precisamos consultar os dispositivos legais que institucionalizam a participação social na gestão da Rede. Com base nisso, justificamos a manipulação de documentos anteriores ao início da delimitação temporal da pesquisa (2013).

Adotamos a entrevista semiestruturada como principal procedimento de coleta de dados por entendermos que ela propicia um contato direto e em tempo real entre entrevistador e entrevistado. Ademais, a dinâmica desse tipo de entrevista não se caracteriza como uma sucessão de respostas, por parte do entrevistado, a todas as perguntas formuladas pelo entrevistador (Pádua, 212). Assim, as entrevistas seguiram a dinâmica de um diálogo, no contexto do qual o pesquisador introduziu o assunto e, a partir da formulação da primeira pergunta, os entrevistados puderam falar livremente sobre o questionamento, com intervenções pontuais do entrevistador no sentido de evitar digressões ao tema.

Nas palavras de Pádua, (2012, p. 70), em entrevistas semiestruturadas, o pesquisador “[...] organiza um conjunto de questões sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramento do tema principal”. Nessa dinâmica, nem todas as perguntas levadas a campo foram feitas, embora todas tenham sido respondidas, haja vista que ao responderem uma determinada questão, os entrevistados forneciam elementos para responder uma ou mais das seguintes. As perguntas elaboradas para nortear as entrevistas estão dispostas no “Apêndice A” desta tese.

No nosso projeto de pesquisa, planejamos a oitiva de alguns sujeitos para explicar a participação social na RPME de Cametá, ou seja, aqueles que fizeram parte da gestão da edu-

cação municipal do período de 2013-2023, tais como: os secretários municipais de educação, como representantes do segmento governamental; os conselheiros do CME, do CAE e do CACS-Fundeb, que representavam a sociedade civil; e representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (Sintepp), subsede Cametá, como vozes dos profissionais da educação.

Na ida a campo, entretanto, não conseguimos entrevistar alguns desses sujeitos, por questões diversas. Dessa forma, não consta na lista dos entrevistados o secretário municipal de educação do governo Waldoli Valente (2017-2020), que não retornou nossas mensagens, nem atendeu às nossas ligações telefônicas. Entendemos, porém, que a ausência do seu depoimento não compromete as análises, considerando que conversamos com dois secretários municipais de educação e, ademais, temos depoimentos de conselheiros dos órgãos colegiados e dos representantes do Sintepp Subsede Cametá, que nos forneceram relatos suficientemente ricos, do ponto de vista empírico, para analisarmos o desenvolvimento do nosso objeto nos três governos do período 2013-2023.

Do mesmo modo, a presidenta do CAE no quadriênio 2017-2020, após sucessivas tentativas de contato, nos atendeu, mas alegou não ter tempo disponível para conversar. Sugeriu que lhe mandássemos o roteiro de perguntas e que, em momento posterior, ela encaminharia as respostas por *e-mail*. No entanto, declinamos dessa alternativa, pois, conforme devidamente justificado, consideramos que a entrevista semiestruturada é a técnica que melhor garante a dinâmica mais adequada para responder às perguntas da pesquisa. Também nesse caso, entendemos que a ausência de seu depoimento não causou prejuízo em relação ao acesso aos elementos necessários para nossas análises, haja vista que conversamos com uma conselheira que atuou no CAE no período 2017-2020, além de termos os relatos da coordenação do Sintepp Subsede Cametá, que acompanhou de perto a atuação dos órgãos colegiados da gestão da RPME de Cametá no período 2013-2023.

Já a presidenta do CACS-Fundeb do período 2021-2023 disse que a melhor pessoa para falar sobre o conselho era o professor J.F.P.M, que acumularia vasta experiência sobre o controle social da aplicação dos recursos do Fundeb. Este sujeito já compunha a lista dos possíveis entrevistados, pois exerceu a presidência CACS-Fundeb do período 2015-2017.

Por outro lado, sob o entendimento de que as conferências municipais de educação são importantes espaços de avaliação da forma como ocorre a participação social na gestão de uma rede pública municipal de educação, acrescentamos dois sujeitos à lista inicial de entrevistados, ambos com experiência na organização desse evento – um deles, inclusive, coordenou o Fórum Municipal de Educação no quadriênio 2013-2016.

Diante disso, entrevistamos um total de 12 (doze) sujeitos, cujos nomes e qualificações comparecem no quadro 2, a seguir. Convém destacar que os entrevistados J.P.V.R. e R.W.C. poderão aparecer no texto tanto como sujeitos representantes da coordenação do Sintep Sub-sede Cametá, quanto na condição de conselheiros, já que ambos vêm compondo os órgãos colegiados da RPME na condição de representantes da sua entidade de classe.

Com o intuito de preservar, tanto quanto possível, a identidade dos entrevistados, eles serão mencionados nesta tese pelas iniciais dos seus respectivos nomes. Cada um deles, no entanto, assinou o “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de Participação na Pesquisa”, fornecido pelo pesquisador (“Apêndice C”), e concordaram que suas respectivas identidades fossem reveladas. No quadro a seguir, listamos os sujeitos informantes e suas respectivas qualificações.

Quadro 2 – Relação dos sujeitos entrevistados e suas respectivas qualificações

(Continua)

Item	Nome	Qualificações
01	G.P.	Secretário Municipal de Educação (2013-2016). Pedagogo. Professor Titular da UFPA. Ex-Coordenador do Campus de Cametá/UFPA.
02	E.C.	Secretário Municipal de Educação desde 2022 até o período de realização da entrevista (setembro de 2023). É o atual vice-prefeito (2021-2024). Administrador. Empresário. Ex-vereador de Cametá (2017-2020).
03	F.F.R.S.	Professor dos quadros efetivos das redes públicas estadual (Pará) e municipal (Cametá) de educação. Atualmente, exerce a função de diretor de uma escola da RPME. É o atual presidente do CACS-Fundeb (2023-2025).
04	J.F.P.M.	Professor do quadro efetivo da RPME de Cametá. Ex-presidente do CACS-Fundeb no período 2015-2017. Conselheiro do CACS-Fundeb nos períodos 2020-2022 e 2022-2024.
05	W.G.C.	Agricultora familiar. Oriunda da comunidade quilombola Nova Esperança, em Cametá. Militante de movimentos sociais. Ex-diretora do Sindicato dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais de Cametá (STTR). Ex-presidenta do CAE (2013-2017). Conselheira do CAE no período 2017-2020.
06	G.S.	Servidor público municipal do quadro efetivo de técnicos em Agropecuária da Secretaria Municipal de Agricultura. Atualmente, exerce a função de Chefe do Departamento Administrativo da Secretaria de Agricultura. É o atual presidente do CAE (2021-2024).
07	J.P.V.R.	Professora do quadro efetivo da RPME de Cametá. Coordenadora do Sintep sub-sede Cametá. Atualmente, é conselheira do CAE (2021-2024) e do CME.
08	R.W.C.	Professor do quadro efetivo da RPME de Cametá. Coordenador do Sintep sub-sede Cametá. Membro da coordenação regional e estadual do Sintep. Atualmente, é vice-presidente do CAE (2021-2024).
09	R.D.V.	Professor dos quadros efetivos das redes públicas estadual (Pará) e municipal (Cametá) de educação. Atualmente, é membro da coordenação do Sintep Sub-sede Cametá e conselheiro do CME.

Quadro 2 – Relação dos sujeitos entrevistados e suas respectivas qualificações
(Continuação e conclusão)

Item	Nome	Qualificações
10	E.S.M.	Professora dos quadros efetivos das redes públicas estadual (Pará) e municipal (Cametá) de educação. Atualmente, é assessora técnica do secretário municipal de educação e presidenta do CME.
11	D.R.G.	Professor do quadro efetivo da RPME de Cametá e técnico em educação do quadro efetivo da Rede Estadual de Educação do Pará. Ex-coordenador da SEMED no período 2013-2016. Ex-coordenador do Fórum Municipal de Educação de Cametá (2013-2016).
12	J.B.R.	Professor do quadro efetivo da RPME de Cametá. Membro da Comissão organizadora das Conferências Municipais de Educação de 2018, 2022 e 2023.

Fonte: elaborado pelo autor do trabalho.

A organização e a análise dos dados oriundos da RSL, das observações, da análise documental e das entrevistas ancorou-se na análise de conteúdo, caracterizada como

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (Bardin, 2011, p. 47).

Após a descrição do material, trabalhamos com a análise temática visando “[...] descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (Bardin, 2011, p. 75, grifo da autora). A análise privilegiou os temas (palavra significativa, frase ou oração) que mais se destacaram nas entrevistas, e constituiu-se em três etapas: pré-análise, exploração do material; tratamento dos resultados (inferência e interpretação).

Num primeiro momento, procedemos a uma leitura exploratória de cada entrevista descrita. Em seguida, identificamos as unidades de registro para configurar os temas de destaque, que foram categorizados em diferentes eixos de análise: a) infraestrutura e autonomia de atuação dos conselhos; b) o processo de escolha dos conselheiros e suas atribuições; c) papel que os conselhos cumpriram na gestão da RPME; d) políticas de participação social na gestão da Rede; e) relação entre participação social e melhoria da gestão da Rede; f) interferência política na atuação dos Conselhos e na democratização da gestão da Rede; e g) semelhanças e diferenças quanto ao exercício da participação social nos três governos municipais do período 2013-2023.

Quadro 3 – Exemplo de análise temática das entrevistas semiestruturadas

Temas	Inferências
Eixo de análise: interferência política na atuação dos Conselhos e na democratização da gestão	
“A escola que eu dirijo não foi uma indicação política, foi [em troca de] um apoio político que eu dei para o prefeito”.	A nomeação de diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais e a atuação desses profissionais estiveram submetidas às estratégias eleitorais de cunho clientelista.
“Eles conseguem colocar alguém [nos conselhos] que faz parte do governo como pai de aluno, entendeu?”	Manipulação político-eleitoral do mecanismo de eleição dos conselheiros; os governos têm indicado sujeitos ligados ao Executivo para ocupar a cadeira de representação de pais/responsáveis dos alunos para tutelar a atuação dos conselhos
“Eu recebi o convite pessoal do secretário para compor o Conselho. E ele pediu muito mais, pediu que eu pudesse estar me candidatando para a presidência do Conselho”	A atuação deliberada do Poder Executivo para eleger conselheiros a ele alinhados politicamente; estratégia de controle dos órgãos colegiados, monopolização dos espaços de participação social e obstrução, tanto quanto possível, a expressão do contraditório.

Fonte: elaborado pelo autor do trabalho, com base em Bardin (2011).

A exploração do material foi feita mediante uma minuciosa releitura das informações dos eixos e, em seguida, sintetizamos os eixos em categorias de temas que poderiam ser analisados conjuntamente. Daí nasceram os capítulos e seções de análise do material empírico, cujas releituras fizemos em concomitância com a formulação de inferências, articulando os temas entre si e com o referencial teórico-metodológico, dando forma a uma síntese interpretativa que correlacionou teoria e empiria para a apreensão concreta do objeto (Kosik, 1976).

Estrutura da exposição

Além desta introdução e da conclusão, a tese foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro, a partir de uma perspectiva ontológica, abordamos a gestão como produto da ação humana, que tem sua gênese no trabalho e caracteriza-se como uma forma de *práxis*. Nosso intuito, com esse debate, é demonstrar que, ao contrário da forma como vem se desenvolvendo nas sociedades de classes, a atividade administrativa ou de gestão não é uma prerrogativa específica de uma elite dirigente, mas pode ser pensada e realizada por todo e qualquer ser humano, desde que lhe sejam facultadas as condições para tal.

Com efeito, ancoramos nesse pressuposto nosso entendimento de que a gestão da educação, para ser efetivamente democrática, pressupõe a participação social, no sentido de que a

sociedade, com toda a sua diversidade, assuma a educação como um projeto cuja finalidade é a formação humana plena e, para tanto, se fazem necessários os recursos materiais e conceituais mobilizados pela ação coletiva.

Nas sociedades de classes e, de forma muito especial, sob o modo de produção capitalista, essa dimensão ontológica da gestão é subordinada aos interesses históricos de manutenção da estrutura social baseada na exploração e dominação das classes dominantes em relação aos trabalhadores. Por isso, tanto na esfera privada como na pública, as concepções e práticas de gestão sempre privilegiam a dominação, na medida em que a sociedade deve aceitar passivamente o fato de que seu destino em todos os domínios, inclusive no campo da educação, seja definido por uma elite que toma as decisões de acordo com seus próprios parâmetros.

No segundo capítulo, partindo do pressuposto marxiano de que a sociedade capitalista é dividida em classes antagônicas, vamos tratar do projeto contra-hegemônico de democratização das relações sociais e, no âmbito desse processo, da democratização da gestão da educação e do acesso a uma escola pública de qualidade social. Com efeito, essa é uma ação política que só pode ter como sujeitos as classes exploradas na ordem das relações de produção vigentes.

É no contexto dessa discussão que a participação social é tomada como base para a democratização da gestão educação, mas se trata de uma *práxis* que, embora tenha possibilidades de êxito, enfrenta a resistência das forças hegemônicas interessadas na manutenção do *status quo*. A partir de uma revisão da literatura recente (2013-2023) particularizamos esse debate para o nível nacional, ao buscarmos analisar como vem ocorrendo a participação social na gestão da educação pública municipal no contexto social e político-institucional brasileiro, antes de adentrarmos na análise desse fenômeno no nosso *locus* de pesquisa, a RPME de Cametá.

No terceiro capítulo, vamos analisar as condições objetivas sob as quais a sociedade civil participou da gestão da RPME de Cametá, no período de 2013 a 2023. Analisando a estrutura econômica e seus desdobramentos políticos, culturais e educacionais, vamos discutir a cultura política local e sua relação com o processo de democratização da gestão da RPME de Cametá e, com efeito, como tem absorvido as políticas públicas voltadas para a promoção da participação social.

Do ponto de vista dos interesses contra-hegemônicos, vamos analisar os desafios do acesso ao direito à educação de qualidade na RPME de Cametá. Partimos do pressuposto de que a participação social só se justifica na medida em tem por finalidade imprimir na política

educacional o projeto de educação e sociedade dos trabalhadores, finalidade essa que se traduz na construção de uma educação cuja qualidade tenha parâmetros contra-hegemônicos.

No quarto capítulo, trataremos do processo de participação social na RPME de Cametá, a partir dos aspectos formal e real. O aspecto formal tem como base o ordenamento jurídico, que regulamenta a democratização da educação básica pública e, no seu bojo, o exercício da participação social na gestão da RPME de Cametá. O aspecto real, por seu turno, tem como base a análise empírica acerca da configuração da participação social na gestão da RPME de Cametá, no período de 2013 a 2023, bem como das condições objetivas que caracterizam o contexto dessa rede, donde emergem os desafios e possibilidades para a sua democratização.

Nessa perspectiva, vamos analisar a atuação dos órgãos colegiados de gestão da educação existentes na RPME de Cametá, a legislação educacional e outras políticas públicas relacionadas à participação social na gestão dessa Rede, que foram implementadas pelos governos municipais no recorte temporal 2013-2023.

CAPÍTULO I – GESTÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: FUNDAMENTOS ONTOLÓGICOS E DETERMINAÇÕES HISTÓRICAS

No presente capítulo, vamos resgatar os fundamentos ontológicos da gestão, a partir da análise da categoria trabalho como a atividade originária de todas as formas de expressão da humanidade, aqui entendidas a partir do conceito de *práxis*. Desde uma concepção ontológica, a gestão é uma atividade administrativa que pode ser pensada e realizada por todo e qualquer ser humano, desde este tenha acesso aos recursos materiais e espirituais necessários.

É na inseparabilidade entre concepção e execução e na teleologia de produzir para atender às necessidades de todos os indivíduos indistintamente, que estão os fundamentos ontológicos da gestão, da democracia e da participação social, na medida em que todos os indivíduos de um corpo social compartilham consciente e igualmente o ônus e o bônus resultantes da luta pela sobrevivência e pela melhoria das condições de vida.

Por conseguinte, também esses são os fundamentos ontológicos da gestão democrática da educação, que se baseia na construção de um projeto de educação pensado e viabilizado por todos e visando atender necessidades indistintas, com respeito às diferenças e compromisso com a igualdade de oportunidades para todos.

Por outro lado, o surgimento da propriedade privada dos meios fundamentais de produção engendrou a desigualdade de acesso à riqueza material e espiritual resultante da ação humana, a desigualdade, a opressão, o autoritarismo, dentre outras determinações históricas que transformaram a gestão numa atividade-meio para a manutenção do *status quo*, na medida em que uma elite dirigente toma as decisões que definem o destino da sociedade em todos os domínios. A gestão da educação é realizada, então, de acordo com os interesses hegemônicos, negando o direito à escola à classe trabalhadora, e tornando o processo humanização plena um privilégio das classes mais abastadas.

1.1 Trabalho, ontologia e formação humana: os fundamentos da gestão, da democracia e da participação

Do ponto de vista do resgate das raízes ontológicas da gestão, aqui entendida como atividade administrativa, se partirmos do seu conceito genérico como a “[...] utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (Paro, 2008, p. 18), vamos constatar que sua origem coincide com o processo de surgimento do próprio ser humano, na medida em que só ele possui a capacidade de agir administrativamente, ao estabelecer fins, negando uma realidade atual em função de uma outra, que julga melhor.

Quando nos debruçamos no estudo do processo de surgimento do homem como espécie, podemos identificar que a História, de fato, tem início quando um grupo de primatas se destacou da natureza ao começar a produzir os próprios meios de vida, protagonizando o que Lukács (2010) chamou de *salto qualitativo* daquela condição anterior para o estatuto de seres humanos.

Isso foi possível graças à realização de um tipo especial (e inédito, até então) de atividade, o trabalho, por meio da qual o homem se estabeleceu como um sujeito que controla a natureza externa e a sua própria natureza. Por isso, Marx (2013, p. 255) dirá que “[...] o trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza”.

O fato ontológico de o ser humano se expressar por meio do trabalho implica reconhecer que sua natureza genérica não é fruto da evolução biológica, mas o resultado de um processo histórico de autoafirmação como sujeito ante a realidade. Diante disso, Marx e Engels (2007, p. 87) afirmaram que

pode-se distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião ou pelo que se queira. Mas eles mesmos começam a se distinguir dos animais tão logo começam a *produzir* seus meios de vida, passo que é condicionado por sua organização corporal. Ao produzir seus meios de vida, os homens produzem, indiretamente, sua própria vida material (grifo dos autores).

O trabalho, nessa perspectiva, tem um duplo caráter, o econômico e o ontológico. Em sua dimensão econômica é a atividade por meio da qual os homens produzem os bens materiais que suprem suas necessidades de vida e constituem a riqueza social, bens esses que Marx (2013) chamou de valores de uso. O trabalho também é a marca da especificidade do gênero humano, expressão de sua vida genérica, numa palavra, é meio por excelência de sua objetivação.

No entanto, sendo o trabalho uma atividade prática, poder-se-ia questionar o que nele há de diferente em relação às atividades dos outros animais, na medida em que estes também agem para conseguir a alimentação ou para a construção de abrigos, por exemplo. Marx (2010) vai dizer, então, que o animal é controlado pelas necessidades biológicas de agir para sobreviver, ou seja, sua vida se resume ao cumprimento dessas determinações, ele vive somente em função disso. Nessa medida, sua atividade não se distingue de uma reação físico-química, da queda de uma folha ou da fotossíntese.

O homem também tem suas necessidades biológicas, mas como ele sabe que as tem, as controla, na medida em que controla as formas de atendê-las. Mais que isso, ele desenvolve mecanismos para que possa reduzir o tempo em que a elas se dedica, de modo a dispor, cada

vez mais, de tempo livre para criar e atender a novas necessidades, para além daquelas imediatas ligadas à sobrevivência, porque, acima de tudo, é um ser consciente de si mesmo.

Por isso, nessa perspectiva, Marx (2010, p. 84, grifo do autor) dirá que

o animal é imediatamente um com a sua atividade vital. Não se distingue dela. É *ela*. O homem faz de sua atividade vital mesma um objeto da sua vontade e da sua consciência. Ele tem atividade vital consciente. Esta não é uma determinidade com a qual ele coincide imediatamente. A atividade vital consciente distingue o homem imediatamente da atividade vital animal. Justamente, [e] só por isso, ele é um ser genérico. Ou ele somente é um ser consciente, isto é, a sua própria vida lhe é objeto, precisamente porque é um ser genérico. Eis porque a sua atividade é atividade livre.

Noutra oportunidade, em uma famosa passagem do Livro I de “O Capital”, publicado pela primeira vez em 1867, apontando a principal diferença entre a atividade animal e o trabalho humano, Marx (2013, p. 328) explica:

uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e uma abelha envergonha muitos arquitetos com a estrutura de sua colmeia. Porém, o que desde o início distingue o pior arquiteto da melhor abelha é o fato de que o primeiro tem a colmeia em sua mente antes de construí-la com a cera. No final do processo de trabalho, chega-se a um resultado que já estava presente na representação do trabalhador no início do processo, portanto, um resultado que já existia idealmente.

O que Marx nos chama atenção, e que gostaríamos de colocar em relevo, é a questão da definição do estatuto humano, isto é, para o fato de que, sendo a vida humana expressa pelo trabalho, o homem deve ter controle sobre essa atividade, porque isso significa ter o controle de sua própria vida. Portanto, não se pode conferir a um indivíduo o estatuto humano, em sua dimensão plena, se ele não tem a plena consciência do que está fazendo, porque o faz e quais as consequências de seus atos. Isto porque [...] “assim como no sistema natural a cabeça e as mãos estão interligadas, também o processo de trabalho conecta o trabalho intelectual ao trabalho manual” (Marx, 2013, p. 705).

De fato, se formos analisar cada uma das etapas que compõem o processo de trabalho (em sua dimensão ontológica), vamos observar que ele tem início ainda na concepção ou planejamento, no âmbito da consciência. Considerando, porém, que essa atividade cognoscitiva por si só não transforma a realidade, o homem dá início a uma atividade teleológica, ou ao trabalho propriamente dito, que parte da definição de uma finalidade

[...] como ponto de partida, e uma intenção de adequação, independentemente de como se plasme, definitivamente, o modelo ideal originário. [Aquela finalidade se objetiva por meio de uma atividade prática, donde resulta] [...] um objeto material que subsiste independente de seu processo de gestação e que, com uma substantividade própria, afirma-se diante do sujeito, isto é, adquire vida independente da atividade subjetiva que o criou (Vázquez, 2011, p. 223-227).

A deflagração do processo de trabalho, como podemos observar, pressupõe que o trabalhador disponha de recursos materiais e conceituais. Os primeiros são os instrumentos ou meios de trabalho, que pode ser “[...] uma coisa ou um complexo de coisas que o trabalhador interpõe entre si e o objeto de trabalho e que lhe serve de guia em sua atividade sobre esse objeto” (Marx, 2013, p. 256). Os recursos conceituais (Paro, 2008) são conhecimentos e técnicas historicamente acumulados, a partir da realização de trabalhos anteriores, que dão uma certa noção das condições nas quais ocorrerão o trabalho e das características dos objetos que sofrerão a ação antrópica.

Além da utilização desses recursos materiais e conceituais, o trabalho também pressupõe que o esforço humano nele empregado seja coordenado e racionalmente dispendido, de modo a evitar desperdício de recursos e energia corporal. Isso ocorre tanto no nível da atividade individual (para dosar o dispêndio de sua energia e de seus recursos) como no âmbito da produção social (também como forma de evitar o emprego de esforços e recursos além do necessário).

Diante disso, o que nos interessa assinalar, a partir da análise do processo de (auto)produção da existência material humana, é que as raízes ontológicas da gestão estão no trabalho como atividade livre, na medida em que ele se desenvolve como uma atividade administrativa, senão vejamos:

seja no interior do processo de produção, seja no contexto da divisão social do trabalho, as relações dos homens entre si para produzir em sua existência material envolvem a utilização do esforço humano. Apenas se lhes for associado este recurso, os elementos materiais e conceituais interpostos entre o homem e a natureza podem concorrer para realização de fins determinados (Paro, 2008, p. 23).

Numa perspectiva histórica, vale mencionar que nas primeiras formas de organização social, as assim chamadas comunidades primitivas, a coordenação do uso da força de trabalho não era uma tarefa especial de um indivíduo ou grupo, mas realizada por todos os produtores (Netto; Braz, 2011; Saviani, 2007). Isso significa dizer que todos os indivíduos participavam conscientemente do processo de transformação de um estado de coisas anterior – avaliado como insuficiente para garantir o patamar de bem-estar estabelecido como possível de ser alcançado – numa outra realidade, capaz de assegurar a melhoria das condições da vida social.

Claro que aqui estamos nos referindo a uma realidade histórica caracterizada por um baixo grau de complexidade da organização social e de um nível bem reduzido de desenvolvimento das forças produtivas, o que implicava que a principal finalidade das comunidades humanas fosse a produção de alimentos – por meio da caça, da pesca ou das primeiras formas

de agricultura e domesticação de animais – e, tanto quanto possível, a garantia da segurança – construção de abrigos para a proteção das intempéries naturais.

No entanto, vale destacar a importância desse exemplo histórico por ele mostrar que os seres humanos são capazes de se autoadministrar. Com efeito, a existência de uma elite de administradores/gestores, que se colocam acima dos outros indivíduos, não é uma condição ontológica para que as sociedades se produzam como tal.

Esse fato histórico mostra, ainda, que naquelas sociedades primitivas todos os indivíduos eram substantivamente iguais entre si e, por isso, eram tomados todos como plenamente capazes de coordenar suas próprias atividades, o que lhes garantia plena consciência do planejamento e da execução do trabalho, assim como das finalidades sociais que o resultado das suas ações recíprocas buscava atender.

Se a teoria democrática (Coutinho, 1979, 2002; Chauí, 1981, 2000; Pateman, 1992; Wood, 2011) toma como fundamentos da democracia a igualdade, a soberania popular, o respeito às diferenças e necessidades de cada um, e a liberdade, logo, podemos concluir, categoricamente, que também no trabalho está o fundamento ontológico da democracia.

Ora, do ponto de vista do resgate dos fundamentos ontológicos da gestão, constatamos que a afirmação do estatuto pleno de ser humano impossibilita a existência polarizada de administradores e administrados, em que os primeiros controlam a ação dos segundos, pois o trabalho em seu sentido ontológico só pode ocorrer livre da imposição de vontades alheias sobre o trabalhador. Por isso, embasado em Marx, Paro (2008, p. 25) adverte:

se eu, diante da natureza, me reconheço homem pelo domínio que tenho sobre a mesma, ao deparar-me com meu semelhante, devo obrigatoriamente reconhecer-lhe esta mesma condição. Se o domino, reduzo-o, nesta perspectiva, à condição meramente natural, ou seja, a um ser dominado como a natureza o é por mim.

Vale dizer, se estamos tratando do trabalho em seu sentido ontológico, devemos reconhecer que a única forma de dominação que ele permite é a do homem em relação à natureza, colocando-a a serviço da produção contínua de seu bem-estar – respeitando, porém, seus limites, pois a degradação do ambiente compromete a qualidade de vida do homem e põe em risco a existência dos recursos sem os quais não pode sobreviver.

Nesse sentido, o trabalho também funda ontologicamente a participação social, na medida em que todos os indivíduos, uma vez imbuídos da finalidade de produzir para satisfazer as necessidades da comunidade, participavam plena e coletivamente de todo esse processo, isto é, tinham domínio do planejamento, da própria ação e dos seus resultados, que eram socializados, assim como o era a propriedade da terra (Netto; Braz, 2011; Saviani, 2007).

Essa reflexão aqui empreendida não tem como intenção romantizar as formas de organização das comunidades primitivas ou negar a importância para a humanidade do desenvolvimento das forças produtivas ocorrido sob o regime da propriedade privada e, portanto, à base de exploração do homem pelo homem. Queremos, de fato, chamar a atenção para a capacidade inventiva do ser humano e sua forma singular de se expressar como sujeito perante a realidade, transformando-a e colocando-a a serviço do atendimento das suas necessidades.

Isso quer dizer que o fato de o processo histórico de organização humana em sociedade, após a dissolução das comunidades primitivas, ter como base a propriedade privada dos meios de produção fundamentais⁷, origem da divisão da sociedade em classes, não nos autoriza a concluir que essa é a condição *sine qua non* para o grau de desenvolvimento das forças produtivas atingido pela humanidade.

O pressuposto ontológico de que o ser humano se expressa como tal pelo trabalho, de fato, nos autoriza a defender a tese de que todos os avanços em relação às técnicas, à ciência e à tecnologia seriam alcançados em outras formas de organização da produção material, pois não é o regime de propriedade que determina o desenvolvimento das forças produtivas, mas a tendência humano-ontológica à invenção, à satisfação de suas necessidades e à criação permanente de novas necessidades.

Nessa perspectiva, Marx e Engels (2007; 2011) destacaram a necessidade de superação da sociedade capitalista, que como toda sociedade de classes, fundada no regime de propriedade privada, faz parte do que ele chama de pré-história do homem. Em seu lugar, Marx (2013) coloca como utopia uma nova sociedade, que chamou de sociedade de produtores livres, sem exploração, sem classes, nem hierarquia entre os indivíduos.

Uma sociedade nesses moldes só pode ser fruto da organização e da luta política dos trabalhadores em prol da democratização do acesso à riqueza material, dos conhecimentos historicamente acumulados e do poder político. Tal empresa pressupõe, por sua vez, a ampla e efetiva participação da sociedade, especialmente da classe trabalhadora, subalternizada na ordem de relações vigentes, nas instâncias do Estado responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das políticas públicas, dentre elas, as educacionais, responsáveis pela equalização de oportunidades e promoção da igualdade sociais.

⁷ Meios de produção que não se enquadram na categoria de bens de uso pessoal (Netto; Braz, 2011).

1.2 Gestão como forma de *práxis* e mediação do processo de humanização

A capacidade específica de produzir sua própria vida genérica, que destacamos na seção anterior, alça o ser humano à condição de sujeito da História, sendo esta última a expressão de um permanente processo de criação de novas necessidades e formas correspondentes, cada vez mais aprimoradas, de atendê-las.

Assim, dilata-se infinitamente a esfera de expressão da genericidade humana mediante o acúmulo, geração após geração, de um patrimônio material e espiritual cujo acesso depende de cada membro da espécie para se constituir como ser humano, no sentido pleno do termo. Trata-se de um processo em que os homens deixam de ser meras singularidades (indivíduo biológico) para se autoproduzirem como individualidades (indivíduos sociais). No dizer de Lukács (2010, p. 89-90), “[...] a singularidade meramente natural (biológica) do homem singular correspondia ao estágio da reprodução biológica espontânea, superado, em princípio, pelo trabalho”.

Isso nos leva à compreensão de que o princípio humanizador do trabalho não se manifesta somente na forma livre e consciente como ele é executado, mas também no que concerne ao usufruto dos seus resultados. Dessa forma, do ponto de vista genérico, considerando que, ao longo da História, às novas gerações é facultado o acesso aos produtos (materiais ou não) do trabalho acumulados pelas gerações anteriores, podemos dizer que os processos de trabalho não precisam ser aprendidos como o foram pelos primeiros seres humanos, no sentido de começar do zero (invenção fogo, da agricultura, da irrigação etc.) a cada vez que o homem precisar fazê-los.

Dessa tendência à universalização dos processos e produtos do trabalho teve origem a necessidade de estabelecimento da comunicação entre os seres humanos e, com efeito, a criação do mecanismo para viabilizá-la, a linguagem articulada (Netto; Braz, 2011). Esse sistema de comunicação cumpre a função de tornar possível o acesso aos conhecimentos acumulados historicamente pelas novas gerações, de modo que, sempre sobre os ombros das gerações anteriores, possam expandir o patrimônio cultural da humanidade. Do ponto de vista ontológico, o acesso a isso chamamos de educação, cujo exemplo histórico mais cristalino é a forma como ocorria nas assim chamadas comunidades primitivas.

A esse respeito, nos ensina Saviani (2007, p. 155) que

[...] nas sociedades primitivas, caracterizadas pelo modo coletivo de produção da existência humana, a educação consistia numa ação espontânea, não diferenciada das outras formas de ação desenvolvidas pelo homem, coincidindo inteiramente com o processo de trabalho que era comum a todos os membros da comunidade [...].

A comunicação, aliás, está na base do processo que tornou o trabalho uma atividade social por excelência, na medida em que as necessidades sociais são atendidas pela atuação coletiva dos seres humanos, que é o alicerce do que conhecemos como divisão social do trabalho, cuja importância social foi sublinhada por Braverman (1974, p. 71-72, grifo do autor) nos seguintes termos:

cada indivíduo da espécie humana não pode sozinho “produzir de acordo com o padrão de todas as espécies” e inventar padrões desconhecidos do animal, mas a espécie como um todo acha possível fazer isso, em parte através da divisão do trabalho. Assim, a divisão social do trabalho é aparentemente inerente característica do trabalho humano tão logo ele se converte em trabalho social, isto é, trabalho executado na sociedade e através dela.

Como a finalidade da sociedade é sempre a produção dos recursos necessários ao seu bem-estar, nas suas primeiras formas de organização comunitária, os homens trabalhavam para concretizar esse objetivo e, ao mesmo tempo, educavam-se ao produzirem saberes sobre as propriedades físicas e químicas do ambiente, sobre como melhor realizar suas tarefas e sobre si mesmos, na medida em que conheciam suas potencialidades e limites, e descobriam o que lhes afetava de modo positivo ou negativo.

Com o auxílio desse *know-how*, no decurso da História, os resultados das criações humanas foram constituindo ramos particulares de atividades que, embora tenham se originado no trabalho, dele se autonomizaram e se tornaram áreas específicas da ocupação de determinados conjuntos de homens, como por exemplo, a filosofia, a ciência, a religião, as artes, a política, a educação escolar etc. (Netto; Braz, 2011).

No entanto, todas essas formas de expressão da criatividade humana guardam entre si a semelhança de seguirem um mesmo modelo de atividade inaugurado pelo trabalho: atividade consciente cuja finalidade é o bem-estar da humanidade. A isso chamamos de *práxis*, no âmbito da qual o trabalho é uma forma particular, a *práxis* produtiva (Vázquez, 2011).

Só o homem trabalha, mas também só ele tem sua subjetividade, seus sentimentos, seus valores, seus preceitos, que permeiam a sua existência como processo de produção da sua diferenciação como ser social, pois tudo o que sente, pensa e faz está permeado de intencionalidade. Isso quer dizer que os resultados da *práxis* nem sempre são palpáveis, mas em muitos casos, o resultado pode se dar no sentido de moldar comportamentos, influenciar as formas de ser, de pensar e de agir do homem em sociedade, como é o caso dos valores éticos e morais, das normas sociais, da ciência, da religião e das formas de ideologia etc.

Por isso, na concepção de Kosik (1976, p. 204, grifo do autor),

[...] a *práxis* compreende – além do momento laborativo – também o momento existencial: ela se manifesta tanto na atividade objetiva do homem, que transforma a natureza e marca com sentido humano os materiais naturais, como na formação da subjetividade humana, na qual os momentos existenciais como a angústia, a náusea, o medo, a alegria, o riso, a esperança, etc., não se apresentam como “experiência” passiva, mas como parte da luta pelo reconhecimento, isto é, do processo de realização da liberdade humana.

No que concerne à orientação teórico-metodológica, é preciso explicitar que estamos considerando o conceito de *práxis* formulado por Kosik (1976), a despeito de considerarmos relevante, em diversos aspectos, o entendimento formulado por Vázquez (2011). A questão da identificação dos tipos, formas e níveis de *práxis* é um dos muitos méritos deste último autor, contudo não comungamos da sua posição a respeito de a *práxis*, para ser definida como tal, pressupor um resultado material.

Se assim o fosse, a produção de conhecimento, a filosofia, a religião, dentre outras formas de expressão humana não poderiam ser consideradas como *práxis*, pois não têm como condição *sine qua non* a produção de algo tangível. Diante disso, inclinamo-nos pela adoção da concepção de Kosik (1976), por julgarmos mais adequada ao que entendemos como *práxis*, a partir da leitura das obras de Marx e Engels.

Em notas conclusivas, Kosik (1976) afirma ser a *práxis* a esfera do ser humano. Nessa perspectiva, Lukács (2010) diria que a *práxis* eleva o ser humano da condição de espécie biológica para um tipo único de ser, o ser social, cuja forma de objetivação não está imediatamente limitada pelas suas determinações genéticas, mas obedece a critérios socialmente criados.

Nesse sentido, podemos dizer que a *práxis* é a esfera da liberdade porque é ela a responsável por promover o recuo das barreiras naturais do ser humano e a dilatação da zona de influência das determinações sociais nas suas formas de expressão genérica. Por isso, dirá Lukács (2010, p. 37-38) que

o ser humano pertence ao mesmo tempo (e de maneira difícil de separar no pensamento) à natureza e à sociedade. [...] É importante enfatizar: fala-se de um recuo, não de um desaparecimento das barreiras naturais, jamais sua superação total. [...] vê-se que, também aquelas funções do seu ser que permanecem sempre naturalmente fundadas, no curso do desenvolvimento da humanidade se sociabilizam cada vez mais. Basta pensar em alimentação e sexualidade, nas quais esse processo deve ser evidente para cada um.

Nessa perspectiva, o que se denomina de processo de humanização é o caminho que percorrem os seres humanos singulares em direção ao pleno acesso à riqueza social (material e imaterial) historicamente acumulada, isto é, a plena humanização é diretamente proporcional ao *quantum* dessa riqueza é acessado pelos indivíduos humanos, em qualidade também

plena. No atual estágio de desenvolvimento do ser social, a humanização plena se caracteriza pelo pleno atendimento das necessidades biológicas num tempo suficientemente reduzido para liberar os seres humanos para o exercício de outras formas de expressão genérica, socialmente desenvolvidas, que são marcas por excelência de sua forma específica de objetivação.

Nessa perspectiva, dirá Frigotto (2009, p. 72) que o ser humano

[...] produz a si mesmo, produz a resposta às necessidades básicas, imperativas, como ser da natureza (mundo da necessidade), mas também e não separadamente às necessidades sociais, intelectuais, culturais, lúdicas, estéticas, artísticas e afetivas (mundo da liberdade).

Nessa perspectiva, a administração/gestão se revela como uma forma especial de *práxis*, na medida em que cumpre uma função decisiva no processo de humanização, sendo a mediação entre o indivíduo singular e o acesso ao patrimônio material e espiritual que caracteriza, historicamente, a genericidade humana, acesso esse que possibilita a sua plena realização como ser social.

Após a dissolução das comunidades primitivas e, sobretudo, na forma como se organizam as sociedades modernas, o Estado cumpre função fundamental na administração dos recursos capazes de promover a humanização, pois tem a prerrogativa de realizar a divisão da riqueza e da renda socialmente produzidas, mediante o provimento de políticas públicas capazes de promover ou obstar o bem-estar social (Engels, 2012; Netto; Braz, 2011).

Uma das principais formas de humanização é o acesso aos conhecimentos historicamente acumulados por meio da educação, ontologicamente entendida como “[...] mediação para a formação de sujeitos, considerando meios e fins como um todo indivisível” (Santos, 2012, p. 11-12). No entanto, nas sociedades classistas, a classe economicamente dominante, estendendo esse domínio material para o âmbito político, controla o Estado (Marx; Engels, 2011) e desenvolve uma forma de administração que tem como finalidade a formação de dois tipos de seres humanos, conforme a posição que ocupam no mundo da produção. Assim, à classe dominante destina-se uma educação erudita, voltada para a formação dos sujeitos que irão ocupar os postos de administração na sociedade. Por outro lado, às classes menos favorecidas economicamente é destinada uma educação que contempla a aquisição de habilidades e competências mínimas necessárias para se reproduzirem como tal.

Esse acesso desigual à educação, assim como aos bens materiais indispensáveis ao atendimento das necessidades históricas do ser humano, estabelece a desigualdade e, por conseguinte, relações hierárquicas de dominação entre os seres humanos, que não podem ser re-

solvidas no âmbito estritamente político, mas somente como a transformação das próprias relações sociais de produção vigentes (Engels, 2012; Mészáros, 2011).

Voltaremos a essa discussão mais adiante. Por enquanto, porém, vale seu breve registro para que possamos contextualizar a importância de se democratizar a gestão educacional (em paralelo com a democratização da gestão estatal e das próprias relações sociais, num plano mais amplo) para que a educação possa cumprir sua função social humanizadora, desprendida de qualquer privilégio de classe.

Para que isso ocorra, todavia, faz-se necessária a substantiva participação da classe trabalhadora na gestão educacional (pois é a ela que interessa a democratização da educação e das relações sociais hierárquicas), imprimindo nas políticas educacionais os seus anseios históricos pelo pleno acesso aos conhecimentos acumulados pela humanidade.

Essa participação social, a despeito do que se possa pensar à primeira vista, não ocorre sob quaisquer condições e de qualquer forma, mas demanda comprometimento com uma finalidade claramente definida, tida como projeto a ser implementado.

De acordo com Pateman (1992), a participação pressupõe três formas de consciência do sujeito: na pseudoparticipação o sujeito, na prática, é objeto, pois está alienado do processo de tomada de decisão, na medida em que perdeu o controle de decidir questões com potencial de determinar sua própria vida; num contexto de participação parcial, o sujeito tem alguma consciência do que está sendo decidido, o grau de coisificação já não é total, mas não consegue imprimir sua vontade na decisão final porque cumpre um papel previamente definido, ou seja, uma função burocrática; onde ocorre participação plena, o sujeito age consciente da situação em que se encontra, de onde quer chegar e do que precisa fazer para materializar essa finalidade.

Esses diferentes graus de consciência no âmbito dos processos político-sociais de tomada de decisões revelam as diferentes maneiras que os homens exercitam a *práxis*. Noutras palavras, embora toda forma de expressão genérica do ser humano seja *práxis* (Kosik, 1976), na medida em que, como disse Gramsci (2016), todos os homens são filósofos – pois não é possível separar consciência de ação, ainda que o nível de coisificação seja tão alto que aproxime o homem de condições animais de vida –, é possível que essa expressão genérica ocorra de formas, tipos e em níveis diferentes.

Assim, no que tange às formas, podemos dizer que o trabalho, a arte, a ciência, a filosofia etc. são formas de *práxis* (Vázquez, 2011). No interior dessas formas de *práxis* podemos identificar diferentes níveis, como a *práxis* criadora e a *práxis* reiterativa. Podemos ainda falar de graus de *práxis*, e, assim, falar de *práxis* espontânea e/ou reflexiva (Vázquez, 2011).

No que diz respeito à *práxis* criadora, Vázquez (2011) vai conceituá-la como um nível de atuação humana responsável pela invenção de novas formas de expressão sociocultural e invenção de soluções para as novas necessidades constantemente atualizadas na vida em sociedade. O autor, em seguida, vai destacar algumas características essenciais da *práxis* criadora, tais como: unidade indissolúvel, no processo prático, do subjetivo e do objetivo; imprevisibilidade do processo e do resultado, e; unidade e irrepetibilidade do produto.

Mas nem só de criações vive uma sociedade. É assim que os resultados da *práxis* criadora são socializados para que todos os indivíduos a eles tenham acesso. Isso só pode ocorrer por meio da reprodução ou repetição dos procedimentos da *práxis* original, digamos assim, e essa repetição ocorre por meio da *práxis* imitativa ou reiterativa.

Com base na perspectiva teórico-metodológica que estamos considerando, a gestão e a participação social são alçadas à categoria formas de *práxis*. Cabe, então, analisar os graus e os níveis nos quais podem ocorrer. No que concerne ao nível, podemos adjetivar a atividade administrativa como criadora e reiterativa, que dizem respeito a “[...] um tipo ou nível de administração que é invenção/descoberta de novos procedimentos e caminhos para se alcançarem objetivos e outro que é repetição/imitação desses caminhos e procedimentos” (Paro, 2008, p. 27-28), respectivamente,

Esses dois tipos de administração se interrelacionam e se revelam de fundamental importância para a resolução dos problemas educacionais, na medida em que a administração criadora se encarrega da descoberta de novas soluções para problemas que se apresentam à educação no atual período histórico caracterizado pela grande velocidade das transformações, do fluxo rápido de informações e de novas formas de o ser humano sentir e pensar a si mesmo e ao mundo. Uma vez respondidas essas constantes demandas, os procedimentos repetitivos da administração se encarregam de disseminar as novas descobertas para que a sociedade tenha acesso às possibilidades mais modernas de resolver seus problemas.

Com base em Paro (2008), estamos convictos de que, a despeito dessa relevância reconhecida da reiteração de procedimentos ou caminhos para se atingir as finalidades da atividade administrativa, quando ela inviabiliza a criação ou a busca de novas descobertas, acaba por esvaziar atividade da sua dimensão tipicamente humana, que é dimensão criadora ou inventiva, e, com isso, esteriliza a gestão, burocratizando-a. Nos termos do autor,

a exterioridade ou formalização da prática é o traço mais característico do burocratismo. A *práxis* se burocratiza onde quer que o formalismo ou o formulismo dominem ou, mais exatamente, quando o formal se converte em seu próprio conteúdo. Encontramos esses traços justamente na prática estatal quando ela se degrada em prática burocratizada (Paro, 2008, p. 279).

Estendendo esse raciocínio para a participação social na gestão da educação, nosso objeto de investigação, diríamos que, quando ocorre, ela pode assumir o tipo de participação criadora, na medida em que desenvolve formas de participação que ampliam as possibilidades de participação social em quantidade e em qualidade, que apontam para a construção de uma educação universalizada e de qualidade social. Por outro lado, pode assumir uma conotação burocratizada, repetindo procedimentos para atender às exigências legais e/ou criar uma imagem de gestão democrática para fins meramente formais.

Vázquez (2011), ao analisar o burocratismo como ameaça à criação, isto é, ao atributo essencial da atividade humana, ressalta também seu aspecto negativo no que tange à esterilização da relação Estado-sociedade civil. Segundo ele,

[...] todo burocratismo é um fenômeno próprio de um sistema de governo no qual o *Estado se encontra divorciado do povo*, e é incompatível não só com todo controle popular de sua atividade, assim como, por essência, com a ajuda dos métodos burocráticos de governo, *exclui toda a participação “de baixo”* na direção da sociedade. *O burocratismo se põe, por isso, diametralmente à verdadeira democracia* (Vázquez, 2011, p. 280, grifo nosso).

Não que a burocracia seja algo essencialmente negativo, pelo contrário, ela introduziu importantes princípios na administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, profissionalismo e moralidade, de modo que “[...] a administração não tem como ser exercida por amadores, diletantes ou amigos dos poderosos” (Nogueira, 2018a, p. 106), como ocorria no Antigo Regime e suas variantes, inclusive práticas anacrônicas como o clientelismo, por exemplo. No entanto, quando os procedimentos burocráticos se tornam um fim em si mesmo, eles acabam inviabilizando a criação, e, como burocratismo, não é benéfico à sociedade.

Para além da questão do nível, quando voltamos a atenção para a análise do grau de consciência emprestado à gestão, podemos constatar, de acordo com Paro (2008, p. 29, grifo do autor), que

[...] tanto pode existir uma prática administrativa *espontânea*, na qual a utilização dos recursos, embora realizada de maneira racional, é feita mais de modo a atender às necessidades imediatas que vão surgindo no processo prático, sem que se tenha uma visão clara e consciente de como isso se dá, quanto uma administração *reflexiva*, na qual além da consciência prática, representada pela utilização racional dos recursos, o sujeito (individual ou coletivo) se acha consciente da racionalidade do processo e da participação nele de sua consciência.

Nessa perspectiva, podemos estender o raciocínio e dizer que a participação reflexiva, individual ou coletiva, não se limita ao cumprimento das incumbências legalmente estabelecidas, como por exemplo, a apreciação das prestações de contas da utilização dos recursos públicos, autorização para funcionamento de uma escola etc., no caso dos conselhos. Para além

disso, estando plenamente consciente da importância desse processo, persegue a ampliação da participação para todos os âmbitos da gestão educacional – pedagógica, administrativa, financeira, e atua para tornar o controle social um princípio cultural e institucional.

Como *práxis* reflexiva, a participação caminha para se materializar no sentido pleno, primando, nas palavras de Paro (2000, p. 8), “[...] pela participação ativa dos cidadãos na vida pública, considerados não apenas como ‘titulares de direito’, mas também como ‘criadores de novos direitos’”, numa perspectiva de cidadania ativa.

Esse raciocínio tem base na clássica distinção que Vázquez (2011, p. 296) fez entre dois graus de *práxis*, a reflexiva e a espontânea, levando em conta “[...] o grau de consciência que se tem da atividade prática que se está desenvolvendo, consciência elevada em um caso, baixa ou quase nula em outro”

Relacionando essa caracterização como nosso objeto, diríamos que a participação, enquanto *práxis* reflexiva é, nos termos de Vázquez (2011), consciência consciente, ou seja, uma ação que tem uma finalidade bem definida, no caso da classe trabalhadora, a luta por uma educação democrática, universal e de qualidade, capaz de garantir o acesso por parte dos indivíduos à riqueza da *práxis* humana e, associada a outras ações estratégicas, convergir para o estabelecimento de uma nova sociedade, igualitária na forma e no conteúdo.

Essa discussão se fez necessária para que possamos estudar a configuração da gestão da Rede Pública Municipal de Educação de Cametá, outrossim como se configurou a participação social no caso particular desse *lócus* de pesquisa, à luz da categoria de *práxis*, especificamente seus níveis – identificando práticas inovadoras e/ou burocratizadas, correlacionando-as com a possibilidade de democratização da gestão da Rede – e graus – atentando para o grau de consciência e discernimento dos sujeitos que devem participar da gestão da Rede, se sabem, fazem (ou o que não fazem) e porque o fazem (ou não o fazem).

1.3 Gestão e historicidade no capitalismo: a negação do direito à educação como fonte de desumanização

Como vimos na seção 1.1, nos primeiros estágios da organização humana em sociedade, o acesso pelos indivíduos aos resultados do trabalho ocorria de forma igualitária, na medida em que a produção e a socialização dos conhecimentos e técnicas laborais, numa palavra, a educação, ocorria no próprio ato de transformação da natureza. Nas palavras de Saviani (2007, p. 154), “[...] os homens aprendiam a produzir sua existência no próprio ato de produzi-la. Eles aprendiam a trabalhar trabalhando. Lidando com a natureza, relacionando-se uns com os outros, os homens educavam-se e educavam as novas gerações”.

Com o passar do tempo, o desenvolvimento de novas ferramentas e técnicas e a complexificação da divisão social do trabalho possibilitaram que o atendimento das necessidades imediatas (alimentação, moradia etc.) demandasse o esforço cada vez menor e o envolvimento de contingentes cada vez menores. Assim, parte da sociedade pode se dedicar ao exercício e ao usufruto dos resultados de outras atividades, a ciência, a religião, as artes, a política, a educação escolar etc., que ampliaram o leque de possibilidades de expressão genérica do homem.

No entanto, esse mesmo fenômeno, conhecido como incremento das forças produtivas (Marx; Engels, 2007), ao mesmo tempo que engendrou as mais diversas formas de *práxis*, também possibilitou o surgimento da propriedade privada, mediante a apropriação dos meios de produção fundamentais por um conjunto restrito de homens. O controle privado desses meios de produção conferiu à classe proprietária, a partir de então, a prerrogativa de viver da parcela do produto do trabalho expropriada da classe não-proprietária (Saviani, 2007).

O surgimento da propriedade privada dos meios de produção fundamentais possibilitou o aparecimento da divisão da sociedade em classes, e, com efeito, a dissolução do assim chamado comunismo primitivo, baseado na propriedade comunal (Netto; Braz, 2011). A partir de então, a História tem sido um processo permeado pela correlação de forças entre classes dominantes e dominadas.

As classes sociais fundamentais têm interesses antagônicos no que tange à possibilidade de transformação das relações sociais estabelecidas, e isso interfere diretamente na proporção da riqueza social que é acessada por cada uma delas. Assim, às classes dominantes interessa a manutenção das estruturas sociais vigentes que lhes asseguram a posição de dominação na escala hierárquica de relações, ao passo que as classes dominadas buscam a superação da ordem vigente e o estabelecimento de relações sociais que lhes garantam a emancipação.

Como decorrência imediata desse fato, o pleno acesso à riqueza socialmente produzida passou a ser um privilégio da classe dominante, pois aos trabalhadores são facultados os conhecimentos estritamente relacionados ao desenvolvimento do processo produtivo, de modo a manter a produção material ativa (Saviani, 2007).

Com a ampliação da esfera de expressão genérica humana, propiciada pela criação de novos conhecimentos, experiências, técnicas e tecnologias etc., a formação plena do homem não pode mais restringir-se à esfera laboral. O trabalho de cada indivíduo, cada vez mais, se torna a realização de uma das inúmeras tarefas que compõem o trabalho social. Ademais, para além do trabalho, existem outros campos da *práxis* humana, cujos conhecimentos são essenciais para que o homem singular realize sua plena humanização (Lukács, 2010).

Assim, quanto mais um indivíduo tem acesso aos conhecimentos referentes a outras tarefas, às artes, à ciência, à filosofia, enfim, aos outros campos da *práxis*, tanto mais humanizado ele é. Por isso, a democratização do acesso à riqueza material e à educação são fundamentais para o processo de humanização. Apesar disso, ao longo da História, a educação tornou-se um procedimento formal e sistemático de acesso à cultura e, assim, foi transformada em uma atividade para a qual a classe proprietária, livre das obrigações produtivas, poderia se dedicar exclusivamente (Saviani, 2007).

Esse fenômeno é expressão do processo de separação histórica entre atividades manuais e ocupações intelectuais, na medida em que, sendo a atividade produtiva uma tarefa dos despossuídos – uma obrigação de escravos ou servos –, era entendida como não digna, pelo menos para a classe proprietária, que se considerava superior aos demais estratos sociais, como bem analisou Vázquez (2011).

Ainda de acordo com esse teórico, a separação de trabalho manual e atividade intelectual se consolidou durante todo o período de vigência do modo de produção escravista e viveu durante todo o feudalismo, um longo período da História no qual a escola foi privilégio de uma elite dirigente, pois a classe trabalhadora dela estava alijada. Quer dizer, embora a classe produtora continuasse a se educar por meio do trabalho que realizava, o saber sistematizado e transformado em conhecimento escolar ou formal era um privilégio das classes abastadas. Como explica Saviani (2007, p. 157),

por esse ângulo, vê-se que a separação entre escola e produção não coincide exatamente com a separação entre trabalho e educação. Seria, portanto, mais preciso considerar que, após o surgimento da escola, a relação entre trabalho e educação também assume uma dupla identidade. De um lado, continuamos a ter, no caso do trabalho manual, uma educação que se realizava concomitantemente ao próprio processo de trabalho. De outro lado, passamos a ter a educação de tipo escolar destinada à educação para o trabalho intelectual.

Esse quadro socioeducacional apresentou sinais de mudança com a emergência do modo de produção capitalista, mais precisamente porque o estabelecimento da burguesia – então terceiro Estado – como classe dominante pressupunha a derrubada da hegemonia da nobreza e do clero, classes que detinham o monopólio do conhecimento. No período feudal, o conhecimento era baseado nos ensinamentos das sagradas escrituras, e como só a nobreza – de onde vinha grande parte do quadro do clero – tinha acesso à formação escolar necessária para interpretá-las – conforme sua conveniência, é claro –, essa classe detinha o controle das ideias difundidas socialmente.

É justamente por isso que a Igreja Católica se torna um alvo prioritário sobre o qual vai incidir a revolta da burguesia, que tendo já se tornado classe economicamente dominante,

faltava-lhe, entretanto, a hegemonia político-ideológica, como demonstraram as pesquisas de Huberman (1981).

Como parte do movimento revolucionário burguês, que levaria à derrubada do Antigo Regime, a universalização da escolarização formal cumpriu papel central. A nascente ideologia liberal pressupunha que o homem não mais fosse um cativo, mas um sujeito capaz de tomar as decisões a respeito da própria vida, escolher seu futuro, livre das amarras da fé e da servidão. Em suma, era preciso que todos os homens fossem cidadãos, ou seja, que tivessem obrigações a cumprir (deveres), mas também direitos a usufruir.

Ora, a sociedade urbano-industrial assim como o direito positivo se baseia em normas escritas. Portanto, a participação ativa nessa sociedade, vale dizer, o exercício dos direitos de todo tipo, pressupõe o acesso aos códigos escritos. Eis porque esse mesmo tipo de sociedade erigiu a escola em forma principal e dominante de educação e advogou a universalização de ensino elementar como forma de converter todos os indivíduos em cidadãos, isto é, em sujeitos de direitos e deveres (Saviani, 2011, p. 43).

A consolidação do modo de produção capitalista reclamava por trabalhadores desprendidos de qualquer preceito servil e, portanto, livres para firmar um contrato de venda da única mercadoria que possuíam, a força de trabalho – que é a capacidade de realizar trabalho, de acordo com Marx (2013). Especialmente após o advento da maquinaria e da grande indústria (Marx, 2013), a operação das máquinas exigia um mínimo de instrução dos operários, assim como a possibilidade de assinar contratos de trabalho.

No entanto, sob hegemonia da burguesia, então classe revolucionária, o problema da dualidade educacional não se resolveu, só ganhou novas determinações (capitalistas). A luta pela liberdade não foi levada às últimas consequências, dado que o papel de dominação só mudou de mãos, por assim dizer, passando da aristocracia para a burguesia, mantendo-se a exploração e a dominação das classes produtoras (Marx; Engels, 2007).

No âmbito da teoria liberal, as ideias de John Locke (2001), considerado o pai do liberalismo, nos revelam que a defesa da compatibilidade entre acumulação de riqueza e direito natural (à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade), feita por ele no capítulo V do “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil”, é uma forma muito criativa de justificar a desigualdade. A pretensa defesa da igualdade reivindicada pelo liberalismo é facilmente refutada ao analisarmos de forma detida os escritos de Locke sobre o trabalho forçado para os pobres e os relatos de sua experiência de elaboração e revisão da primeira constituição da Carolina do Norte, então província de povoamento inglesa.

Nesse sentido, na sociedade burguesa, embora os trabalhadores tenham acesso à escola, seus processos formativos são rudimentares, isto é, se resumem ao acesso a um pacote de

conhecimentos básicos ou mínimos indispensáveis para operar a produção, especialmente com a emergência das máquinas e equipamentos, cada vez tecnologicamente avançados, a partir da Revolução Industrial do século XVIII. A esse respeito, Saviani (2007, p. 159) nos chama a atenção para o fato de que

a introdução da maquinaria eliminou a exigência de qualificação específica, mas impôs um patamar mínimo de qualificação geral, equacionado no currículo da escola elementar. Preenchido esse requisito, os trabalhadores estavam em condições de conviver com as máquinas, operando as sem maiores dificuldades.

Por outro lado, a classe dominante e os extratos sociais mais abastados continuam a ter acesso a uma formação erudita voltada para o preparo de um quadro intelectual destinado a assumir os postos de administração social, tanto na esfera pública como na privada. Em notas sintéticas, Gramsci (1985, p. 110, grifo do autor) denuncia essa dualidade educacional argumentando que

a tendência, hoje, é a de abolir qualquer tipo de escola “desinteressada” (não imediatamente interessada) e “formativa”, ou conservar delas tão-somente um reduzido exemplar destinado a uma pequena elite de senhores e de mulheres que não devem pensar em se preparar para um futuro profissional, bem como a de difundir cada vez mais as escolas profissionais especializadas, nas quais o destino do aluno e sua futura atividade são predeterminados.

Assim, a questão do acesso à escola pela classe trabalhadora, como parte de um projeto de emancipação social, enfrenta obstáculos quantitativos e qualitativos. Do ponto de vista quantitativo, vale dizer que, dentro das classes despossuídas, historicamente, o capitalismo produz uma massa de excluídos que sequer tem acesso à escola, assim como conjuntos de indivíduos que, embora adentrem à escola, não conseguem acessar seus graus mais elevados, dada a necessidade de inserção precoce no mercado de trabalho ou mesmo a impossibilidade de arcar com os custos da escolarização, cada vez mais mercantilizada (Kuenzer, 2013).

Já do ponto de vista qualitativo, destaca-se o tipo de formação dispensada aos trabalhadores, que não tem conexão com seus interesses materiais, mas sim como a demanda do mundo da produção capitalista, que prima pela formação do cidadão produtivo ao invés do ser humano emancipado (Frigotto; Ciavatta, 2003).

No que diz respeito à questão do não acesso ou do acesso aos graus mais elementares da escola, disso decorre a reprodução da estrutura social de dominação de classes, na medida em que o grau de formação é diretamente proporcional ao preço socialmente atribuído à força de trabalho e, com efeito, também diretamente proporcional ao quantitativo da riqueza material e espiritual que os indivíduos podem acessar – já que toda a riqueza social é um enorme conjunto de mercadorias (Marx, 2013).

Com base em Marx (2013), podemos dizer que a força de trabalho não qualificada ou subqualificada funciona como força de trabalho simples “[...] que, em média, toda pessoa comum, sem qualquer desenvolvimento especial, possui em seu organismo corpóreo” (p. 169). Por outro lado, um sujeito que acessa aos graus escolares mais elevados personifica-se como trabalho complexo, que é “[...] trabalho simples potenciado ou, antes, multiplicado, de modo que uma quantidade menor de trabalho complexo é igual a uma quantidade maior de trabalho simples (p. 169).

Partindo do pressuposto marxiano (Marx, 2013) de que o valor das mercadorias é constituído pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, no mercado da força de trabalho, o salário do trabalhador mais bem qualificado (trabalho potenciado) vale mais que o trabalho daquele não qualificado (trabalho simples), pelo fato de a força de trabalho do primeiro conter em si valores referentes a processos anteriores de qualificação, portanto, ser suporte de um *quantum* maior de valor.

Lembremos que no capitalismo o valor das mercadorias, inclusive da mais importante delas, a capacidade ou força de trabalho, é socialmente estabelecida, isto é, não é o indivíduo quem determina o valor do que vende ou compra, mas trata-se de uma determinação estabelecida mediante uma convenção social. Como a aquisição dos suprimentos necessários à sobrevivência é possibilitada pela remuneração recebida pela tarefa executada, o valor da força de trabalho (ou do que o produtor independente produz) determinará a qualidade de vida do trabalhador. Por isso, as camadas que acessam os mais altos graus de escolarização têm maiores possibilidades de acesso pleno à humanização, ao passo que para as classes cuja formação ocorre em nível elementar, esse acesso pleno fica comprometido.

Os espaços de comando na sociedade também são ocupados pelos indivíduos que provêm das classes mais abastadas, decorrendo disso a instituição de uma lógica na qual os administradores serão quase sempre os representantes dos interesses hegemônicos constituídos, logo administrarão a sociedade, tanto esfera pública como na privada, conforme seus interesses de classe. Nessa perspectiva, a própria gestão das políticas educacionais corrobora essa lógica, pois

as políticas educacionais vigentes, ao optar pelo atendimento às demandas do capital, viabilizam as positivities decorrentes dessa nova etapa para um grupo restrito de trabalhadores, que vão desempenhar as atribuições de dirigentes/especialistas, responsáveis pelas funções de gestão, manutenção e criação (Kuenzer, 2013, p. 72).

No que diz respeito à questão do tipo de formação, a consequência disso para a classe trabalhadora é a redução das suas possibilidades de percepção das relações de exploração e

dominação nas quais estão submetidas⁸, uma vez que a elas é facultada uma educação voltada para o estrito cumprimento de tarefas no processo produtivo.

Com isso, queremos demonstrar que a elitização do acesso à escola é uma das principais vias que obstaculiza a participação consciente dos indivíduos da classe trabalhadora na definição dos rumos das suas vidas particulares e da sociedade, de um modo geral. Tanto na esfera privada como na administração pública, na medida em que a sub formação os coloca numa posição de indivíduos sempre administrados por outros, os trabalhadores não conseguem determinar as finalidades de suas ações, pois são os administradores quem controlam a concepção, a execução e a forma como serão utilizados os produtos do trabalho social.

Na medida em que não dispõem plenamente das bases intelectuais necessárias à compreensão do mundo em que vivem e de sua condição de classe, facultam à classe dominante a capacidade de decidir sobre questões que lhes afetam a vida singular e da sua classe. Na condição de administrados, cada vez mais vão-se afastando da condição de sujeitos, já que são tomados como meros recursos (recursos humanos), tal como matérias-primas ou máquinas e equipamentos, assumindo uma condição de objeto sobre o qual incide a vontade de terceiros.

Do ponto de vista histórico, esse controle das classes dominantes à atividade humana se intensificou sob o modo de produção capitalista, na medida em que a classe burguesa buscou monopolizar o controle não só do produto, mas também do processo de trabalho, tomando para si a capacidade ontológica da antecipação ideal do resultado da atividade do trabalhador (Marx, 2010).

Esse processo começou com a subsunção formal e culminou na subsunção real do trabalho pelo capital (Marx, 2013). No primeiro caso, o trabalho está dividido ainda por ofícios entre unidades produtivas, obedecendo à divisão social do trabalho, aqui entendida como um processo que “[...] divide a sociedade entre ocupações, cada qual apropriada a certo ramo de produção” (Braverman, 1974, p. 72). No segundo caso, opera-se a uma divisão específica ou pormenorizada do trabalho nas fábricas, e, com isso, o ritmo, os saberes, as técnicas de produção não pertencem mais aos trabalhadores, para os quais, uma vez submetidos ao comando

⁸ Aqui, como o debate está centrado no projeto de manutenção das relações de dominação de classes, estamos destacando a capacidade que tem a classe dominante de se utilizar da escola para garantir seus interesses e privilégios. Obviamente, que esse projeto hegemônico enfrenta resistência, não somente pela histórica luta dos trabalhadores pelo acesso e a permanência na escola e pela instituição de uma formação integral, em moldes emancipatórios, mas também mediante o desenvolvimento de processos educativos em espaços não-formais (sindicatos, partidos, movimentos sociais de um modo geral etc.) visando a tomada de consciência da exploração e das condições de sua superação.

das máquinas e às decisões da gerência, cabe apenas a repetição dos comandos técnicos necessários ao funcionamento dos instrumentos de produção.

Essa foi a lógica que alimentou a administração empresarial durante grande parte do século XX, que articulava a forma de organização do trabalho efetivada nas fábricas automobilísticas de Henry Ford e com a concepção de administração científica sistematizada por Frederick Taylor. Como frisa Antunes (2009), articulando a produção em série fordista com o cronometro taylorista, o padrão produtivo taylorismo/fordismo estruturava-se em torno de um trabalho fragmentado e parcelado com base em decomposição de tarefas, que reduzia a atividade do trabalhador a uma série de tarefas repetitivas de execução mecânica.

As tarefas eram concebidas por profissionais altamente qualificados, o trabalhador as executava sob cuidadosa supervisão dos gerentes, os controladores do trabalho alheio. Nas palavras de Taylor (1986, p. 34),

a ideia da tarefa é, quiçá, o mais importante elemento na administração científica. O trabalho de cada operário é completamente planejado pela direção, pelo menos, com um dia de antecedência e cada homem recebe, na maioria dos casos, instruções escritas completas que minudenciam a tarefa de que é encarregado e também os meios usados para realizá-la.

Esse paradigma produtivo, por sua vez, se tornou base da concepção burocrática de administração pública em geral e da educação, em particular. Essa concepção pode ser considerada um avanço ante à tradicional forma de administração patrimonial vigente no Brasil desde a sua colonização, sobretudo se considerarmos suas características elencadas por Mendonça (2011, p. 95):

[...] o estabelecimento de um funcionalismo moderno, com competências oficiais fixas, ordenadas mediante regras; a fixação de uma hierarquia de cargos, como um sistema regulamentado de mando e subordinação das autoridades e fiscalização dos inferiores pelos superiores; a adoção de uma administração baseada em documentos e em um quadro de funcionários, separando o ambiente de trabalho da moradia; a especialização do funcionário na atividade oficial; a administração funcional a partir de ordenamentos fixos e abrangentes que podem ser aprendidos, constituindo-se o seu conhecimento posse dos funcionários.

A despeito disso, Weber (1991) nos ajuda a entender que a concepção burocrática de administração é uma forma de dominação, de afirmação e exercício de poder hegemônico. Tem base na autoridade legalmente constituída e publicamente aceita, pois se institui a partir de critérios técnico-científicos que capacitam o profissional para o exercício de funções determinadas. Resguardada sua relevância histórica, a concepção burocrática se compatibiliza com interesses de manutenção do *status quo* de relações na medida em que privilegia o conhecimento técnico em detrimento do saber popular, praticamente inviabilizando a participa-

ção da ampla maioria da sociedade civil na gestão estatal e, com efeito, da política educacional.

Ademais, quando perde o horizonte da finalidade de promoção do bem-estar social, acaba por se encerrar num fim em si mesmo – *práxis* reiterativa ou burocratizada, diria Vázquez (2011), e serve como mediação para o controle do trabalho alheio, seja na empresa, seja na escola, contribuindo para a elitização da atividade administrativa, na medida em que a concepção das atividades produtivas e das políticas públicas – aí incluídas as educacionais – são pensadas nos gabinetes e executadas no chão da fábrica e da sala de aula.

Nessa perspectiva, o trabalho passa a promover a desumanização, transformando o ser que dominava a totalidade do processo de trabalho em um ente mutilado, que realiza mecanicamente apenas uma ou poucas tarefas que constituem o processo de produção. Marx (2010) analisou largamente esse fenômeno nos “Manuscritos econômico-filosóficos de 1844” e, a partir dessa obra, podemos dizer que no modo de produção capitalista, portanto, a objetivação humana produz, ao mesmo tempo, a humanização e o estranhamento⁹ do homem em relação ao que produz e consigo mesmo.

Na medida em que o homem é levado a fazer do seu trabalho uma mercadoria, ou seja, não trabalha, *a priori*, por livre e espontânea vontade, mas porque precisa de um salário para sobreviver; e na medida que os produtos do seu trabalho se transformam na riqueza que sustenta o poder de seus exploradores/dominadores, então, nessa exata medida, o processo e o produto do trabalho são estranhos ao trabalhador.

Sob os auspícios do capital, o trabalho não é valorado a partir de seu aspecto qualitativo e concreto de produção de valores de uso, mas sob seu aspecto quantitativo e abstrato, que o torna mercadoria e que, como tempo de trabalho em geral, valoriza as mercadorias mediante

⁹ Utilizamos o termo “estranhamento” a partir da tradução da palavra alemã *Entfremdung*, o qual se distingue do termo, também alemão, *Entäusserung*, que quer dizer alienação. Com base em argumentação de Jesus Ranieri, tradutor dos “Manuscritos econômico-filosóficos de 1844” (Marx, 2010), edição da Boitempo Editorial, o sentido de alienação coincide com objetivação (colocar para fora de si), ou seja, trata-se do aspecto da realização das capacidades transformadoras do homem, por meio do trabalho, criando assim uma nova realidade natural ou social. Acontece que, sob as determinações do modo de produção capitalista, essa objetivação/alienação se expressa como estranhamento, na medida em que quem comanda o processo de trabalho não é o próprio trabalhador, mas o homem que lhe comprou sua força de trabalho. Grosso modo, diríamos que o trabalhador realiza uma vontade, um fim que não é seu, mas de outrem e, nessa medida, é alienado (com o conteúdo semântico de estranhamento). Contudo, no decorrer deste texto, optaremos pela utilização do termo alienação, (muito em função também de se tratar de um termo “consagrado” na literatura marxista) tanto em relação à *práxis* produtiva, do processo e produto do trabalho ser estranho ao seu produtor, quanto em relação à forma de estranhamento no nível das relações em sociedade, no sentido de o homem encontrar-se num estágio em que adota como suas, concepções de mundo, formas de ser, pensar e agir que, na verdade, são de outra classe.

a produção do mais-valor – aqui entendido como o valor das mercadorias que corresponde à parcela de trabalho não remunerada pelo salário (Marx, 2013).

Se partirmos do pressuposto que o que diferencia a espécie humana dos outros animais é a capacidade de antever o produto de suas ações, e que no capitalismo o homem passa a desconhecer o resultado do trabalho social, então podemos afirmar que a relação sujeito-objeto está invertida, pois o homem tornou-se objeto ou recurso que é utilizado sob a finalidade de valorização das mercadorias.

Como bem destacou Mézáros (2011), transformando o trabalho na mercadoria força de trabalho, o capitalismo o transformou num sistema de mediação de segunda ordem, que não visa atender imediatamente às necessidades humanas, mas a demanda do próprio capital por sua autorreprodução permanente. Marx (2013) chamou de coisificação (ou “reificação”, do latim, “res” = “coisa”) o que ocorre com o ser humano nesse processo, que é a forma particular como se manifesta a alienação no capitalismo.

Trata-se de um conceito que pode ser estendido – e tomamos a liberdade de fazê-lo – para todas as formas de relação em que o homem comparece numa condição degradada de coisa, quando é usado como mera ferramenta (objeto) para que outros atinjam suas finalidades, no mais das vezes, para reproduzir a lógica de mercantilização da vida social. No dizer de Kosik (1976, p. 52), nesse tipo de relação social “o sujeito desapareceu [...], o homem como sujeito objetivamente prático foi substituído por um sujeito mitologizado, reificado, fetichizado: pelo movimento autônomo das estruturas”.

Se desde o estabelecimento da propriedade privada, a objetivação humana tem sido caracterizada pela exploração do trabalhador, essa exploração é reiterada e intensificada sob o modo de produção capitalista, sob a rubrica da coisificação. No entanto, essa exploração não tem por base a coação direta, como era realizada pelas classes proprietárias nos modos de produção anteriores.

Esse controle do processo e do produto do trabalho pelo capital se transforma numa forma de relação entre classes (burguesia e trabalhadores) e, como tal, se estende para todos os aspectos do tecido social, conferindo à classe dominante o controle da administração do Estado e do processo de produção e de disseminação das ideias, quer pelo controle da escola, quer pela naturalização de uma consciência social que expressa as relações sociais de produção vigentes (Marx; Engels, 2007).

Com isso, o capitalismo tornou-se muito mais do que um modo de produção, consolidando-se, de fato, como a forma hegemônica de metabolismo social ao impor a lógica da tro-

ca de mercadorias como fundamento de todas as relações sociais. Como diz Mészáros (2011, p. 96),

a razão principal porque este sistema forçosamente escapa a um significativo grau de controle humano é precisamente o fato de ter, ele próprio, surgido no curso da história como uma poderosa – na verdade, até o presente, de longe *a mais* poderosa – estrutura “*totalizadora*” de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua “viabilidade produtiva”, ou perecer, caso não consiga se adaptar.

Essa reflexão de Mészáros nos permite dizer que a ideia amplamente difundida, neste início de século, acerca da demanda do mercado por um novo perfil de trabalhador, altamente qualificado e consciente da totalidade do processo produtivo no qual atua é uma ideologia, no sentido marxiano de ideia que reflete apenas o nível aparente das relações sociais (Marx; Engels, 2007). Isto porque, essencialmente, a alta qualificação está restrita a um seleto grupo de trabalhadores (Kuenzer, 2013) encarregados de pensar os processos produtivos sob a lógica valorização das mercadorias e a desumanização do trabalhador.

Embora o discurso liberal, que justifica a reestruturação produtiva do capital no pós-1970, se sustente na superação da concepção de trabalhador parcelar em prol do sujeito polivalente, que alia técnica, habilidade, proatividade e criatividade, a ênfase na inteligência do trabalhador está subordinada aos interesses de acumulação de capital e não como forma de reunificar *homo sapiens* e *homo faber*, separados pelo taylorismo/fordismo. Como assevera Arroyo (2011, p. 276), “o mercado nunca foi tão exigente em termos de formação humana, nunca. Quando as políticas se vinculam só com o mercado, carregam uma concepção de educação muito pobre, muito mercantil e interessada”.

O atual modelo de acumulação de base informática e tecnológica, que pretensamente teria inaugurado a chamada “sociedade do conhecimento”, não possibilitou a democratização do acesso aos graus mais elevados do conhecimento científico. Pelo contrário, como demonstra Kuenzer, o que vem ocorrendo é um fenômeno de “[...] polarização das competências, por meio da oferta de oportunidades de sólida educação científico-tecnológica para um número cada vez menor de trabalhadores incluídos, criando estratificação, inclusive entre estes” (2013, p. 51).

No que toca à gestão do trabalho no âmbito da produção, a prometida horizontalização das relações entre os trabalhadores, em contraposição à verticalização e hierarquização taylorista/fordista, não se tornou realidade (Antunes, 2009), na medida em que

[...] ao discurso de ampliação da participação, da necessidade de criatividade e da capacidade crítica correspondem processos produtivos cada vez mais padronizados, gerados na maioria das vezes pelas equipes de pesquisa e desenvolvimento dos paí-

ses centrais, que determinam cada vez mais o esvaziamento do conteúdo do trabalho, acirrando-se certas dimensões do taylorismo/fordismo para os trabalhadores dos níveis hierárquicos mais baixos e para as empresas menos complexas (Kuenzer, 2013, p. 71).

Desse modo, nenhuma das estratégias capitalistas de administração do trabalho gerou a democratização das relações de produção, do planejamento, da execução, da avaliação e dos resultados do trabalho, quer no campo da produção material, quer em relação à gestão da política educacional. Nesse caso, Santos (2008, p. 2-3, grifo da autora) afirma que

[...] a gestão da educação ainda é centralizada, seus comandos são verticalizados, apesar do discurso participacionista e da descentralização, aqui entendida como deslocamento da execução, da incorporação da lógica do mercado, dos modelos de gestão, típicos da empresa privada; dos novos paradigmas da qualidade total, aqui entendida como atendimento competente para satisfação dos clientes, com a participação dos atores envolvidos, liderados pelo gerente, o qual mobiliza esforços, atribui responsabilidades, delega competências, motiva, ouve sugestões, transforma grupos em equipes, na direção de um padrão de desempenho “zero defeito”. Baseia-se num conjunto de comportamentos, valores e atitudes para criar uma cultura organizacional, na qual se destacam: boa apresentação; equilíbrio emocional; saber enfrentar desafios; ter disciplina no trabalho; zelar pelo nome da empresa; relacionar-se bem e cumprir suas metas adequadamente, dentre outros.

Assim, a partir dessa análise sobre a gestão na historicidade no capitalismo e suas determinações para a (não) democratização da (gestão da) educação, queremos destacar a participação social na gestão do Estado e da educação como uma das vias mais importantes para que a sociedade, especialmente a classe trabalhadora, consiga imprimir suas demandas históricas em prol da democratização da riqueza material e dos conhecimentos acumulados historicamente pela humanidade, resgatando os fundamentos ontológicos da gestão e da democracia em prol do bem comum.

1.4 A política como esfera independente de base econômica: estratégia de conciliação entre democracia formal e relações sociais antidemocráticas

Na sociedade capitalista, malgrado sua estrutura substancialmente desigual que, nos termos de Mészáros (2011), privilegia exclusivamente as mediações de segunda ordem (acumulação de capital) em detrimento das mediações de primeira ordem (satisfação das necessidades humanas), a classe capitalista produz e propaga a ideologia que confere ao capitalismo o *status* de sistema genuinamente democrático.

Na verdade, o que essa ideologia mostra é a aparência das relações de produção, pois é o nível onde se pode ver alguma igualdade entre os indivíduos, na condição de possuidores de mercadorias. Com Marx (2010; 2013), vamos aprender que o fetiche das mercadorias e a alienação humana estão na base da mistificação do capitalismo, expressa por meio da naturaliza-

ção das relações constitutivas do capital. Quer dizer, algo que é específico de um período da história, as relações de produção capitalistas, é compreendido como trans-histórico.

O caráter mistificado do capitalismo comparece a partir da tomada do aspecto aparente da realidade como a única forma de expressão da própria realidade. Nas palavras de Marx (2013, p. 151) “[...] trata-se de formas de pensamentos socialmente válidas e, portanto, dotadas de objetividade para as relações de produção desse modo social de produção historicamente determinado, a produção de mercadorias”.

No modo de produção capitalista, a forma mercadoria é a intermediação a partir da qual as relações sociais se estabelecem entre as pessoas. No dizer de Marx (2013), “aqui, as pessoas existem umas para as outras apenas como representantes da mercadoria e, por conseguinte, como possuidoras de mercadorias” (p. 159-160).

Dessa forma, do ponto de vista do sistema vigente, para terem existência social, todos os seres humanos precisam ser, ao mesmo tempo, compradores e vendedores de mercadorias, na medida em que somente nessa condição é que os indivíduos se sentem úteis e são vistos socialmente como úteis. Com efeito, o auto e inter reconhecimento entre os seres humanos não se dá *a priori*, mas *a posteriori*, na medida em que os indivíduos somente reconhecem a si mesmos e aos seus semelhantes no processo de compra e venda de mercadorias.

A lógica mercantil está na base da consciência dos homens, que quando nascem já encontram constituídas as formas de relações sociais que atribuem tal ou qual papel cada indivíduo deve cumprir no mundo da produção, conforme a classe à qual pertença. Portanto, o conhecimento da realidade que está mais acessível ao indivíduo, em seu cotidiano, é o aspecto fenomênico das relações sociais capitalistas. Nesse plano, sob a égide do mercado, o capitalismo iguala todos os homens, não como sujeitos, mas como agente das trocas, como seres “coisificados”.

Para relacionar essas coisas umas com as outras como mercadorias, seus guardiões têm de estabelecer relações uns com os outros como pessoas cuja vontade reside nessas coisas e agir de modo tal que um só pode se apropriar da mercadoria alheia e alienar a sua própria mercadoria em concordância com a vontade do outro, portanto, por meio de um ato de vontade comum a ambos. Têm, portanto, de se reconhecer mutuamente como proprietários privados (Marx, 2013, p. 159).

Todavia, para que a estrutura social capitalista possa funcionar como um sistema de metabolismo social, algumas prerrogativas devem ser resguardadas, inclusive juridicamente, tais como a liberdade e a igualdade de todos os seus cidadãos com base na garantia formal da propriedade privada. Liberdade, igualdade e propriedade, por isso, constituem o tripé de sustentação da doutrina liberal para a construção da hegemonia burguesa, lentamente consolidada

desde a Revolução Inglesa (1640), passando pela densa produção literária e artística iluminista do século XVIII e culminado na Revolução Francesa (1789) e no movimento em prol da independência dos Estados Unidos da América.

A propriedade (principalmente), em conjunto com a vida e a liberdade, é tomada como um direito natural do ser humano pelo filósofo liberal inglês John Locke (2001). Na doutrina liberal clássica, liberdade vincula-se com o fato de que homem nenhum pode ser obrigado a vender mercadorias, isto é, só pode haver a troca na medida em que o proprietário de uma coisa decide, por livre e espontânea vontade, vendê-la. Da mesma forma como nenhum ser humano pode ser coagido a comprar alguma coisa, mesmo que seu proprietário esteja disposto a vendê-la. Ademais, uma vez vendida a mercadoria, o vendedor perde o direito de determinar como ela será utilizada, já que transferiu seu valor de uso ao comprador (Marx, 2013).

A livre troca de mercadorias é a base real da cidadania e do direito modernos: para alguém ter o direito de utilização de um bem de propriedade alheia, antes, tem o dever de pagar pelo valor do bem. A essas ideias, que embasam os indivíduos na compreensão de si mesmos e do mundo, ou seja, que constituem o conteúdo de sua consciência social, Marx e Engels (2007, p. 47) chamaram de ideologia:

as ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação.

Como se trata de ideias que tomam “um” aspecto da realidade, a aparência, como “a” própria realidade, a situação real de vida do indivíduo não corresponde às ideias de igualdade e liberdade sociais disseminadas pela ideologia, já que “[...] por liberdade, nas condições atuais da produção burguesa, compreende-se a liberdade de comércio, a liberdade de comprar e vender” (Marx; Engels, 2011, p. 33).

Na essência, porém, vender a força de trabalho à classe proprietária é única alternativa que têm as classes não-proprietárias para adquirir sua cesta de consumo e, com isso, dar conta das suas necessidades de sobrevivência. Como, na objetividade das relações, os despossuídos são compelidos a tornar sua força de trabalho uma mercadoria, e como disso resulta uma relação entre dominadores (capital) e dominados (trabalho), pode-se dizer que as relações sociais sob o modo de produção capitalista são substantivamente antidemocráticas, pois não há igualdade nem liberdade em relação ao acesso à riqueza social, tampouco ao poder.

A necessidade de manutenção do antagonismo de classe em estado de latência, porém, exige que o capital alimente uma consciência social que crê na conciliação entre democracia e capitalismo, nutrida pelo consenso estabelecido sobre democracia como conceito e prática formal, mediante sua desvinculação da base econômica da sociedade, que é marcada pela desigualdade e pela opressão. Para corroborar esse entendimento, recorreremos à oportuna reflexão de Wood (2011, p. 173):

[...] submetido a imperativos econômicos que não dependem diretamente do *status* jurídico ou político, o trabalhador assalariado sem propriedade só pode desfrutar no capitalismo da liberdade e da igualdade jurídicas, e até mesmo de todos os direitos políticos de um sistema de sufrágio universal, *desde que não retire do capital o seu poder de apropriação*. [...] o direito de cidadania não é determinado por posição socioeconômica – e, nesse sentido, o capitalismo coexiste com a democracia formal –, [e] a igualdade cívica não afeta diretamente a desigualdade de classe, e a *democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe* (grifo nosso).

Quer dizer, a distribuição da riqueza social continua sendo operada de forma desigual entre classes sociais, mas isso não impede que a democracia floresça e promova a igualdade entre os indivíduos, pois se trata de um valor restrito à “esfera política”. Notemos que, “à moda liberal”, a realidade não é uma totalidade contraditoriamente articulada, mas um todo setorializado em campos autônomos, tais como o econômico, o político, o cultural etc. A questão central é que o fato de todos terem os mesmos direitos e deveres perante a lei iguala homens e mulheres como cidadãos, independentemente das suas condições materiais de vida.

Dessa forma, podemos dizer que a concepção liberal de política se diferencia substancialmente da noção de política inaugurada na antiguidade clássica greco-romana, porque a primeira, ao contrário da segunda, não visa a igualdade real, mas formal. Se fizermos um breve resgate das experiências de democracia em Atenas – cidade-Estado da Grécia Antiga – e da república, em Roma, vamos observar que essas duas sociedades inventaram a política para lidar com os conflitos sociais a partir das leis e da justiça, conforme constatou Chauí (2000).

Assim, nos escritos de Aristóteles (1991), a política é justa se igualda os desiguais, por isso sua ideia de justiça se baseia no par categorial “partilhável” e “participável”. No primeiro caso, a justiça é feita fora da esfera política, por assim dizer, na medida em que promove a igualdade de direito de acesso ao que pode ser partilhado, ou seja, aos bens materiais. No segundo caso, ela atua no âmbito político propriamente dito para assegurar que os cidadãos livres, e, por isso, originariamente iguais possam participar do poder – como este não é um bem tangível, não pode ser partilhado, somente participado.

Tendo essa concepção de política como pano de fundo, podemos dizer que Atenas inventou a democracia, no sentido de tomar o *demos* como titular do poder, introduzindo a ideia

de regime político construído pela participação ativa e igualitária dos cidadãos. Em Atenas, mesmo que a cidadania não fosse universalizada, pois dela estavam excluídos mulheres, escravos, trabalhadores braçais e estrangeiros (Moisés, 2018), “a igualdade política não somente coexistia com a desigualdade socioeconômica, mas também a modificava substancialmente, e a democracia era mais substantiva que ‘formal’” (Wood, 2011, 174).

Desse modo, na Atenas democrática, a cidadania, mesmo que não implicasse plena igualdade das condições materiais da população, reduzia consideravelmente a possibilidade de aumento da expropriação da riqueza das classes produtoras pela classe dominante, quer dizer, dentro do quadro estrito de cidadãos, a democracia tinha desdobramentos políticos e econômicos. Nesse sentido, destaca Wood (2007, p. 423) que

[...] os camponeses e outros produtores diretos participavam do poder político, e isto debilitava drasticamente o poder de exploração dos ricos ou classes apropriadoras. Nesta democracia, as classes produtoras não só tinham direitos políticos sem precedentes, mas também, e pela mesma razão, um grau de liberdade – igualmente sem antecedentes – em relação à exploração por meio de impostos e renda.

Como afirma Chauí (1981), prevalecia a concepção de que a política era uma questão filosófica, como defendia Aristóteles (1991), para o qual a política tem como propósito a realização da justiça e a constituição da boa sociedade.

Também tendo essa concepção de política no horizonte, podemos dizer que Roma inventou a república. O principal legado de Roma deixou para a História foi introduzir a ideia (muito mais do que fez na prática) de que o patrimônio social sob o poder estatal é *coisa pública*, e que o Estado e o governo dizem respeito a um corpo de indivíduos que se autogovernam em nome do bem comum (Chauí, 2000). A república é uma forma de governo resultante de uma forma de vida pública e coletiva, “[...] a um só tempo garantidor das liberdades públicas e fundado em um forte sentido de virtude e envolvimento cívico” (Lessa, 2018, p. 886).

Em Roma, a questão controversa era que, a exemplo do que ocorria em Atenas, a participação no governo não era universalizada, mas restrita. Tratava-se de uma república aristocrática, na qual os cidadãos eram os patrícios, indivíduos adultos do sexo masculino, que tinham alguma propriedade. A Plebe era representada por um patrício eleito por ela, o tribuno da plebe, responsável por representá-la no senado. Desse modo, a participação era direta para os cidadãos, mas indireta para demais classes inferiores, ou seja, Roma também trouxe o contraditório para o debate político de forma indireta e, com efeito, o povo estava alheio à definição do seu destino.

No processo de constituição da sociedade burguesa, como analisa Chauí (1981), brilhantes pensadores como Maquiavel, Espinosa e Montesquieu retomaram o pensamento repu-

blicano como reação à forma de exercício do poder no Antigo Regime – caracterizado pelo governo unipessoal, como é o caso das monarquias. Para essa linhagem de pensadores, no entanto, ao contrário do que pensava Aristóteles, nem sempre a participação dos cidadãos nos regimes políticos ocupa um papel de destaque.

Maquiavel (2009), por exemplo, parte do fato de que o poder não é algo equilibrado no que concerne à partilha entre as classes, já que os homens são originariamente desiguais. A questão, então, que se coloca à política não é promover a boa sociedade e a justiça por meio da partilha do poder, mas saber lidar com o poder da forma como está constituído. Para esse autor, então, a grande missão da política era conter o desejo dos “grandes”, de dominar o povo, e concretizar o desejo de liberdade e segurança do povo. Assim, a questão decisiva da política diz respeito menos a que regime político adotar para promover a justiça, do que discutir quais instituições e práticas são necessárias para o funcionamento dos mais diversos regimes políticos. Pleiteia Maquiavel (2009) que, para se evitar a tirania – momento em que o poder perde sua essência pública porque se confunde com a figura pessoal de quem o exerce – faz-se necessária a instituição de um regime político no qual ninguém pode identificar-se com o próprio poder.

Essa é a base a partir da qual se ergue a concepção liberal de poder político, que permeia as noções de democracia e república: o Estado e o governo devem garantir o interesse público. No entanto, ao não atuar na defesa de nenhum interesse particular, escapam de qualquer tipo de controle sob o argumento da garantia de interesses universais. No entanto, ao não atenderem diretamente os interesses dos sujeitos e grupos específicos, escapam do controle da classe trabalhadora e, com efeito, atendem indiretamente aos interesses particulares da classe dominante (Coutinho, 1979), quem tem pautado a atuação do Estado em prol da manutenção da ordem estabelecida.

Assim, a inspiração moderna (liberal) nos princípios democráticos e republicanos clássicos tem mais a ver com a retomada de velhos conceitos com novos conteúdos do que no sentido de promover o pleno exercício daqueles princípios. É só desse modo que modelo democrático hegemônico no ocidente contemporâneo, a democracia representativa, resgata formalmente os princípios greco-romanos de condição cívica e soberania popular.

Não por acaso, um dos maiores nomes da teoria democrática burguesa do século XX, Schumpeter (1961, p. 328), propôs um modelo democrático caracterizado como “[...] um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Essa concepção, com raízes na Sociologia, entende que “o melhor modelo de democracia seria aquele em que a maioria dos

cidadãos poderia obter o máximo de decisões favoráveis com o mínimo de investimento em termos de participação” (Nogueira, 2018, p. 644).

Ao contrário da experiência grega baseada na restrição do acesso à cidadania, a democracia burguesa vislumbra a universalização desse *status*, mas seus cidadãos não desfrutam dos mesmos direitos que tinham em Atenas, considerando que a liberdade e a igualdade modernas são princípios formais, difíceis de serem vivenciados plenamente na objetividade das relações, e que os cidadãos não participam diretamente da vida política, o que implica na manutenção da estrutura social e dos privilégios da classe dominante.

Na democracia burguesa, embora a criação dos direitos políticos e a sua extensão para (quase) a totalidade da sociedade possa ser (e, de fato, é) uma conquista da classe trabalhadora, não promoveu, no entanto, a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, e está distante de garantir a igualdade substantiva no que diz respeito ao usufruto da riqueza econômica e social. Como salienta Wood (2011, p. 174), “somente no capitalismo se tornou possível deixar fundamentalmente intactas as relações de propriedade entre capital e trabalho enquanto se permitia a democratização dos direitos políticos e civis”.

Na concepção de Chauí (1981), a democracia capitalista é a expressão política das relações materiais travadas entre as classes. Se a igualdade e a liberdade na esfera econômica são formais, na medida em que a dinâmica do capitalismo não deixa outra alternativa aos trabalhadores a não ser vender sua força de trabalho, a democracia só pode ser também formal, pautando-se na cidadania, no direito, nas eleições, na existência de partidos e associações, na circulação de informações, na divisão de grupos majoritários e minoritários, na diversidade de reivindicações, dentre outros expedientes, “[...] que se manifestam apenas no processo eleitoral, na mobilidade do poder e, sobretudo, em seu caráter representativo” (Chauí, 1981, p. 89).

Assim, a democracia formal é a única que o capitalismo pode oferecer, pois a promoção da igualdade substantiva, tal como pleiteia Mészáros (2015), implica na destruição da propriedade privada, do Estado capitalista, da expropriação do trabalho e do domínio de classe, que são os sustentáculos do modo de produção capitalista. Por tudo isso, podemos dizer com Chauí (1981, p. 89), que a democracia liberal, “[...] modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade socioeconômica, é uma farsa bem-sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a impossibilidade efetiva da democracia”.

Até mesmo os esforços da teoria liberal para propor um regime democrático com contornos menos nítidos de farsa (a chamada democracia participativa ou direta), pecam por não questionarem a base da desigualdade, a dominação dos proprietários sobre os trabalhadores, no campo das relações materiais. MacPherson (1978, p. 110) esforçou-se por formular uma

concepção democrática baseada nos ideais aristotélicos e inspirada na experiência democrática grega. Para ele, a democracia participativa, como ficou conhecida, teria as seguintes características

[...] um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base [...]. Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, conselhos locais e regionais para setores próprios desses segmentos territoriais.

Essa concepção atribui destaque à participação social nos regimes políticos e visa, por meio da política, ampliar o acesso das classes menos favorecidas à riqueza social, mas não leve isso até as últimas consequências, pois em última instância, não tem no horizonte a mudança radical das relações sociais capitalistas. Como assegura Mészáros (2017, s/p),

[...] as projeções irrealizáveis da “democracia direta” permanecem irrealizáveis precisamente por estarem presas na armadilha das limitações estruturais do domínio político vigente, enquanto o desafio histórico inevitável é a transformação radical de todos os níveis do metabolismo social de uma maneira não hierárquica. *A política pode iniciar mudanças sociometabólicas importantes e de fato fundamentais, mas não pode constituir uma mudança por si só.* Ela pode afetar de maneira significativa as condições da reprodução material, mas ela própria é dependente – inclusive quanto ao modo de articular as suas demandas por uma mudança importante – da natureza do dado ou visado quadro de referência reprodutivo da ordem material (bem como, é claro, do seu correspondente cultural e ideológico) (Grifo nosso).

Todavia, a despeito de a classe capitalista desfrutar da hegemonia econômica e política na contemporaneidade, como asseguram Marx e Engels (2011), nas sociedades organizadas a partir da propriedade privada dos meios de produção fundamentais a história não é feita por uma única classe. Ao contrário, é construída sob condições objetivas caracterizadas pela luta de classes, expressão dos interesses antagônicos entre classes proprietárias e não-proprietárias, que no capitalismo se particulariza como antagonismo entre capital e trabalho.

Dessa maneira, a classe trabalhadora se mobiliza, historicamente, em prol da democratização do acesso aos resultados das criações humana, bem como para o livre exercício das potencialidades ontocriativas de todos os membros da sociedade. Por isso, vem lutando pelo pleno acesso à riqueza social e aos conhecimentos acumulados pela humanidade, capazes de garantir uma igualdade substantiva entre os seres humanos, como pleiteia Mészáros (2015).

A história tem mostrado que, para esse intento, se faz necessário que a classe trabalhadora participe das processo de tomada de decisão no âmbito do Estado, que seus indivíduos sejam cidadãos no sentido pleno, não apenas titulares de direitos, mas criadores de novos direitos. Trata-se da luta pelo acesso à cidadania, num processo que deve avançar do formal ao real. Nessa perspectiva, Dallari (1998) afirma que a história da cidadania se confunde com a

história dos direitos humanos, a história das lutas para a afirmação de valores éticos, como liberdade, dignidade, igualdade, entre outros.

Do ponto de vista cronológico, porém, vemos que a conquista dos direitos civis, políticos e sociais não vieram de uma vez, mas se efetivaram em diferentes épocas, como produtos da organização coletiva dos trabalhadores. Como destaca Marshall (1967), os direitos civis foram conquistados no século XVIII, e dizem respeito aos direitos necessários à liberdade individual, liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, de direito e propriedade, de direito à justiça, dentre outros.

Já os direitos políticos apareceram no século XIX para reduzir a incompatibilidade entre o instituído legalmente (formal) e os efeitos da divisão social em classes antagônicas (real). Coutinho (2002, p. 16) destaca que

[...] foram sendo progressivamente impostos aos regimes liberais – e, não hesitaria em dizer, foram sendo impostos à classe burguesa – determinados direitos de cidadania, sobretudo de cidadania política, que não fazem parte do ideário liberal, mas que este foi forçado a assimilar.

Os direitos sociais são mais recentes, datam do início do século XX, e pressupõem os direitos civis e políticos relacionados a um padrão mínimo aceitável de bem-estar social. Asseguram a participação do indivíduo no usufruto da riqueza coletiva, mormente ao direito à educação, à saúde, ao salário justo e à assistência social. Para Bobbio (1986), cada uma dessas categorias de direitos expressa um aspecto da luta pela liberdade dos setores sociais menos favorecidos. Assim, os direitos civis representam a liberdade do indivíduo “em relação ao Estado”, ao passo que os direitos políticos asseguram a liberdade “no Estado”, e os direitos sociais garantem a liberdade “por meio do Estado”.

Considerando a coexistência dessas três espécies de direitos, exercer plenamente a cidadania pressupõe o pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais, bem como o acesso igualitário às riquezas sociais. No caso brasileiro, esses direitos estão assegurados formalmente no artigo 5º da CF de 1988, mas ainda enfrentam muitos desafios para se efetivarem, o que demanda, portanto, organização política da sociedade civil – especificamente da classe trabalhadora – em prol da participação efetiva no processo de concepção, execução e avaliação dos resultados das políticas públicas.

CAPÍTULO II – ESTADO, LUTAS DE CLASSES E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: O CONTEXTO BRASILEIRO EM FOCO

Neste capítulo, discutiremos o Estado como arena da luta de classes, criado para garantir os interesses dominantes, mas que pode ser instrumento de materialização de demandas dos trabalhadores, desde que estejam politicamente organizados em função disso.

A partir do resgate da teoria marxiana (de Marx e Engels) e marxista (de continuadores da obra de Marx e Engels) das classes sociais, abordaremos o projeto contra-hegemônico de democratização das relações sociais, no âmbito do qual se situa a democratização da gestão da educação e do acesso a uma escola pública de qualidade social.

Por estar numa posição de classe dominada, é aos trabalhadores a quem mais interessa participar para democratizar a (gestão da) educação, mas essa é uma tarefa histórica que, embora tenha possibilidades de êxito, enfrenta a resistência das forças hegemônicas interessadas na manutenção do *status quo*.

A partir de uma revisão da literatura recente (2013-2023), vamos analisar como vem ocorrendo a participação social na gestão da educação pública municipal no contexto social e político-institucional brasileiro, antes de adentrarmos na análise desse fenômeno no nosso *locus* de pesquisa, nos dois capítulos seguintes.

2.1 Uma concepção dialética de Estado: a gênese vinculada à dominação e o potencial uso como instrumento de emancipação

Em um dos seus mais conhecidos textos, “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, de 1884, Engels (2012) defende a tese de que o Estado foi criado para assegurar as condições objetivas necessárias à manutenção do domínio da classe dos proprietários dos meios de produção fundamentais sobre os produtores diretos. Essa superestrutura, como Marx (2008) mais tarde vai chamar, coloca-se acima da sociedade e aparentemente como árbitro do conflito entre as classes, mas essencialmente atua para assegurar a realização dos interesses da classe dominante, mediante diversos mecanismos jurídico-políticos.

Segundo Engels (2012), o Estado cumpre a função de intermediar a coexistência, tanto quanto possível, entre os interesses antagônicos de exploradores e explorados, dado que esse antagonismo tem potencial para desembocar em conflito aberto entre as classes no campo das relações materiais (sociedade civil). Por isso, afirma que o Estado

[...] é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou em uma irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos *irreconciliáveis* que não consegue conjugar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com in-

teresses antagônicos não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamando a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (Engels, 2012, p. 213, grifo nosso).

Com a emergência da burguesia como classe econômica e politicamente dominante, o Estado moderno passou a cumprir o papel de aparelho reprodutor das relações constitutivas do capital que, como um sistema inclinado para a ampliação crescente da produção de lucro, cada vez mais promove a intensificação da exploração dos trabalhadores. Por isso, Marx e Engels (2011, p. 20) já diziam nos idos de 1848 que “[...] o poder executivo do Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”.

Engels (2012, p. 216, grifo nosso), por sua vez, vai dizer também, nessa mesma perspectiva, que,

[...] Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo de classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e *adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida*.

Observemos que o Estado (política) não mantém uma relação de subordinação com as determinações oriundas do campo das relações materiais (economia), ou seja, a concepção engelsiana não trata a economia como o “fator” mais importante do real, que pretensamente seria capaz, por isso, de determinar como a superestrutura político-ideológica vai se conformar.

Na verdade, trata-se de uma relação de mútua determinação, pois apesar de o Estado emergir de uma necessidade de manutenção de uma estrutura social de dominação, uma vez instituído, ele atua também no sentido de condicionar o andamento das relações materiais, mediante seu aparato administrativo e jurídico. Assim, por exemplo, quando uma legislação garante a reapropriação de terras improdutivas por seus proprietários, ainda que tenha sido ocupada para ter uso social, ela assegura os privilégios dos proprietários em geral, em detrimento da possibilidade de socialização dos meios de produção fundamentais.

No âmbito da obra dos continuadores da teoria de Marx e Engels, é Antônio Gramsci quem vai explorar de forma bastante profunda e fecunda a relação de mútua determinação entre economia e política. Ele estabelece o entendimento de que o Estado se configura como resultado da correlação de forças entre as classes antagônicas, que lutam, no interior da sociedade civil, para afirmar seus respectivos projetos particulares na universalidade que representa a forma estatal.

O Estado, então, se mostra como resultado das relações materiais e, portanto, determinado pelos interesses econômicos das classes que constituem a sociedade civil. Por outro lado, uma vez estabelecido, valendo-se de um arcabouço jurídico-político-repressivo, atua para manter, aprimorar ou criar relações sociais que privilegiam os interesses da classe que o comanda e, nessa exata medida, o político também determina o econômico.

Partindo desse pressuposto, Gramsci (2014) vai estabelecer a concepção de Estado ampliado ou integral, que resulta da articulação entre as instituições que formam a burocracia estatal, ou Estado *stricto sensu*, e as instituições da sociedade civil, no âmbito das quais os homens se formam, se informam, interagem, produzem identidade, enfim, mantêm relações sociais objetivando interesses individuais e/ou de grupos.

Desse modo, o Estado se constitui a partir da relação orgânica entre dois planos,

[...] o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado” planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (Gramsci, 2014, p. 21, grifo do autor).

Nesse contexto de estado integral, uma classe é hegemônica quando seu projeto (particularidade) ganha a adesão das outras classes sociais e, dessa forma, se expressa como projeto de toda a sociedade (universalidade). Dizemos, então, que a classe dominante é hegemônica porque tem o consenso dos dominados e pode realizar seus interesses como se eles fossem comuns a toda a sociedade. Esse poder não é pontual ou aparente, mas substancial, pois ergue-se de uma estrutura e uma psicologia sociais que cristalizam as relações sociais historicamente determinadas, de modo que parecem, à primeira vista, como relações humanas naturais.

Sob hegemonia burguesa, por exemplo, a resolução das desigualdades sociais, que resultam da apropriação desigual da riqueza social, não pressupõe a extinção da propriedade privada e da extração do mais-valor, mas sim na universalização do empreendedorismo, da concorrência e do individualismo. Assim, o Estado não é visto pela sociedade como instrumento de criação de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade social, mas como garantidor das condições de fruição desses princípios individualistas ou liberais.

A ideologia (Marx; Engels, 2007) cumpre um papel fundamental para a consolidação dessas ideais. O Estado não é visto como representante dos interesses de uma classe dominante, mas como um terceiro ente, que aplaina conflitos e garante a coexistência pacífica entre

indivíduos com interesses distintos e antagônicos, por isso é imprescindível para a vida em sociedade.

Nesse sentido, imersas numa existência coisificada, em termos marxianos, as classes dominadas não vislumbram a possibilidade de se autoadministrar, pois visualizam como natural que o atendimento de seus interesses seja facultado à uma elite política, como queria Schumpeter (1961), no mais das vezes constituída majoritariamente por sujeitos advindos da classe dominante ou seus prepostos.

Observando essa realidade, lembramos que não foi acidentalmente que Marx e Engels (2007, p. 47) alertavam para o fato de que

Os indivíduos que compõem a classe dominante possuem, entre outras coisas, também consciência e, por isso, pensam; na medida em que dominam como classe e determinam todo o âmbito de uma época histórica, é evidente que eles o fazem em toda a sua extensão, portanto, entre outras coisas, que eles dominam também como pensadores, como produtores de ideias, que regulam a produção e a distribuição das ideias de seu tempo; e, por conseguinte, que suas ideias são as ideias dominantes da época.

Sendo assim, no contexto histórico do modo de produção capitalista, a superestrutura jurídico-política e institucional do Estado atua de forma a assegurar a permanente hegemonia do capital sobre o trabalho, expressando-se como

governo com consenso dos governados, mas como consenso organizado, não genérico e vago como se afirma no momento das eleições: o Estado tem e pede o consenso, mas também “educa” este consenso através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados e deixados à iniciativa privada da classe dirigente (Gramsci, 2016, p. 121, grifo do autor).

Nessa perspectiva, o Estado dispõe de uma dimensão coercitiva, isto é, a prerrogativa do uso legítimo da violência e da coerção para manter a ordem estabelecida, mas também forma o tipo ideal de indivíduo que aceita passivamente a subsunção do trabalho pelo capital. O Estado, assim,

[...] tem sempre o fim de criar novos e mais altos tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais vastas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparato econômico de produção, e, portanto, de elaborar também fisicamente novos tipos de humanidade (Gramsci, 2006, p. 23, grifo do autor).

Por isso, reconhecemos a importância de se democratizar a gestão do Estado, pois é a partir dele que são deflagradas as políticas públicas, dentre essas as educacionais, com potencial de promover a democratização das relações sociais, capazes de formar um novo tipo de ser humano, que entre em contradição com o *status quo* e vislumbre a emancipação social.

Essa é uma possibilidade histórica que se coloca à classe trabalhadora, como uma das vias do processo de superação da exploração a qual estão submetidas.

As condições objetivas para tal são criadas pelo próprio capitalismo, pois a manutenção da hegemonia burguesa pressupõe que os interesses dominantes necessariamente compatibilizem-se, pelo menos aparentemente, com as reivindicações dos trabalhadores. Como salientou Gramsci (2016, p. 42),

[...] o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios estáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto [...].

Considerando o que Marx (2007) defende na tese III sobre Feuerbach¹⁰ combinado com a afirmação de que “os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram”, defendida em “O 18 de brumário de Luís Bonaparte” (Marx, 2011, p. 25), devemos entender que os homens são produtos e produtores das circunstâncias que lhes determinam a vida.

Desse modo, como resultado da correlação de forças no âmbito da sociedade civil, tanto podemos ver um Estado (*stricto sensu*) atuando em prol da realização dos interesses hegemônicos, como um Estado que atue no sentido de contemplar interesses contra-hegemônicos. Quase sempre essas duas tendências ocorrem simultaneamente, como não poderia deixar de ser num contexto de luta de classes, embora tendencialmente os interesses hegemônicos sejam atendidos em maior medida.

Nesse sentido, várias são as mediações das quais se valem a classe trabalhadora para resistir às consequências da exploração capitalista e propor uma sociedade alternativa, construída sob novas bases materiais e ideais. Nesse sentido, Frigotto (2010a) destaca a importância da organização política dos trabalhadores no âmbito da sociedade civil, visando a expressão de seus interesses contra-hegemônicos nas políticas públicas.

Cita o autor, nessa perspectiva, a ampliação e a democratização da esfera pública, por meio do aumento dos gastos estatais com políticas que refreie a tendência à privatização

¹⁰ Nas palavras de Marx (2007, p. 553-554), “a doutrina materialista sobre a modificação das circunstâncias e da educação esquece que as circunstâncias são modificadas pelos homens e que o próprio educador tem de ser educado. Ela tem, por isso, de dividir a sociedade em duas partes – a primeira das quais está colocada acima da sociedade. A coincidência entre a altera[ção] das circunstâncias e a atividade ou automodificação humanas só pode ser apreendida e racionalmente entendida como *prática revolucionária*” (grifo do autor).

dos serviços públicos, que obstrui a capacidade de os trabalhadores os acessarem em toda a sua plenitude. Nas palavras desse importante teórico brasileiro,

[...] na perspectiva de superação da forma capitalista das relações sociais, [é preciso] entender que tal relação somente pode ser construída mediante a ação política, nas vísceras mesmo da contradição capitalista, mediante o fortalecimento e ampliação democrática da esfera pública (Frigotto, 2010a, p. 30).

Frigotto (2010a) retoma um debate muito pertinente acerca da ampliação e democratização do fundo público, introduzido por Francisco de Oliveira (1998). O fundo público, conceitualmente falando, é massa de riqueza social sob o controle do Estado que pode tanto financiar o processo de valorização do capital, como custear as políticas sociais (antivalor), pois se constitui como

[...] um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor (Oliveira, 1998, p. 53).

A forma contraditória como se estabelece a hegemonia burguesa, por depender do consenso dos explorados, também possibilita que a classe trabalhadora se utilize dos processos político-organizativos da sociedade civil no sentido de pressionar o Estado pela democratização da gestão da educação.

Dessa forma, abre-se a possibilidade para a instituição de uma educação que contemple o homem por inteiro, e não apenas o desenvolvimento de uma ou outra habilidade sob os auspícios da racionalidade econômica. Uma educação comprometida com os interesses dos trabalhadores articularia, em termos gramscianos, a *societas hominum* com a *societas rerum*, ou seja, o domínio dos conhecimentos necessários para a constituição do cidadão em sentido pleno, articulado com o aprendizado das leis da natureza que permitem a inserção ativa do sujeito na vida produtiva e na vida política (Gramsci, 1985).

Essa organização contra-hegemônica da classe trabalhadora no âmbito da sociedade civil, numa perspectiva de *práxis* revolucionária, da qual nos fala Vázquez (2011), possibilita a conquista permanente de novos direitos, com a finalidade de promover a efetiva igualdade social. Nessa medida, a luta por direitos pode reorientar a forma os indivíduos veem a si mesmos e aos seus semelhantes e, à longo prazo, desembocar numa nova forma de senso comum, nos moldes do que Mészáros (2008) chamou de contra-internalização, isto é, uma for-

ma de consciência de um ser social emancipado, capaz de compreender concretamente as estruturas nas quais se assenta a sociedade em que vive.

A resistência à dominação e a construção da contra-hegemonia popular significam a conquista processual de consenso para que a classe trabalhadora, no âmbito do projeto de emancipação social, se torne classe dirigente e, depois, também dominante, visando, contudo, a extinção de qualquer forma de desigualdade ou dominação. No dizer de Gramsci (2016), essa é a “guerra de posição”, por via da qual os trabalhadores vão, gradativamente, ocupando os espaços sociais que estavam sob controle da burguesia.

É nesse sentido que devemos analisar as conquistas históricas dos trabalhadores, fruto de organização política e intensas lutas, tais como o acesso aos direitos civis, políticos e sociais, sob um *telos* de participar cada vez mais e melhor do processo de definição dos rumos da sociedade. Como constata Coutinho (2002, p. 17, grifo nosso),

[...] a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a *socialização do poder*, o que significa que a *plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista*, da apropriação privada não só dos meios de produção, mas também do poder do Estado, com a consequente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista.

Inscribe-se nesse projeto de transformação social, portanto, a luta pela democratização do conjunto das relações sociais, cuja possibilidade de êxito depende, dentre outras coisas, da democratização do acesso à educação, contemplando todos os segmentos da sociedade de forma igualitária em quantidade e qualidade, especialmente desenvolvendo uma perspectiva de formação que articule o técnico-científico com o político, adequando-se aos interesses emancipatórios.

2.2 Os sujeitos da participação social à luz da teoria marxista das classes sociais

A História tem sido um processo permeado pela correlação de forças entre classes dominantes e dominadas, conforme atestado nos escritos de relevantes autores de diferentes épocas e distintas concepções político-filosóficas (Chauí, 2000).

Com o modo de produção capitalista já consolidado, Marx e Engels vão teorizar sobre o antagonismo entre burgueses e proletários. Esses dois autores abrem uma das suas mais importantes e conhecidas obras, o “Manifesto do Partido Comunista”, de 1848, afirmando que “a história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes”. E continuam:

homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor feudal e servo, mestre de corporação e companheiro, em resumo, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido em uma guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou sempre ou pela transformação revolucionária da sociedade inteira, ou pela destruição das duas classes em conflito (Marx; Engels, 2011, p. 40).

Sob regime de propriedade privada cada sociedade possui duas classes fundamentais, em cuja relação está o fundamento de cada modo de produção, na medida em que é a relação mantida entre elas que institui esses modos de produção. Não existiria escravismo sem a exploração do trabalho escravizado pelos homens livres, assim como não existiria feudalismo sem a apropriação do produto do trabalho dos servos pela nobreza, e não existira capitalismo sem a extração do mais-valor dos proletários pelos capitalistas. É essa primazia que, respectivamente, confere aos binômios escravos/homens livres, servos/nobres e proletários/burgueses o estatuto de classes fundamentais, em cada modo de produção.

No entanto, além das classes fundamentais, existem outras que gravitam em torno dessa relação antagônica originária, como é o caso dos mestres de corporação e dos companheiros, no caso do feudalismo, citado por Marx e Engels (2011). Entre essas duas classes se estabelece uma relação de dominação dos segundos pelos primeiros, seguindo a lógica de relações de poder mantida entre nobres e servos. Mestres de corporação e companheiros, no entanto, não são classes distintivas do modo de produção feudal, porque, num caso hipotético, se os retirarmos da sociedade feudal, o modo de produção continuará a existir, o que já não acontece se retirássemos os servos e os senhores.

Ocorre assim porque o elemento específico do feudalismo é a apropriação de parcela do trabalho dos servos pelos senhores feudais, que detinham a propriedade da terra – o principal meio de produção naquele momento – e a prerrogativa de garantir a proteção dos produtores diretos. É essa a relação que engendra o feudalismo e, por isso, ele não existe sem servos e senhores, suas classes fundamentais.

As classes sociais fundamentais possuem interesses antagônicos no que tange à possibilidade de transformação das relações sociais estabelecidas, por isso a luta de classe permeia a vida social. Assim, à classe dominante interessa a manutenção das estruturas sociais vigentes, que lhe assegura a posição de dominação na escala hierárquica de relações, ao passo que a classe dominada busca a transformação da ordem vigente e o estabelecimento de relações sociais que lhes garantam a emancipação. As demais classes sociais geralmente aderem aos interesses da classe dominante, que também é dirigente, isto é, têm a adesão social majoritária ao seu projeto de sociedade, como mostrou Gramsci (2014; 2016).

Esse aspecto da discussão é essencial para nossas pretensões de estabelecer as bases teórico-conceituais necessárias à análise de como se configurou o processo de participação social na gestão da RPME de Cametá (2013-2023), na medida em que a identificação das classes que constituem a sociedade capitalista e dos seus respectivos interesses sociopolíticos vai nos possibilitar identificar a quem interessa o exercício efetivo/pleno da participação social na gestão da educação e sua democratização.

Para identificarmos as classes que compõem um corpo social, é indispensável recorreremos à seminal literatura marxiana. Com base nas formulações de Marx (2013), entendemos que uma das características mais específicas do capitalismo é que o acesso, por parte dos indivíduos humanos, aos recursos materiais e espirituais historicamente produzidos ocorre pela mediação da forma mercadoria. Como decorrência desse fato histórico, no âmbito do mercado, todos os indivíduos são iguais, pois se apresentam como compradores e vendedores de mercadorias.

Ao subverter as relações feudais de produção, o capitalismo libertou a classe produtora da relação de servidão que mantinham com a nobreza proprietária e, em substituição, estabeleceu que todos os homens deveriam ser livres para comprar e vender mercadorias e assinar contratos de trabalho. Essa liberdade engendrava a igualdade entre os indivíduos, ideia característica da concepção liberal de homem e de sociedade, que toma a igualdade como a prerrogativa que os indivíduos livres possuem de conquistar e defender de todas as formas as suas propriedades.

No entanto, a despeito das propagações ideológicas do liberalismo, se, como orienta Kosik (1976), nos afastarmos um pouco desse nível aparente das relações, observaremos uma diferença importante no interior dessa relação recíproca entre compradores e vendedores. Embora todos os indivíduos comprem e vendam, o fazem de duas formas distintas, há indivíduos que vendem para comprar ($M \rightarrow D \rightarrow M$) e há indivíduos que compram para vender ($D \rightarrow M \rightarrow D'$), sendo esse ($'$) correspondente ao lucro, num contexto de troca comercial, que não envolve produção de mercadorias, mas tão somente sua (re)venda.

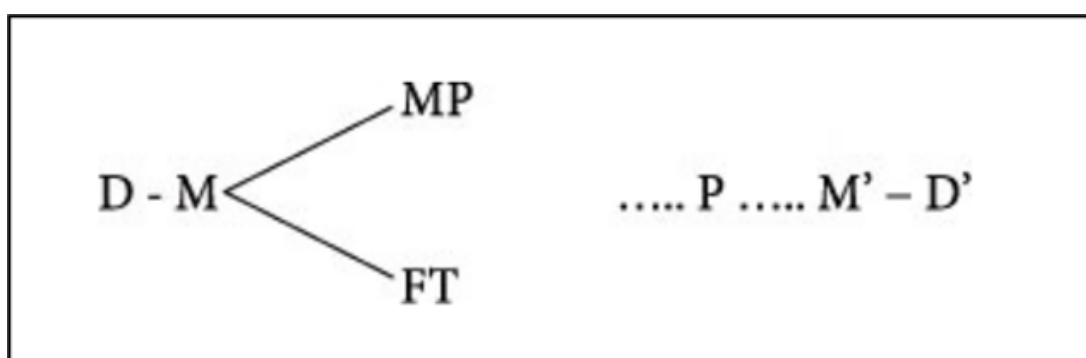
Nessa primeira aproximação mais concreta às relações mercantis-capitalistas, o argumento da igualdade social já perde força, pois precisamos considerar que os sujeitos que participam do movimento $M \rightarrow D \rightarrow M$ cumprem uma função social distinta da que cumpre aqueles que fazem o caminho $D \rightarrow M \rightarrow D'$.

Numa leitura atenta de “O Capital”, Livros I, II e III, podemos identificar que o critério adotado por Marx (2013; 2014; 2017) para a identificação das classes sociais fundamentais do capitalismo é o papel que determinados conjuntos de indivíduos cumprem perante o mo-

vimento de valorização do capital, que é o processo de aumento da magnitude da riqueza dos proprietários dos meios de produção fundamentais.

Assim, na produção tipicamente capitalista (Marx, 2014), o dinheiro (D) que sai da circulação, ao ser desembolsado pelo capitalista para comprar a força de trabalho (FT) e os insumos e/ou matérias-primas (M) que serão transformadas no processo produtivo (P), só se converte verdadeiramente em capital na medida em que é utilizado de forma produtiva, ou seja, para produzir mercadorias (M'), é necessário que se obtenha um valor maior, na venda, do que aquele adiantado (D + '), conforme a fórmula geral do capital produtivo, demonstrada a seguir.

Ilustração 2 – Fórmula geral do capital produtivo



Fonte: Bottomore (2012).

No processo de produção de mercadorias, esse (') corresponde ao sobretabalho, isto é, a parcela da jornada que, embora não seja remunerada pelo salário, cristaliza-se no valor das mercadorias produzidas (mais-valor). Quando essas mercadorias são realizadas (vendidas), é desse mais-valor que provém o lucro capitalista, questão profunda e brilhantemente analisada por Marx (2013).

Portanto, aqui aparece em determinações concretas a clivagem que o movimento de compra e venda de força de trabalho opera nas relações sociais. A classe capitalista é aquela cuja razão de existência é reproduzir o movimento de comprar para vender (D→M→D'), nos âmbitos comercial e industrial. Assim, quem perfaz esse movimento de valorização do valor se objetiva como a personificação do capital, são aqueles indivíduos que reproduzem as legalidades específicas do modo de produção capitalista, ou seja, a classe capitalista ou burguesia.

Nas relações de produção, os capitalistas cumprem o papel de apropriar-se de parcela do mais-valor produzido, sob distintas formas: lucro comercial, lucro da produção e juros, no âmbito da divisão primária da riqueza. Daí emergem as chamadas frações da classe burguesa,

isto é, capitalistas comerciais, capitalistas industriais e capitalistas financeiros, respectivamente.

Existem sujeitos, por outro lado, que não vivem de lucro, mas da venda da mercadoria que possuem, perfazendo o movimento de vender para comprar ($M \rightarrow D \rightarrow M'$). No capitalismo, a venda da força de trabalho é o elemento distintivo do proletariado, trabalhadores que não possuem meios de produção e, por isso, precisam trabalhar para a classe proprietária em troca de um salário.

Uma análise atenta de importantes escritos marxianos (Marx, 2009; 2011; 2013), todavia, nos permite concluir que não é somente o proletariado ou classe trabalhadora que tem sua existência social pautada na lógica $M \rightarrow D \rightarrow M$. Produtores que trabalham com seus próprios meios de produção (produtores independentes), os camponeses e artesãos, por exemplo, produzem valores de uso, vão ao mercado e os vendem para comprar os bens que compõem sua cesta de consumo.

A partir dessas análises em caráter elucidativo, já podemos estabelecer os critérios que estamos adotando para diferenciar as classes que constituem a sociedade capitalista. A classe burguesa ou capitalista é aquela que não vive do resultado do próprio trabalho, mas da exploração do trabalho alheio por meio de relações de assalariamento. A outra classe fundamental é o proletariado (classe trabalhadora), constituído pelos trabalhadores envolvidos direta ou indiretamente na produção do mais-valor, ou seja, o conjunto da força de trabalho (FT), que recebe salário para produzir mercadorias ou prestar serviços.

Os trabalhadores cuja função imediata é criar valor que pode ser apropriado por capitalistas no processo de transformação de M em M' são os trabalhadores produtivos. Aqui, é indiferente se o produto desse trabalho é algo tangível ou não (trabalho material ou imaterial, noutros termos), o que importa é se a atuação da força (ou capacidade) de trabalho contribuiu diretamente para aumentar a massa de valor em circulação (se valoriza o capital). A esse respeito, um importante analista nos fornece uma explicação cristalina:

O trabalho produtivo, enquanto trabalho investido na área da produção de mercadorias, é *todo* o trabalho assalariado indispensável para este processo de produção; ou seja: não apenas trabalho manual, mas também o dos engenheiros, o das pessoas que estão nos laboratórios, o dos supervisores e até dos gerentes e empregados de depósitos, na medida em que a produção física de uma mercadoria seria impossível sem esse trabalho (Mandel, 1998, p. 127, tradução própria).

A classe trabalhadora comporta também o conjunto dos assalariados, que não está diretamente envolvido na produção do mais-valor, sendo por isso categorizados como trabalhadores improdutivos. Trata-se indivíduos que, embora sejam assalariados e embora, eventual-

mente, seus salários não correspondam ao tempo de trabalho despendido numa determinada jornada, suas atividades não valorizam as mercadorias.

A título de elucidação acerca da formulação de um melhor entendimento dessa questão, vale considerar a posição de Mandel (1982, p. 283), para o qual

não há nenhuma razão plausível para que a troca de serviços pessoais por rendimentos, à medida que não leva à produção de mercadorias, deva tornar-se subitamente produtiva apenas porque é organizada como atividade capitalista e executada por trabalho assalariado.

A partir desse entendimento, compreendemos que os assalariados do setor de serviços, por exemplo, embora sejam “explorados”, o sobretrabalho que deles foi apropriado, pode até contribuir para aumentar os lucros (comercial) do empregador, mas não agrega nas mercadorias valor algum, além daquele advindo da produção. O mais-valor apropriado pelo capitalista comercial é uma parcela do mais-valor total produzido pelos trabalhadores produtivos. Os assalariados do setor de serviços funcionam, assim, como parte da “estrutura” necessária para essa apropriação, na medida em que são indispensáveis para a realização do valor das mercadorias.

Naturalmente há as exceções nesse conceito, como é o caso dos trabalhadores envolvidos nas tarefas caracterizadas como custos de circulação e transporte de mercadorias – tarefas que, na verdade, de acordo com Marx (2017), embora estejam dentro do processo de circulação, são processos de produção de mercadorias (valor). Os assalariados do setor de transporte, por exemplo, executam um trabalho que agrega valor das mercadorias (custo de transporte), embora não se trate de uma mercadoria tangível. Portanto, nos termos atuais, são trabalhadores produtivos do “setor terciário”, como sublinha Paulani (2006, p. 122), para quem,

no caso dos serviços de transporte, por exemplo, o valor de uso destes serviços é o “efeito útil” do processo de transporte, que se traduz na existência espacial modificada, pois o que se vende é a locomoção. Ou seja, a utilidade do serviço se manifesta no processo de realização de trabalho, sendo impossível a sua circulação e utilização tal como uma mercadoria (grifo da autora).

No entorno da classe trabalhadora, gravita o exército industrial de reserva, nos termos de Marx (2013), uma população de trabalhadores excedentes criada pela própria lógica de produção e acumulação ampliada de capital, que mantém com o mercado de trabalho vínculo alternado ou esporádico, ou mesmo está excluído do acesso a ele. Esse contingente de força de trabalho

[...] pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material

humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional (Marx, 2013, p. 858).

Existem ainda classes sociais que possuem os meios de produção fundamentais, mas também não trocam sua força de trabalho (como trabalho abstrato) para o capital. Esses sujeitos precisam viver do próprio trabalho (o trabalho concreto, produtor de valores de uso), e a propriedade que possuem são meios de produção não fundamentais, ou seja, propriedade de uso pessoal ou familiar – ao contrário da burguesia, que se vale das suas propriedades para viver do trabalho alheio. Ademais, essas classes compartilham com o proletariado condições de vida semelhantes, como a desigualdade de acesso à riqueza social e ao poder (que se concentra nos domínios da classe burguesa) e a incapacidade de controlar a própria vida que, cada vez mais, é determinada pela lógica de acumulação do capital.

Desse modo, as classes não proprietárias enfrentam efeitos similares do processo crescente de mercantilização da totalidade da vida social, como resultado da transformação da lógica de valorização na base do metabolismo social contemporâneo, como destacou Mészáros (2011). Nas palavras do autor,

Não se pode imaginar um sistema de controle mais inexoravelmente absorvente – e, neste importante sentido, “totalitário” – do que o sistema do capital globalmente dominante, que *sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade*, desde as menores unidades de seu “microcosmo” até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, *sempre a favor dos fortes e contra os fracos* (Mészáros, 2011, p. 96, grifo nosso).

Imersas nessa dinâmica sociometabólica, para conseguir comprar a cesta de consumo, as demais classes sociais reproduzem a vida tendo de destinar para a troca tudo aquilo que possuem e pode ser transformado em mercadoria. Nesse caso, podemos citar o exemplo de profissionais autônomos e dos assim chamados profissionais liberais (indivíduo habilitado ao exercício de uma profissão, reconhecida e fiscalizada legalmente, podendo exercê-la com ou sem vínculo empregatício), que prestam algum serviço, e sem contrair relações de assalariamento, recebem algum dinheiro, que será utilizado na compra de bens de uso pessoal ou familiar.

Também reproduzem a vida nessa lógica de vender para comprar ($M \rightarrow D \rightarrow M$) os chamados produtores independentes, “[...] que exercem seus trabalhos artesanais ou cultivam a terra de modo tradicional, patriarcal [...]” (Marx, 2013, p. 708). Esse é caso, por exemplo, dos pescadores artesanais que vivem no interior da Amazônia, cujas relações de produção,

formação, organização política e construção de identidade foram analisadas por Correa, Rodrigues e Araújo (2018).

Esses indivíduos são proprietários de pequenas porções de terras e apetrechos artesanais (instrumentos produzidos para a realização da atividade pesqueira). O cultivo da terra geralmente está voltado para a criação de pequenos animais, o extrativismo e o plantio de árvores frutíferas, atividades realizadas no regime de economia familiar.

De um modo geral, também poderíamos colocar nessa categoria de classes não-fundamentais os povos e as comunidades tradicionais, de um modo geral, que englobam

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Brasil, 2007a).

Utilizando-nos do par categorial “classe em si”/“classe para si”, estabelecido por Marx (2009), diríamos que, *em si* mesmas, as classes não fundamentais não participam diretamente da produção tipicamente capitalista, mas seus indivíduos são partícipes em potencial da classe trabalhadora. Transformados em exército industrial (Marx, 2013) de reserva, podem vir a ser absorvidos pelo mercado da força de trabalho, na medida em que a subsunção real do trabalho ao capital possibilitou à produção capitalista se utilizar predominantemente do trabalho simples (que pode ser realizado por qualquer ser humano médio). Por conseguinte, os indivíduos que compõem outras classes sociais podem, eventualmente, se inserir nas fileiras da classe trabalhadora.

O fato de as classes não fundamentais e a classe trabalhadora ampliada compartilharem uma situação objetiva semelhante, como por exemplo, o acesso desigual à riqueza social e ao poder, lhes transforma nos sujeitos sociais a quem interessa a democratização do Estado e da gestão da educação, cuja finalidade é democratizar o acesso e a permanência numa escola de qualidade socialmente referenciada, inclusiva e plural, um projeto cuja materialização exige efetiva participação para o exercício do controle social das políticas educacionais.

No entanto, esse interesse objetivo pela transformação social, por via da democratização das relações de produção e do Estado, não desemboca automaticamente em organização política, nem mesmo da classe trabalhadora em prol da emancipação social. Vale dizer, no caso da classe trabalhadora, a posição da classe no terreno da produção – que acabamos de analisar – não determina imediatamente seu alinhamento a uma concepção política que vislumbre a transformação da ordem vigente.

Por isso, sob a ótica da teoria marxista, a formulação do conceito de classe não pode se restringir à análise da posição de classe no terreno da produção (aspecto objetivo), mas deve tratar do processo de constituição da consciência de classe (aspecto subjetivo), que diz respeito à, “[...] a reação racional adequada, que deve ser adjudicada a uma situação típica determinada no processo de produção. [Desse modo], a ação decisiva da classe como totalidade é determinada, em última análise, por essa consciência” (Lukács, 2012, p. 142).

Trata-se da passagem do que Marx (2009b) chamou de “classe em si” para “classe para si”, isto é, um salto qualitativo da classe como massa amorfa para sua expressão como classe autoconsciente de si e de sua missão histórica. Nas palavras do autor,

[...] as condições econômicas, inicialmente, transformaram a massa do País em trabalhadores. A dominação do capital criou para essa massa uma situação comum, interesses comuns. Essa massa, pois, é já, face ao capital, uma classe, mas ainda não o é para si mesma. Na luta [...] essa massa se reúne, se constitui em classe para si mesma. Os interesses que defende se tornam interesses de classe (Marx, 2009b, p. 190).

Essa consciência de *classe para si*, todavia, implica ao sujeito coletivo uma tarefa subjetiva de estabelecer uma nova base de formação humana, de modo a romper-se com toda ideologia e a existência coisificada, fornecendo aos trabalhadores os subsídios teóricos e políticos necessários para se compreender a sociedade para além da aparência das relações. Por isso, afirma Mészáros (2008, p. 56, grifo do autor) que

[...] necessitamos, então, urgentemente, de uma atividade de “contrainternalização”, coerente e sustentada que não se esgote na negação – não importando quão necessário isso seja como uma fase nesse empreendimento – e que defina seus objetivos fundamentais, como a criação de uma alternativa abrangente e concretamente sustentável ao que já existe.

Todavia, não são todos os indivíduos da classe trabalhadora que assumem essa consciência de classe para si. Os motivos são os mais diversos, desde a dificuldade de acesso a uma educação (escolar e extraescolar) capaz de lhes prover os elementos necessários para a compreensão de sua posição de classe; o fato de as relações sociais capitalistas já estarem entranhadas no tecido social como uma forma de consciência que os indivíduos encontram desde os primeiros anos de vida e a transformam em senso comum; ou mesmo em função da defesa de interesses ou privilégios individuais, como no caso de alguns membros ou extratos da classe trabalhadora que dispõe de um alto poder aquisitivo.

Nesse último caso, é preciso dizer que exemplos de sujeitos individuais ou coletivos de uma classe que atuam politicamente em defesa dos interesses de outra classe não falta no decorrer da História. No contexto nacional, como analisaram Saad Filho e Moraes (2018),

recentemente amplos setores da pequena burguesia brasileira, imbuídos da finalidade de manutenção de seus privilégios seculares, foram os principais polos de sustentação de um movimento conservador que promoveu contrarreformas de cunho neoliberal, tais como a reforma da previdência, a reforma do ensino médio, a implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), dentre outras, tudo isso de acordo com os interesses da burguesia nacional associada ao capital financeiro internacional.

O fato de se tratar de um conjunto de indivíduos que não têm a propriedade dos meios de produção fundamentais, mas eventualmente defendem os interesses hegemônicos, se explica pelo fato de, no capitalismo, a magnitude da riqueza é diretamente proporcional à magnitude de poder e acesso pleno às melhores condições de vida. Assim, no contexto de uma sociedade desigual como a brasileira, os direitos que são negados à classe trabalhadora ou por ela acessados de forma parcial, são plenamente usufruídos pela classe média, como privilégios, com base no poder de compra.

Diante dessa dialética entre posição e consciência de classe, para efeito de identificação dos sujeitos sociais, a quem interessa a participação social na gestão da educação no caso particular de nosso *locus* de pesquisa, consideramos oportuno partir da proposta de diferenciação de classes e extratos sociais – e seus respectivos interesses – feita por Saad Filho e Moraes (2018).

De antemão, do ponto de vista do aspecto objetivo (posição de classe), ressaltamos que não concordamos com a metodologia utilizada pelos autores supracitados para identificar as classes sociais, pois não levam em consideração a objetividade das relações que estão na base da formação das classes sociais, de acordo a posição que os indivíduos ocupam no terreno da produção material. Por isso, esses autores atribuem a mesma identidade de classe para frações de classes distintas.

A despeito disso, reconhecemos a relevância da formulação de Saad Filho e Moraes (2018) para nos ajudar a pensar as classes para além da “posição de classe”, ou seja, no seu processo subjetivo de (auto)constituição. Isto porque estamos partindo do pressuposto de que consciência de classe (para si) diz respeito ao processo de constituição da classe como sujeito político coletivo organizado em função da defesa de seus interesses.

E da forma como os autores expõem o processo de organização política das classes sociais no Brasil, podemos dizer que adesão a projetos políticos conservadores ou de transformação social – nem sempre adequados à posição da classe, vale sublinhar – tem como base interesses particulares distintos e antagônicos de classes sociais com diferentes níveis de acesso à riqueza social (e ao poder, com efeito).

Nessa perspectiva, a luta histórica pela democratização da educação e, no âmbito desse processo, a reivindicação do direito à participação social na gestão da educação pública, é um fenômeno permeado pela luta de classes, pelo confronto entre projetos de educação antagônicos entre si. Nesse sentido, para a luta pela democratização da educação, mais importante do que a “posição de classe”, é a escolha consciente do projeto de educação que os indivíduos, ao se organizarem politicamente, irão defender.

Isto posto, ao analisar a obra de Saad Filho e Moraes (2018), é possível depreender que a estrutura de classes no Brasil dá forma à seguinte subdivisão da sociedade: num polo está a “elite”, formada pela “burguesia” (menos de 1% da população) e pela “classe média/pequena burguesia” (cerca de 16% da sociedade); e noutro polo encontra-se o que os autores chamam de “classe trabalhadora ampliada”, formada pelo “proletariado formal e informal” (correspondendo a cerca de 70% da população), e dentro do proletariado informal encontram-se o “semiproletariado” e “lumpemproletariado” (que, juntos, englobam cerca de 11% da sociedade).

A “burguesia/classe capitalista” é a classe detentora dos meios de produção, são aqueles que controlam os capitais produtivo, portador de juros, fictício, comercial (de grande escala) e grandes propriedades fundiários. Note-se que tal análise se distancia da concepção marxiana, na medida em que para Marx não fazia a menor diferença que os capitalistas tivessem propriedades expressivas ou não, bastando, para serem categorizados como tal, o fato de suas propriedades lhes renderem alguma parcela do mais-valor global extraído da classe proletária. Do mesmo modo, ainda que um proletário tenha um padrão alto de rendimento, isso não faz dele um capitalista, pois ele vive sob a lógica M-D-M, como vendedor de força de trabalho – vale dizer que o critério de nível de rendimento é determinante para a identificação das classes na teoria de Max Weber (1991), mas não na de Marx.

A despeito dessa influência weberiana na concepção de Saad Filho e Moraes (2018), como se trata de uma análise realizada pelos autores para efeito de compreender a posição política assumida pelas classes numa conjuntura política recente, entendemos que valha a pena considerá-la, sem causar danos teórico-metodológicos à perspectiva que estamos adotando. Pelo contrário, pode nos ajudar a pensar o processo de construção da consciência de classe, imprescindível para a organização política e, com efeito, indispensável para uma forma de participação social com vistas à democratização da educação e da sociedade como um todo.

Na sequência, os autores vão analisar a “pequena burguesia ou classe média”, tomando-a como um extrato da população que fornece serviços de apoio à extração, à acumulação, ao investimento e ao consumo de mais-valor, mas ela própria não possui ou controla ativos produtivos ou financeiros expressivos. Essa parcela da elite brasileira seria composta por ge-

rentes de grandes e médias empresas privadas, quadros da alta burocracia estatal, profissionais liberais oferecendo serviços não reprodutivos, comerciantes autônomos, pequenos arrendatários e latifundiários comerciais, e capitalistas que controlam um pequeno número de trabalhadores.

Novamente aqui chamamos a atenção para o fato de os autores misturam frações da classe capitalista com frações da classe trabalhadora, colocado todas na categoria de classe média ou pequena burguesia, com base no critério de nível de renda – que naturalmente lhes atribui poder maior do que aqueles extratos sociais com menor poder aquisitivo.

No entanto, uma vez mais ressaltamos que se trata de uma setorização interessante para nos ajudar a refletir sobre o processo de tomada de consciência por esses extratos sociais, no sentido de que, mesmo aquelas frações da classe trabalhadora podem assumir um papel de defesa de interesses hegemônicos, antagonizando-se com sua própria classe, devido ao seu nível de rendimento e poder. Ou seja, na prática, setores da classe trabalhadora (na objetividade) podem se constituir como classe dominante (em termos de postura prático-política), na medida em que atuam, comissiva ou omissivamente, para a manutenção do *status quo*.

Quando Saad Filho e Moraes (2018) vão analisar a composição da classe trabalhadora ampliada, chamarão de “proletariado formal” ao conjunto de trabalhadores assalariados, quer produtivos, quer improdutivos. Também identificam a fração de classe formada pelo “proletariado informal”, que seriam os não assalariados, aqueles que possuem ou dispõem de ferramentas pouco sofisticadas, pequenos lotes de terra ou alguns animais, que são usados para produzir mercadorias pouco padronizadas. Ademais, colocam dentro dessa fração de classe o “semiproletariado” e o “lumpemproletariado”, identificados como trabalhadores informais (irregulares e não qualificados), empregados domésticos, vendedores ambulantes, moradores de rua etc.

De fato, esses conjuntos de sujeitos compartilham uma situação material de vida semelhante, caracterizada pelo limitado usufruto dos bens materiais, produtos do trabalho, e dos conhecimentos historicamente acumulados. Como destacaram Frigotto, Ciavatta e Ramos (2014, p. 73), “somos uma sociedade onde o poder hegemônico dos latifundiários e dos empresários alimentaram a dualidade de classes sociais na repartição da renda, do trabalho manual apartado da formação intelectual e de todos os benefícios da riqueza social”.

Diante dessas observações, vale, então, analisarmos as posições que ocupam na escala de rendimentos os extratos que constituem a sociedade civil cametaense, para que possamos identificar os sujeitos a quem pode interessar a participação social na gestão da RPME. Estamos partindo do pressuposto, é sempre bom destacar, que quanto maior o poder aquisitivo,

maior também são os privilégios que determinados extratos sociais desfrutam, o que os coloca numa posição de defesa da manutenção da estrutura social vigente.

No caso do nosso campo empírico de pesquisa, vamos observar que no censo demográfico de 2010 – o último com dados detalhados tabulados e publicizados pelo IBGE – o município de Cametá possuía uma população de 120.000 habitantes. Na amostra “trabalho”, considerando a população na faixa-etária de 10 ou mais anos de idade, 49.503 pessoas eram economicamente ativas. No âmbito desse contingente, 18.834 pessoas trabalhavam por conta própria, 13.000 eram empregadas e apenas 175 pessoas eram empregadoras. Se analisarmos a amostra “rendimento”, conforme tabela 2, a seguir, podemos constatar que apenas 933 pessoas possuíam um rendimento mensal acima de 5 salários-mínimos.

Tabela 2 – Demonstrativo amostra de rendimentos da população de Cametá, em 2010

Categoria	Quantitativo
Sem rendimento	44.496
Até 1 salário-mínimo	37.184
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	7.342
Mais de 2 a 3 salários-mínimos	1.806
Mais de 3 a 5 salários-mínimos	1.517
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	684
Mais de 10 a 20 salários-mínimos	135
Mais de 20 salários-mínimos	114

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com dados do IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Esse contingente de indivíduos com altos rendimentos somados ao número de empregadores constituem, em nível municipal, o que Saad Filho e Moraes (2018) chamaram de elite, em nível nacional (burguesia e classe média). Numericamente, estamos falando de um extrato social formado por 1.108 pessoas, que proporcionalmente representa 0,92% da população.

O que os autores categorizam como classe trabalhadora ampliada, podemos dizer que é a parcela majoritária da população de Cametá, englobando o proletariado formal e informal, o semiproletariado e lumpemproletariado. Ao analisarmos a tabela 3, a seguir, que contém os grandes grupos de ocupação nos quais atuam a população economicamente ativa, podemos perceber que se destaca o número de pessoas em “ocupações elementares” (que englobam os trabalhadores domésticos, de limpeza, ajudantes de preparação de alimento, lavadores de veículos, janelas e limpeza manuais, ambulantes dos serviços e afins, coletores de lixo, dentre

outros) e os “trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca”. Esses dois grandes grupos de ocupação englobam 30.000 trabalhadores.

Tabela 3 – Grandes grupos de ocupação na população economicamente ativa de Cametá

Item	Ocupação	Quantitativo
01	Diretores e gerentes	531
02	Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares	26
03	Ocupações elementares	10.911
04	Operadores de instalações e máquinas e montadores	1.566
05	Profissionais das ciências e intelectuais	1.866
06	Técnicos e profissionais de nível médio	1.219
07	Trabalhadores de apoio administrativo	930
08	Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	4.890
09	Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca	19.089
10	Trabalhadores qualificados, operários e artesãos da construção, das artes mecânicas e outros ofícios	3.048
11	Ocupações mal definidas	2.158

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com dados do IBGE, Censo Demográfico 2010.

A ampla maioria da força de trabalho não possui vínculo empregatício formal, considerando que dados mais atualizados do IBGE (2023) (estimativas para 2020) dão conta de que o pessoal ocupado em 2020 perfazia 6.591 pessoas, o que representa apenas 4,7 % da população. No que diz respeito ao nível de rendimento nominal mensal, a situação de grande parte das classes despossuídas é precária, pois, em 2010, 55,4% da população tinha renda *per capita* de até 1/2 salário-mínimo. Dados relativos ao padrão de rendimento mensal domiciliar *per capita* nominal dão conta de que 31,5% das famílias viviam com renda de até R\$ 70,00 mensais. Se consideramos um patamar de rendimentos de até 1/2 salário-mínimo, vamos constatar que 81,8% dos domicílios pertenciam a essa faixa de renda (IBGE, 2010).

Corroboram na definição desse quadro majoritariamente empobrecido da população cametaense os dados atualizados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome acerca da cobertura do Programa Bolsa Família no município. De acordo com o Relatório do Programa Bolsa Família e Cadastro Único,

no mês de novembro de 2023, o município de Cametá/PA teve 30.124 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, com 89.568 pessoas beneficiadas, e totalizando

um investimento de R\$ 16.682.587,00 e um benefício médio de R\$ 614,19 (Brasil, 2023).

Se considerarmos que, conforme os dados do censo demográfico de 2022 do IBGE (com dados parcialmente divulgados), a população de Cametá é de 134.184 pessoas, concluímos que 66,75% da população cametaense depende do Programa Bolsa Família para sobreviver, ou seja, estão em situação de vulnerabilidade efetiva mais da metade da população.

Considerando as necessidades múltiplas para a manutenção de uma família, como alimentação, saúde, vestimenta, lazer, dentre outras, fica difícil imaginarmos que crianças, adolescentes e jovens advindos dessas famílias pobres ou muito pobres terão condições pagar as despesas dos seus estudos, inclusive material didático, transporte, alimentação escolar etc. Por isso, podemos afirmar que a democratização do acesso e a implementação de uma política de permanência com qualidade das crianças nas escolas públicas da rede municipal é uma necessidade imperiosa da classe trabalhadora do município de Cametá e de outros segmentos que com ela compartilham as mesmas condições materiais de vida, caracterizada pela privação ao acesso pleno à riqueza material e imaterial socialmente produzida. Logo, é a essa classe-que-vive-do-trabalho a quem interessa a participação social na gestão da Rede Municipal de Educação, pois são seus interesses educacionais que, historicamente, têm sido negligenciados pelo poder público.

Isso fica patente quando analisamos os dados educacionais do município, de acordo com o Censo do IBGE de 2010, que são preocupantes, para dizer o mínimo. Na amostra “Educação”, identificou-se que, de um total de 93.278 pessoas com 10 ou mais anos de idade, 61.063 não frequentavam a escola. Ademais, 62.899 pessoas não tinham instrução ou não concluíram o ensino fundamental.

Por isso, quando falamos em participação da sociedade civil na gestão da educação pública, como estratégia de democratização da (gestão da) educação, devemos partir do pressuposto que na sociedade civil os indivíduos não possuem as mesmas condições de acesso aos seus direitos. Isso porque, como defende Montaño (2003), a partir da concepção gramsciana, a sociedade civil é constituída por classes sociais, a maioria dominada na ordem de relações capitalista de produção, por isso não tem acesso pleno aos recursos capazes de lhes prover uma vida digna.

Assim, a participação deve ocorrer de forma plena (Pateman, 1992), para que todos os sujeitos representantes da diversidade social nos espaços participativos tenham as mesmas condições de colocar para a apreciação pública suas concepções de educação. Somente dessa

forma é que os trabalhadores terão possibilidade de imprimir na gestão e no conteúdo das políticas educacionais o projeto educacional e social contra-hegemônico.

2.3 A participação social como base para a democratização da (gestão da) educação brasileira: limites e possibilidades históricas

A democratização do acesso à escolarização formal é uma pauta histórica da classe trabalhadora, que luta para que o Estado lhe assegure o acesso aos direitos sociais. No Brasil, o acesso e a permanência na escola, com êxito, têm sido, historicamente, reivindicações dos setores democráticos da sociedade civil, mas as iniciativas do poder público têm se mostrado insuficientes para atender plenamente a essa demanda social, culminando no fato emblemático de que 7% da população brasileira era analfabeta em 2022 (Nery, 2024). Em números absolutos, isso significa que 11,4 milhões de brasileiros acima dos 15 anos ainda não sabem ler ou escrever um simples bilhete.

No contexto de mobilização social em prol da (re)democratização política do Brasil, no período final da Ditadura Civil-Militar (1964-1985), a democratização da educação ganhou impulso no âmbito da luta pela garantia de direitos sociais, por meio dos quais se buscava a unificação da igualdade formal (perante a lei) com a igualdade real (Wood, 2011). Muitas das reivindicações populares desse período foram absorvidas pela Constituição Federal de 1988, que transformou a escolarização formal em direito social (artigo 6º) e dever do Estado (artigo 205), por meio da qual o poder público e a sociedade devem assegurar o desenvolvimento integral dos indivíduos, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Pleiteando a universalização do acesso, a garantia da permanência na escola, bem como o redirecionamento da finalidade da educação, da perspectiva do preparo intelectual da elite nacional para a busca de formação da classe trabalhadora, a mobilização da sociedade civil organizada também abrange a luta pela democratização da gestão da educação.

Nesse contexto, a gestão da educação baseava-se “[...] na lógica racional-técnico-instrumental, orientada pelos pressupostos da administração científica e que acompanhou os modelos de gerência do Taylorismo, Fayolismo e Fordismo” (Hypolito, 2007, p. 3). Sobre tudo, na vigência dos governos militares (1964-1985), mas exercendo influência até hoje nas concepções e nas práticas de gestão educacional, a assim chamada administração da educação sobrepuja os procedimentos técnicos aos políticos, a objetividade e a pretensa neutralidade à subjetividade e à criticidade, reproduzindo no âmbito educacional um modelo de administração empresarial, sem levar em conta as diferenças de finalidade entre empresa e escola.

À luz de um consistente referencial teórico-metodológico crítico, os setores democráticos do campo educacional compreendiam que a gestão educacional não é neutra, técnica ou uma atividade descontextualizada, isto é, “[...] não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender a necessidades e interesses de pessoas e grupos” (Paro, 2008, p. 13). Nessa perspectiva, trata-se de atividade-meio que possibilita a materialização de um determinado tipo de formação humana – com base em determinados interesses individuais e coletivos antagônicos, porque vinculados a projetos societários distintos – a partir da utilização de recursos materiais e da atuação racional do poder público, da sociedade e dos profissionais da educação.

No entanto, numa sociedade capitalista, é sempre possível direcionar a função social da educação para a reprodução da lógica de exploração do trabalho pelo capital, mediante a formação de indivíduos capazes de “[...] submeter-se às exigências do capital que vão no sentido da subordinação e não da participação para o desenvolvimento de todas as suas potencialidades” (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 53).

A esse respeito, a título de exemplificação, com base em Motta, Silva e Barbosa (2022), destacamos a atual Base Nacional Comum Curricular (BNCC), fortemente referenciada no discurso das competências, que reproduz uma perspectiva reducionista e instrumental de currículo e obstaculiza a utilização do conhecimento científico como base para a compreensão crítica e transformação da realidade.

Frente a essa lógica, já desde o período de (re)democratização política do Brasil, os trabalhadores organizados, tendo a percepção de que seus interesses eram negligenciados no modelo de gestão educacional até então vigente, passaram a pleitear a democratização dessa gestão. Do ponto de vista legal, a gestão democrática comparece como princípio da educação nacional, desde o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, tendo sido reiterada na atual LDBEN que, no inciso VIII de seu artigo 3º, afirma que a educação escolar será ministrada com base no princípio da “[...] gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Brasil, 1996b).

Ao analisarmos, porém, o sentido desse conceito nos artigos da LDBEN vigente, observamos uma focalização na promoção do princípio democrático no âmbito da gestão de unidades escolares, não tratando da gestão das redes ou sistemas de ensino, senão vejamos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 1996b).

De promulgação mais recente, a Lei nº 13.005/2014, que institui o atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), apresenta como uma das suas diretrizes, instituídas pelo inciso VI do artigo 2º, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública (Brasil, 2014). Avançando em relação à LDBEN, o PNE apresenta um entendimento de que a gestão democrática da educação se efetiva mediante a democratização da gestão das unidades e dos sistemas educacionais, sendo que nessa visão mais ampliada abre-se a possibilidade para, usando os termos de Coutinho (2002), a socialização da participação política.

Dessa forma, no que diz respeito à gestão de sistemas ou redes de educação, destacamos a estratégia 19.2, que aborda a formação e garantia da infraestrutura para o bom desempenho das funções dos membros dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas; a 19.3, que versa sobre incentivos à criação de Fóruns Permanentes de Educação para coordenar as conferências de educação dos entes federados, bem como acompanhar a execução dos seus planos de educação e do próprio PNE; e a meta 19.5, que trata da constituição e do fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional (Brasil, 2014).

Em âmbito estadual, a meta 19 do Plano Estadual de Educação do Pará (PEE 2015-2024) visa “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas”. Para tanto, propunha diversas estratégias, dentre as quais destacamos a criação e/ou fortalecimento dos Conselhos e Fóruns Municipais de Educação, e outros órgãos colegiados e a implementação de programas de formação de conselheiros e gestores escolares com vistas a ampliar o controle social da política educacional estadual (Pará, 2015).

Em que pese o instituído legalmente, e conscientes de sua importância, não podemos perder de vista que a gestão democrática da educação, como destaca Dourado (2012, p. 62) “[...] não se efetiva por decreto, portaria ou resolução, mas deve ser resultante, sobretudo, da concepção de gestão e da capacidade, por parte dos diferentes segmentos, de participação e de explicitar princípios voltados para o bem comum”. Assim, deve ser resultado de um movimento teórico-prático de exercício cotidiano e consciente, por parte do poder público, da intelectualidade, da comunidade escolar e da sociedade, de um modo geral, dos princípios voltados para a democratização.

Nesses termos, a luta pela democracia é também a luta pela construção paulatina dos alicerces de uma nova sociedade, democrática na forma e no conteúdo, uma vez que possibilita a “[...] criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas” (Dourado, 2013, p. 79, grifo do autor). Por isso, consideramos que a participação da sociedade civil na gestão da educação, especialmente os segmentos organizados da classe trabalhadora, é condição *sine qua non* para pressionar o poder público no sentido de fazer com que a educação cumpra com sua função social.

A questão da participação social, tanto na teoria como na prática política, tanto na esfera privada como na pública, se tornou tema recorrente, especialmente no âmbito da polêmica entre as concepções representativa e participativa de democracia. A oposição entre essas concepções veio à tona no bojo da resposta do capital à sua aguda crise iniciada no final da década de 1960. O sistema democrático representativo, expresso pelo regime de alternância entre partidos sociais-democratas e partidos diretamente burgueses, tinha base no compromisso firmado entre capital e trabalho, mediado pelo Estado, no período em que vigeu o binômio taylorismo/fordismo. Como analisa Antunes (2009, p. 40), esse compromisso delimitava o campo da luta de classes à conquista das políticas sociais próprios do Estado de Bem-estar, “desde que a temática do socialismo fosse relegada a um futuro a perder de vista”.

Com a crise desse padrão de acumulação, na ausência de propostas ligadas ao projeto hegemônico do trabalho contra o capital, foi este quem deu a resposta para a crise e, com feito, no campo político, buscou uma nova forma de regulação social, pautada no novo paradigma científico tecnológico, que valorizava a participação ativa dos trabalhadores na produção e nas tomadas de decisão na empresa e, estendendo a lógica para a sociedade, buscava o engajamento da sociedade civil na reforma do Estado (Antunes, 2009).

A partir do último terço do século XX, como explica Pateman (1992), formou-se uma espécie de consenso em defesa da dimensão pedagógica do exercício da participação no âmbito dos locais de trabalho, tendo em vista o estabelecimento de um regime democrático participativo no âmbito da administração pública. Considerava-se que

[...] a participação em estruturas de autoridade não-governamentais é necessária para alimentar e desenvolver as qualidades psicológicas (o sentimento de eficiência política) requeridas para a participação em nível nacional. [E nessa perspectiva], a indústria é a esfera mais importante para que ocorra essa participação [...] (Pateman, 1992, p. 72).

No entanto, o fundamento dessa tendência histórica, que colocou em relevo a questão da participação social tanto na gestão pública como na privada, é o fato de que a participação

se inscreve no feixe de instrumentos que as classes dominantes se utilizam para manter as demais classes sociais em posição subalterna. Com base nas reflexões de Antunes (2009), podemos afirmar que, no âmbito da iniciativa privada, a incorporação da política de participação dos trabalhadores na gestão das empresas se intensificou num contexto em que o modo de produção capitalista passava por uma de suas crises cíclicas e, mais do que nunca, para se recuperar, precisava do empenho da força de trabalho.

No processo de reestruturação produtiva do capital, para que a força de trabalho fosse explorada num nível capaz de possibilitar o alcance de taxas de lucro consideradas aceitáveis para a retomada, era preciso fazer o trabalhador se sentir parte da empresa e, com efeito, imbuído da mesma finalidade dos capitalistas: a recuperação da economia em crise.

Ainda de acordo com Antunes (2009), outro desdobramento da crise foi o desemprego estrutural, que reduziu consideravelmente o quantitativo de trabalhadores na esfera produtiva, substituídos por recursos tecnológicos (aumento da composição orgânica do capital), visando-se reduzir gastos com pagamento da força de trabalho. Soma-se a isso o papel desempenhado pela microeletrônica, que coleta e armazena nos seus sistemas informatizados os resultados do trabalho intelectual dos indivíduos para serem utilizados como base teórica para a criação de programas que fazem as máquinas executarem as tarefas outrora feitas por trabalhadores expulsos do mercado de trabalho.

No entanto, como, em última instância, é do trabalho vivo que o capital depende para se reproduzir, pois está no trabalho a fonte do (mais)valor (Marx, 2013), para que se pudesse atingir boas taxas de crescimento econômico com um contingente reduzido de trabalhadores seria preciso criar estratégias para se explorar mais e melhor o potencial da força de trabalho.

Assim, somente a título de exemplificação, o outrora empregado passa a ser chamado de “colaborador”, numa nítida alusão ao pretense fato de que, uma vez que os trabalhadores participam da gestão da empresa, é dever de cada um colaborar para a realização da finalidade em comum. No entanto, sabemos que a finalidade de uma empresa capitalista, por sua própria essência, sempre foi, é e será o lucro, que é obtido por meio da apropriação de parcela de trabalho não remunerado.

Como analisa Antunes (2009, p. 58, grifo do autor),

[...] a apropriação das atividades *intelectuais* do trabalho, que advém da introdução da maquinaria automatizada e informatizada, aliada a intensificação do ritmo do processo de trabalho, configuram um quadro extremamente positivo para o capital, na retomada dos ciclos de acumulação e na recuperação de sua rentabilidade.

Esse fato, porém, precisa ser ocultado, de modo que os trabalhadores não reconheçam imediatamente que são explorados pela classe capitalista. Por isso, para a manutenção das relações sociais vigentes, torna-se substancial inculcar no trabalhador a ideia de que ele é parte da empresa, que sua vida laboral não se resume ao cumprimento de ordens superiores, mas também participa da definição dos rumos da organização.

Assim, a classe dominante estende seu domínio material para o âmbito jurídico-político, mediante a implementação de determinadas formas de administração pública inspiradas na administração empresarial, que consegue mobilizar e coordenar a atuação dos trabalhadores conforme os interesses dominantes. Do mesmo modo, como a administração científica era uma forma de dominação real do capital sobre o trabalho, também a concepção burocrática de administração se expressou/expresa como um modelo de dominação do Estado em relação à sociedade civil, especialmente sobre a classe trabalhadora.

Nos anos de 1990, mediante um amplo programa de reformas do aparelho do Estado, o parâmetro das concepções e das práticas de administração pública continuou a ser – e até se radicalizou, diríamos – a concepção empresarial de gestão, dessa vez com base na gestão gerencial (Peroni, 2012). Como destaca Oliveira (2001, p. 96), no processo de consolidação da reforma gerencial, “os conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência serão importados das teorias administrativas para as teorias pedagógicas”.

Não se leva em conta, no entanto, a finalidade do mercado, que é antagônica à função social da educação (numa perspectiva contra-hegemônica). O mercado visa o lucro e, para realizar essa finalidade, explora o trabalhador, desumaniza-o, nega-lhes direitos. Já a escola tem como finalidade

[...] desenvolver o ser autônomo e livre, mas que se realiza pelo fazer ao relacionar-se com os outros, na construção de uma nova sociedade. Assim, a finalidade da escola, nos regimes democráticos, se fundamenta na concepção de homem histórico, autônomo e livre, vivendo solidariamente entre iguais num espaço e tempo determinados (Bordignon; Gracindo, 2000, p. 150).

O discurso amplamente difundido de participação da sociedade civil na gestão das políticas educacionais tem escamoteado o fato de que, no mais das vezes, os setores da sociedade civil que representam os interesses da ordem do capital são os que efetivamente participam do processo de tomada de decisões, em detrimento do projeto educacional da classe trabalhadora. Nessa perspectiva, Mészáros (1989, p. 26) salienta que

[...] 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.

Um dos exemplos mais emblemáticos nesse sentido, no Brasil contemporâneo, é a atuação de institutos e fundações na concepção, no “assessoramento” da implementação e na avaliação das políticas educacionais, como é o caso do Instituto Ayrton Senna, da Fundação Itaú Social, da Fundação Lemann, dentre outras, conforme atesta pesquisas realizada por Peroni (2020).

No plano mais amplo, o processo de implementação do neoliberalismo confere destaque à participação da sociedade civil na execução dos serviços que outrora o Estado fazia. Como adverte Montaño (2003), contudo, a concepção liberal toma metonimicamente o chamado “terceiro setor” como sociedade civil. Dessa forma, escamoteia-se o fato de que as Organizações Sociais, Fundações, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, dentre outras, podem defender tanto o interesse público como garantir a ordem hegemônica constituída.

Por outro lado, a institucionalização dos instrumentos de participação social, tanto na esfera pública como na privada, também é resultado das mobilizações históricas da sociedade civil organizada em função para luta por direitos. Na esfera privada (Pateman, 1992), os trabalhadores se inserem nas instâncias de participação na administração da empresa para que possam ter a possibilidade de negociar uma remuneração mais digna da força de trabalho, ante à voracidade do capital em busca de lucro – embora, contraditoriamente, como vimos, contribuam para o aumento desses lucros, na medida em que tomam como suas as finalidades do empresariado.

Na esfera pública, essas ferramentas de participação social nas políticas públicas também são produtos das lutas históricas da classe trabalhadora. No contexto brasileiro, podemos dizer que é nessa perspectiva que os trabalhadores organizados, tendo vivenciado um período de restrição de direitos e de autoritarismo próprios de um regime militar, exigiram o (re)estabelecimento da “normalidade democrática”, mediante a garantia do exercício dos direitos políticos, especialmente do sufrágio universal, culminando na institucionalização do Estado democrático de direito pela CF de 1988.

Essa possibilidade de democratização da gestão educacional, pela via da participação social, tornou-se mais palpável a partir da introdução, pelo artigo 18 (caput) da Constituição de 1988, da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que concedeu aos municípios autonomia política, administrativa e financeira.

Nas palavras de Kerbauy (2018, p. 206), “com base no pressuposto de que a descentralização estimularia diversas formas de participação da comunidade, cresceram o poder e a influência da sociedade na tomada de decisões em políticas públicas”. Já para Bordignon

(2013, p. 39), “[...] a municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo”. Nessa perspectiva, podemos dizer que se ampliaram as possibilidades de as políticas educacionais, contemplarem as pautas populares, embora tenhamos ainda um longo caminho a percorrer em direção ao efetivo controle social das políticas públicas.

Para além da garantia dos direitos políticos, tal mobilização social avançou na busca pela participação popular na definição dos rumos do País, mediante a participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, como estratégia para torná-las correspondentes aos anseios históricos da sociedade. Com efeito, ampliaram-se as possibilidades de exercício do controle social das políticas públicas educacionais.

Acrescente-se a isso a institucionalização da política de fundos, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996 (Brasil, 1996a), que foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Emenda Constitucional nº 53/2006, instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Trata-se de uma política redistributiva dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, cujo principal efeito foi a indução do processo de municipalização do ensino fundamental, mediante aumento do montante de recursos transferidos aos municípios.

Como desdobramento dessa política, esses entes rapidamente tornaram-se protagonistas em matéria de gestão de políticas educacionais. De acordo com Feldman e Costa (2021), ao longo do século XX, os municípios brasileiros eram responsáveis por um percentual de mais ou menos 20% a 30% das matrículas do Ensino Fundamental e os estados, entre 50% e 60%. Como efeito da política de fundos, entre 2011 e 2018, eles passaram a ofertar mais da metade das matrículas nessa etapa da educação básica, ficando os estados com um percentual que varia entre 20% e 30%.

A despeito desse cenário, no âmbito dos municípios a coexistência de práticas administrativas pautadas nas concepções burocrático-patrimoniais (Mendonça, 2001) e gerenciais, considerando as essências dessas práticas, tornam o contexto político-institucional local pouco receptivo às experiências de socialização do poder. Vejamos, então, o que nos revela o panorama das pesquisas sobre a participação social na gestão educacional nos municípios brasilei-

ros, especialmente em termo de tendências atuais de participação, mecanismos utilizados pela sociedade civil e como tem se configurado, no contexto atual, a relação entre sociedade e gestão da educação.

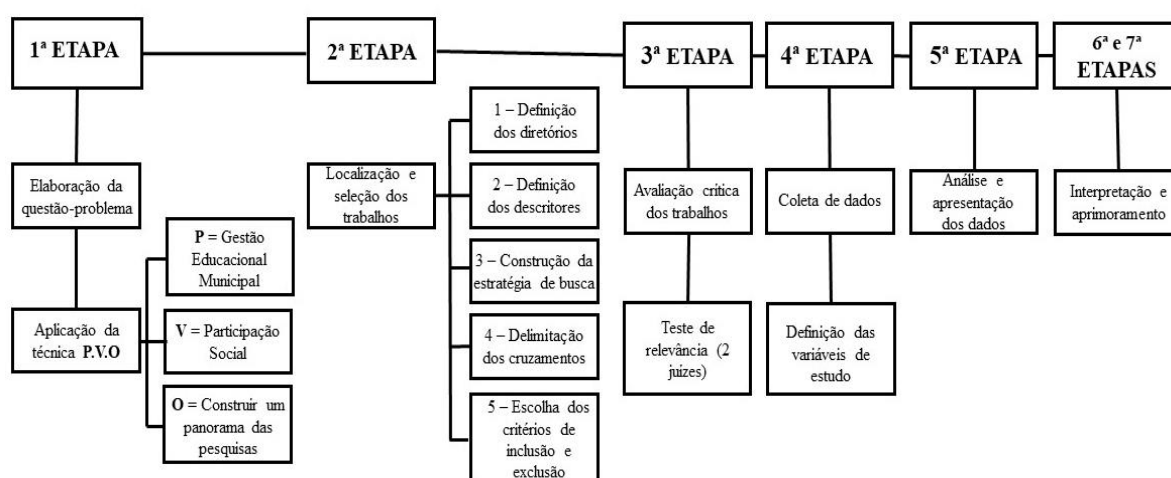
2.4 Balanço da participação social na gestão da educação pública municipal brasileira: uma revisão da literatura (2013-2023)

Para deflagrarmos nossa imersão no *locus* da pesquisa de forma a analisarmos a configuração da participação social na democratização da gestão da RPME de Cametá/PA, a partir de políticas públicas educacionais implementadas pelos governos municipais (2013-2023), amparando-nos em Frigotto (2010b), empreendemos um resgate crítico das tendências atuais da pesquisa sobre participação social na gestão da educação pública municipal brasileira, examinando a literatura publicada no intervalo temporal que nossa investigação abrange.

Para tanto, procedemos a um levantamento bibliográfico do tipo revisão sistemática da literatura (RSL), técnica destinada à identificação e à análise de produções teóricas publicadas em diversos espaços de divulgação. Uma vez reunidas, possibilita a produção de um conhecimento mais aprofundado de um determinado tema, num certo intervalo de tempo.

O rigor metodológico, com procedimentos prévia e sistematicamente definidos, garante objetividade à seleção, à avaliação e à síntese da literatura. Para a presente RSL, os procedimentos de seleção e análise dos dados foram elaborados da forma como mostra a Ilustração 3.

Ilustração 3 – As etapas constitutivas da Revisão Sistemática da Literatura



Fonte: elaborada pelo autor do trabalho.

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

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

Considerando nosso objetivo de analisar as tendências atuais da pesquisa sobre participação social na gestão da educação pública, em nível municipal, no Brasil, no período 2013-2023, definimos “P” como “gestão educacional municipal”; “V”, como “participação social”, e; “O”, como “construir um panorama das pesquisas”. Dessa forma, o problema desta RSL tomou a forma da seguinte questão: qual o panorama das pesquisas sobre participação social na gestão educacional, em nível municipal, no Brasil, no período de 2013-2023?

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

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

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

Para o refinamento das buscas, adotamos os seguintes critérios de inclusão: artigos, teses e dissertações; trabalhos publicados no Brasil (2013-2023); disponíveis na íntegra; gratuitos; revisados por pares; trabalhos da área da educação; pesquisas que abordassem a gestão de

sistemas/redes municipais de educação; trabalhos nos quais o descritor “participação” constasse no título ou nas palavras-chave.

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

Na etapa seguinte, fizemos a caracterização dos textos (ano, local, autores, palavras-chave), o destaque de dados metodológicos (objetivos, instrumentos de coleta, tipo de pesquisa, procedimentos de análise) e dos seus resultados. No tratamento analítico dos dados, observamos as etapas construtivas da análise de conteúdo (Bardin, 2011): pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (inferências e interpretação), conforme ilustra o quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Parte do quadro de análise da literatura consultada (2013-2023)

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

Fonte: elaborado pelo autor do trabalho, com base em Bardin (2011).

A pesquisa nos diretórios de busca foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2021 e atualizada em julho de 2022 e em novembro de 2023. Excluindo-se os textos repetidos e aplicando-se os Testes de Relevância I e II, obtivemos um total de 23 trabalhos recuperados, distribuídos da seguinte forma entre os diretórios: Portal de Periódicos da CAPES, 11 artigos; *SciELO*, 1 artigo; Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, 11 trabalhos (9 dissertações e 2 teses), conforme compilado no quadro 5 a seguir.

Quadro 5 – Produções constitutivas da Revisão Sistemática da Literatura

(Continua)

Item	Autor(es)	Título	Ano
Artigos			
Diretório: Portal de Periódicos/CAPES			
01	Noêmia de C. Garrido; Viviane da S. Silveira; Izabel de C. G. Dias; Rute de C. Angelini	Conselho Municipal de Educação de Salto de Pirapora/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
02	Elidia V. de J. Ribeiro; Petula R. S. e Silva	Conselho Municipal de Educação de São Miguel Arcajo/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
03	Eliane P. C. Barra Nova de Melo; Jociane M. O. Santos	Conselho Municipal de Educação de Pilar do Sul/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
04	Amanda R. Martins Dias	Conselho Municipal de Educação de Araçoiaba da Serra/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
05	Jurany L. Rueda; Jociane M. O. Santos	Conselho Municipal de Educação de Iperó/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
06	Gilsemara V. R. Almenara; Thiago de M. Martins; Lincoln A. N. Kayaki	Conselho Municipal de Educação de Tapiraí/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
07	Jociane M. O. Santos; Jurany L. Rueda	Conselho Municipal de Educação de Piedade/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
08	Katlin C. de Castilho	Conselho Municipal de Educação de Votorantim/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
09	Gilsemara V. R. Almenara; Petula R. S. e Silva	Conselho Municipal de Educação de Sorocaba/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros	2018
10	Egeslaine de Nez; Cecília B. Almeida; Mara R. A. da Silva	Conselho Municipal de Educação: participação e monitoramento do Plano Nacional de Educação	2019
11	Elizabeth G. Raimann; Lilian J. de O. S. Ribeiro	O Fórum Municipal de Educação como espaço de representação e participação na elaboração do Plano Municipal de Educação de Goiânia/GO	2019
Diretório: SciELO			
12	Maria J. P. B. Cardozo; Maria L. I. S. Colares	Gestão democrática na mesorregião Oeste Maranhense: enfoques e destaques nas leis dos Sistemas Municipais de Educação	2020
Dissertações			
Diretório: Catálogo de Teses e Dissertações/CAPES			
13	Maria A. C. Silva	Conselho Municipal de Educação de Uberlândia-MG: possibilidades na democratização da educação municipal (2009-2012)	2013
14	Sandra Pereira	O Conselho Municipal de Educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia/SP	2013

Quadro 5 – Produções constitutivas da Revisão Sistemática da Literatura

(Continuação e conclusão)

Item	Autor(es)	Título	Ano
15	Clarice S. F. Araújo	O Conselho Municipal de Educação: a participação e o controle social das políticas educacionais	2018
16	Amanda H. F. de Sousa	A participação do Comitê Local do Compromisso na Rede Municipal de Ensino de Natal/RN no Plano de Ações Articuladas (2011-2014)	2019
17	Javaerton de S. Aquino	Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB no Município de Macau/RN: discutindo a participação dos conselheiros	2019
18	Ádria B. de Azambuja	Processo de gestão da educação no Sistema Municipal de Ensino de Soledade: experiência de democracia de alta intensidade	2020
19	Elyane T. S. Santos	O Conselho Municipal de Educação de Uberlândia (2015-2019): participação na democratização do ensino municipal	2020
20	Eweny C. M. Figueiredo	Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paco do Lumiar – MA	2020
21	Brenda C. F. Gomes	Conselho Municipal de Educação na Gestão Educacional do Município de São Luís – MA: destaques para a atuação dos/das conselheiros/as	2021
Teses			
22	Vanilson O. Paz	Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Pará	2015
23	Guilherme S. Borges	O controle social dos Planos Municipais de Educação: uma análise da participação de Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de implementação dos PME	2022

Fonte: elaborado pelo autor do trabalho.

Em relação à distribuição geográfica, o maior volume de publicações realizadas no período de 2013 a 2023, que abordaram a participação na gestão educacional municipal, originam-se da região Sudeste, com 14 trabalhos (10 artigos, 3 dissertações e 1 tese), em seguida, aparece o Nordeste, com 5 dissertações, as regiões Centro-Oeste com 2 artigos, a região Norte, com 2 trabalhos (1 tese e 1 artigo), e 1 dissertação na região Sul.

Conforme disposto na tabela 4, a seguir, a participação social foi abordada a partir da análise de 5 (cinco) eixos, a saber: Conselho Municipal de Educação (CME); Legislação/políticas de Sistemas Municipais de Educação; Fórum Municipal de Educação (FME); Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb, e; Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação (CLC).

Tabela 4 – Eixos de análise da participação social na gestão educacional na literatura (2013-2023)

Eixos de análise	Frequência (f)	%
Conselho Municipal de Educação	f=17	73,91
Legislação/políticas de Sistemas Municipais de Educação	f=03	13,04
Fórum Municipal de Educação	f=01	4,35
CACS-Fundeb	f=01	4,35
Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação	f=01	4,35
Total	23	100

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho.

Mais de dois terços dos estudos (f=17) abordou a participação social a partir da análise da atuação do CME. Nessa perspectiva, Nez, Almeida e Silva (2019), assim como Borges (2022), buscaram compreender a participação desse órgão no processo de elaboração, aprovação e monitoramento das ações municipais para o cumprimento do PNE; Figueredo (2020) analisou a participação dos conselheiros na gestão do PME; Pereira (2013), Araújo (2018) e Gomes (2021) analisaram como os CME vêm desempenhando as suas atribuições visando ao controle social das políticas educacionais; e, Silva (2013) e Santos (2020), por sua vez, analisaram como esse órgão atua para promover a democratização da educação municipal.

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

Um segundo conjunto de trabalhos (f = 03) abrange análises dos princípios de gestão democrática presentes nas legislações educacionais de municípios que institucionalizaram os seus SME (Cardozo; Colares, 2020), bem como do processo de efetivação de tais princípios, enquanto prática de gestão na educação municipal, como é o caso dos trabalhos de Azambuja (2020) e Paz (2015). Destacam-se ainda, em menor frequência (f = 01), outros objetos a partir dos quais a participação social foi analisada: Raimann e Ribeiro (2019) analisaram a atuação do FME no processo de reelaboração do PME; Aquino (2019) abordou a atuação dos conselheiros do CACS/Fundeb; e, Sousa (2019) analisou o processo de participação do CLC no acompanhamento das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A ilustração, a seguir, é uma nuvem de palavras construída a partir das palavras-chave dos trabalhos que compuseram a RSL. Nela, podemos observar que algumas palavras-chave se sobressaem por aparecerem como maior frequência na literatura: participação (f = 21); Conselho Municipal de Educação (f = 16); gestão democrática (f=15); e, qualidade (f=9).

Ilustração 4 – Nuvem de palavras-chave da Revisão Sistemática da Literatura



Fonte: elaborada pelo autor do trabalho (2023).

A nuvem de palavras indica a tendência de assunção do CME como principal eixo de análise das pesquisas que abordam o princípio da participação social na gestão educacional municipal. Ademais, ela nos mostra que a pesquisa sobre participação social é realizada no contexto da discussão sobre estratégias de democratização da gestão educacional e se vincula às discussões que tratam da qualidade da educação pública municipal.

No que tange às características das pesquisas, podemos dizer que existe uma ampla predominância de pesquisas empíricas (78,3%); a totalidade dos estudos se caracteriza como abordagem qualitativa; as entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, ou os dois instrumentos combinados, são as principais formas de coleta de dados (69,7%); e menos de um terço dos trabalhos (07) anunciam o materialismo histórico-dialético como método.

Identificamos a ocorrência de alguns importantes fenômenos no exercício da gestão de sistemas municipais de educação, nas cinco regiões brasileiras. Um primeiro fenômeno digno de registro é que os representantes da sociedade civil, que compõem os órgãos colegiados da gestão educacional, nem sempre têm consciência da função e da importância desses órgãos para a democratização da gestão da educação pública municipal.

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

Corroborar essa conclusão a pesquisa de Pereira (2013, p. 8), que constatou que

[...] o CME de Atibaia não assume o papel de elo de ligação (sic) entre o Estado e a sociedade civil, não contribuindo, portanto, para a democratização da gestão pública do município, ao contrário, [...] apesar do discurso, a dinâmica de trabalho do Conselho e os entraves relatados nesta pesquisa demonstram que apesar do discurso, no período em que o Partido Verde esteve no poder no município (2001-2012), o CME atuou mais como órgão legitimador das demandas enviadas pela SME do que como instrumento de participação social, nos processos decisórios [...] Apesar do aspecto positivo da busca por participação, ainda existe um longo caminho a ser percorrido que substitua a forma atual de funcionamento cartorial e burocrática.

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

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

Outro fenômeno evidenciado nas pesquisas analisadas é a dependência do CME em relação aos governos municipais (Melo; Santos, 2018; Almenara; Martins; Kayaki, 2018), que os torna vulneráveis aos interesses do executivo (Araújo, 2018) e meros expectadores das políticas educacionais (Santos, 2020). Alguns autores destacam o contexto sociopolítico em que se inserem os órgãos de natureza mediadora e articuladora da relação Estado-sociedade civil, marcado por uma “cultura antidemocrática” (Rueda; Santos 2018; Almenara; Martins; Kayaki, 2018), de “não participação” (Figueredo, 2020), que dificulta o pleno exercício da participação social na gestão educacional, em nível local.

Nesse cenário, Castilho (2018) identificou a necessidade de uma maior e mais efetiva participação social no âmbito do CME, mas ao contrário disso, Silva (2013, p. 13) concluiu que o CME de Uberlândia/MG “[...] não participou dos processos decisórios da educação municipal, não realizando, portanto, seus principais objetivos, previstos em Lei Municipal” [...], muito em função de problemas relacionados à sua estrutura legal, sua composição, suas funções, suas competências e seu grau de autonomia. Ainda nessa perspectiva, Raimann e Ribeiro (2019), constataam que a representatividade social no FME de Goiânia/GO vem decrescendo ao longo dos anos.

A pesquisa de Sousa (2019) revelou a pouca participação da sociedade civil no Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, que não acompanhou efetivamente as ações do

PAR na rede municipal de Natal/RN. Aquino (2019), por sua vez, mostrou que a autonomia restrita e a pouca participação dos conselheiros nos CACS-Fundeb têm relação com as práticas de autoritarismo, patrimonialismo e burocratismo de gestores públicos.

Nesse contexto, diversos municípios que institucionalizam seus SME não criaram dispositivos legais voltados à ampliação e fortalecimento dos espaços e mecanismos de participação, como destacam Cardozo e Colares (2020). Já no caso de um município paraense onde o princípio da gestão democrática foi assegurado na legislação, pouco foi materializado (Paz, 2015).

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

As conclusões de Azambuja (2020), assim como as de Pereira (2013) também nos chamam a atenção para o fato de que a pesquisa sobre participação social na gestão educacional não pode prescindir da análise da atuação dos governos, especialmente para identificar a forma de relação que mantém com a sociedade civil. Ademais, segundo Azambuja (2020), a materialização da gestão democrática pressupõe (auto)formação dos sujeitos que se propõem a compor as instâncias de participação social, bem como exigem articulação entre ação e reflexão sobre as práticas educacionais, o que entendermos ser condição *sine qua non* para o efetivo exercício do controle social da política educacional.

As análises dos vinte e três trabalhos, que compuseram a literatura da presente revisão, nos possibilitaram concluir que o panorama das pesquisas sobre participação social na gestão educacional, em nível municipal, no Brasil, no período de 2013-2023, é o seguinte: a maioria das pesquisas caracteriza-se como empírica, de abordagem qualitativa, que têm como principais instrumentos de coleta de dados as entrevistas e a pesquisa documental. Os estudos abordaram a participação social a partir da análise do CME; do CACS-Fundeb; do Fórum Municipal de Educação; da Legislação e das políticas dos Sistemas Municipais de Educação; e, do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação.

A RSL também revelou possibilidades de novas pesquisas sobre o tema, considerando que cada uma das análises partiu de um objeto específico, ficando uma lacuna a ser preenchi-

da por um estudo que se detenha num sistema educacional particular e analise tanto os órgãos colegiados da gestão como a legislação e as políticas relacionadas à participação social.

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

Apenas um terço das pesquisas pautaram-se no MHD, o que consideramos um baixo índice, pois a análise de um fenômeno complexo como a participação social não pode prescindir de categorias como a contradição, a mediação e a totalidade. Essa RSL revelou importante referencial para fundamentar o delineamento da presente pesquisa, a definição dos eixos a partir dos quais analisaremos o princípio da participação social, bem como as principais variáveis a serem consideradas.

Do mesmo modo, a análise dessa literatura especializada nos possibilitou conhecer como vem ocorrendo a participação social na gestão da educação pública municipal no contexto social e político-institucional brasileiro, antes de adentrarmos na análise desse fenômeno na RPME de Cameté, pois compreendemos esse *locus* de pesquisa como a expressão da gestão educacional nacional em nível local.

CAPÍTULO III – INTERFACES ENTRE CULTURA POLÍTICA E PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO NA GESTÃO DA RPME DE CAMETÁ/PA (2013-2023)

Neste terceiro capítulo, vamos analisar os limites e as possibilidades postos ao exercício da participação social com vistas à promoção da democratização da gestão da RPME de Cametá e do acesso ao direito constitucional à educação de qualidade pela população local, no período de 2013 a 2023.

Ademais, empreenderemos uma análise dos desafios de acesso ao direito à educação de qualidade na RPME de Cametá, partindo do pressuposto de que a participação social na gestão educacional, para atender aos anseios históricos da sociedade, deve ter como finalidade a construção de uma educação cuja qualidade tenha parâmetros contra-hegemônicos.

Considerando questões econômicas, políticas e educacionais, vamos discutir a relação entre a cultura política local e os processos de democratização da gestão da RPME de Cametá, focalizando na forma como essa cultura política tem absorvido as iniciativas que visam promover a participação social na gestão das políticas públicas educacionais.

3.1 O clientelismo como base da relação Estado-sociedade civil e os desafios do exercício da participação social na gestão da RPME de Cametá

Em âmbito nacional, a democratização da gestão educacional é um longo e complexo processo levado a efeito, mediante intensas lutas dos segmentos contra-hegemônicos da sociedade civil brasileira, ante a resistência de um projeto hegemônico que visa colocar a educação pública a serviço da reprodução da estrutura econômico-social vigente.

O exercício da administração pública e, por conseguinte, da gestão da política educacional na esfera dos municípios brasileiros é uma atividade permeada pela influência de concepções e práticas administrativas que mesclam passado e presente (Peroni, 2012). Com base nos estudos de Florestan Fernandes (1981) e Francisco de Oliveira (2003), podemos dizer que as elites econômicas nacionais se valem da estrutura jurídica e político-administrativa do Estado para manter seus privilégios, mas precisam acompanhar o processo de modernização das relações de produção e, por conseguinte, das concepções e práticas de administração e de exercício do poder.

Ainda assim, a necessidade de manutenção de seus privilégios implica que a dita modernização se transforme na roupagem com a qual se reveste o velho processo de acumulação truncada (Oliveira, 2003) e administração tradicional, que tem beneficiado a elite nacional e obstruído a possibilidade de se construir uma sociedade substancialmente igualitária e democrática, pautada em relações horizontais de poder.

Analisando crítica e cuidadosamente essa dinâmica econômico-social, Oliveira (2003) usou brilhantemente a metáfora do ornitorrinco – um mamífero com bico de pato, malformado de fisionomia – para se referir ao projeto elitista oferecido, historicamente, à sociedade brasileira, projeto no qual o “novo” não rompe com o “velho”, mas absorve os vícios e as práticas tradicionais de exploração e dominação social em função do benefício das classes hegemônicas.

Fernandes (1981), por seu turno, chamou de “modernização do arcaico” a esse processo de adoção de concepções políticas e econômicas mais modernas, mantendo-se, contudo, a velha estrutura hierárquica de classes. No campo da gestão (Mendonça, 2001), isso se traduz na capacidade de se inserir novos princípios ditos modernos, como a burocracia e a gerência, sem, contudo, deixar-se de reproduzir práticas anacrônicas, tais como o patrimonialismo e o clientelismo, como forma de manter o *status quo* de dominação das elites sobre a classe trabalhadora.

É no âmbito local que muitas dessas práticas arcaicas de gestão se impõem como mediação da relação Estado/sociedade civil, colocando o primeiro a serviço da dominação da segunda, especialmente dos seus setores menos favorecidos economicamente. Vimos na seção 2.3 do Capítulo II que a municipalização, como estratégia de descentralização administrativa, gerou um entusiasmo tanto na sociedade civil como na intelectualidade (Bordignon, 2013; Kerbauy, 2018), dado seu potencial de aumentar as possibilidades de participação social na administração pública e melhorar as condições de exercício do efetivo controle social, pois é no município que os cidadãos têm conhecimento direto dos assuntos de relevância social (Fischer; Teixeira, 1989).

Na prática, porém, esse potencial da municipalização enfrenta sérios desafios para se materializar. Neves (2008), por exemplo, identificou a configuração de uma cultura política híbrida na sociedade brasileira, cuja marca principal é a articulação entre práticas conservadoras (clientelismo, nepotismo e fisiologismo) com experiências de participação social (orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas, dentre outros), na mesma linha de análise de Fernandes (1981) e Oliveira (2003).

Partindo desse pressuposto, nesta seção vamos analisar a forma tradicional de exercício do poder local e suas interfaces com a gestão educacional pública, focalizando os desafios e as possibilidades para o exercício de uma forma de participação social capaz de promover a democratização da gestão da RPME de Cametá/PA e garantir o direito social à educação de qualidade socialmente referenciada no Município.

Começamos fazendo um breve balanço analítico da história de Cametá e, a partir dele, identificaremos a existência de uma lógica de exercício do poder político, que dificulta a efetiva participação da sociedade civil na administração pública municipal. Isso tem possibilitado a centralização da gestão na figura do chefe do Poder Executivo e do seu grupo político de sustentação.

A literatura especializada nos ensina que num contexto político-institucional no qual o “[...] primado do privilégio a amigos e aliados nega, na prática, o princípio de garantia de direitos iguais para todos” (Daniel, 1994, p. 25), as políticas públicas adquirem uma conotação privada de benefícios concedidos, assistencialismo, favor ou generosidade e, com efeito, o governante passa a ser visto como “patrão” e os cidadãos, “clientes”.

Forja-se, desse modo, uma relação social pautada na dependência relativa e na troca de favores entre grupos de maior e menor expressão político-econômica, o clientelismo, que na definição de Bezerra (1999, p. 14) diz respeito a

[...] relações do tipo assimétricas, isto é, são estabelecidas entre pessoas (patrão e cliente) que não possuem o mesmo poder (econômico e político), prestígio e status. Além disso, ela se distingue por ser uma relação do tipo pessoal (em que predominam os contatos face a face), pela troca de serviços e bens materiais e imateriais (gentilezas, deferência, lealdade e proteção) entre os parceiros e pelo seu conteúdo moral (que remete frequentemente à honra dos parceiros).

Em relação ao nosso *locus*, em pesquisa recente, Feldman e Costa (2021) identificaram que o clientelismo orientou a política de contratação de professores e outros servidores em regime temporário pela RPME de Cametá, no período de 2013 a 2020. Nas entrevistas realizadas pelos autores, os professores “[...] falaram sobre como foi o processo para serem contratados, e em suas falas pode-se perceber a influência direta de políticos, especialmente vereadores, bem como também o papel de diretores de escola” (Feldman; Costa, 2021, p. 22).

Dados estatísticos oficiais do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, com base na folha de pagamento da Prefeitura de Cametá de dezembro de 2022, contabilizaram 2.340 docentes atuando na RPME de Cametá, dos quais 1.730 eram efetivos e 610 temporários (equivalente 27,5% do total).

Apesar do alto índice de contrato temporário, a RPME de Cametá está com déficit de professores, como atesta o depoimento da professora J.P.V.R. – professora do quadro efetivo da RPME de Cametá, coordenadora do Sintepp subseleção Cametá e conselheira do CAE (2021-2024) e do CME. Diz ela: “nós temos aqui uma falta de professor, um contrato enorme no Município e com falta de professores na rede, principalmente dos anos finais”.

Nessa mesma perspectiva, o professor R.W.C., conselheiro do CAE e diretor municipal do Sintapp, em seu discurso na mesa de abertura da Conferência Municipal Extraordinária de Educação de Cametá, realizada em novembro de 2023, cobrou publicamente do governo municipal a realização de concurso público para professores da RPME de Cametá, considerando a alta quantidade de profissionais da educação trabalhando em regime temporário na RPME de Cametá.

Ademais, R.W.C. ressaltou que esses servidores temporários não têm os mesmos direitos dos efetivos, pois não são contemplados no Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) vigente. De fato, em consulta à Lei nº 212/2012, que trata do PCCR dos profissionais da educação básica pública de Cametá, pudemos constatar que não há nenhuma garantia de direitos, em relação à carreira e à remuneração, para os servidores que ingressam na Rede mediante contrato por tempo determinado.

A entrevistada professora J.P.V.R. nos fornece um retrato das condições de trabalho dos servidores temporários da RPME de Cametá. Nas palavras da informante,

nós queremos fazer essa fala, enquanto coordenação do Sindicato, nós não somos contra o serviço temporário, mas da forma como é tratado o temporário. Porque aqui no Município de Cametá eles trabalham três, quatro meses e só pagam um mês, e não tem garantia nenhuma. Então, por isso que nós somos contra o contrato temporário – quando eles assinam, quando não, eles nem assinam o contrato. Então, não tem nenhuma garantia porque não assina contrato (J.P.V.R., 2023).

Cametá possui dois *campi* de universidades públicas, um da Universidade Federal do Pará (UFPA) e outro da Universidade do Estado do Pará (UEPA), além de diversos polos de instituições de educação superior, que disponibilizam para o mercado de trabalho anualmente centenas de profissionais licenciados, aptos a contribuir com a educação municipal, muitos destes esperando uma oportunidade de inserção no quadro efetivo do magistério público municipal.

A legislação educacional vigente determina que o ingresso na carreira do magistério público ocorre exclusivamente por concurso público de provas ou prova e títulos, como consta no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 67 da LDBEN de 1996, prontamente recepcionados pelo Regime Jurídico Estatutário (Cametá, 2006a) e pelo PCCR dos Servidores Públicos Municipais, instituído pela Lei nº 212/2012.

O inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 admite a contratação por tempo determinado, mas restrita à “necessidade temporária de excepcional interesse público”. O dispositivo infraconstitucional, que regulamenta a matéria é a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, disciplina a contratação de pessoal por tempo determinado pela administração

pública. No entanto, sua abrangência se restringe à esfera federal, podendo ser adotada por estados e municípios mais no sentido de jurisprudência do que como referência legal específica.

Seguindo determinação constitucional, a lei em questão limita a possibilidade de contratação temporária à eventual “necessidade temporária de excepcional interesse público”, inclusive elencado os casos como tal necessidade que pode se expressar. Logo, com base nesse ordenamento jurídico, não deveria haver professor ou querer profissional da educação com vínculo temporário junto ao poder público municipal, exceto em casos de excepcional interesse público.

Como a literatura especializada (Feldman, 2020; Feldman; Costa, 2021) mostra que a contratação de servidores por tempo determinado é uma prática corriqueira na RPME de Cametá, logo, podemos dizer que a gestão municipal não tem cumprido a lei, pois parece impensável que o Município esteja num estado permanente de ocorrência de situações imprevistas que justifique sucessivas necessidades temporárias de excepcional interesse público.

No que diz respeito à educação, o § 2º do artigo 2º da Lei nº 8.745/1993 estabelece que o número total de professores substitutos e professor visitantes não poderá ultrapassar 20% do total de docentes efetivos em exercício na instituição federal de ensino. Logo, se ela está sendo tomada como norte para a contratação de servidores pela gestão da RPME de Cametá, está sendo mal interpretada, pois, como revelam as estatísticas oficiais atuais, seu percentual de professores temporários em relação ao quadro está perto de 30%.

Ainda com relação a essa questão de aplicação ou entendimento enviesado da legislação, vamos observar que, a despeito de a contratação de docentes temporários ser uma prática corriqueiramente utilizada na RPME de Cametá, só há registro de um único Processo Seletivo Simplificado (PSS) para seleção dos candidatos a vagas de professores, regido pela Chamada Pública nº 02 de 2021 (Cametá, 2021), que selecionou 55 docentes para atuação em escolas do campo, em regime temporário.

A esse respeito, o artigo 3º da Lei nº 8.745/1993 determina que o recrutamento do pessoal a ser contratado será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive na imprensa oficial. A única justificativa plausível para se prescindir do PSS seria a contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública, de emergência ambiental e de emergências em saúde pública, o que não ocorreu em Cametá, pelo menos nos últimos dez anos, exceto no período da pandemia de covid-19.

A bem da verdade, a contratação de servidores temporários pelo poder público municipal, inclusive para provimento de cargos na RPME, no período 2013-2023, na maior parte do

tempo, ocorreu sem qualquer forma de disciplina legal. Isso porque, no ordenamento jurídico municipal, o único dispositivo que autoriza e regulamenta a contratação de pessoal por tempo determinado é a Lei nº 391, de promulgação recente, 23 de dezembro de 2021 (Cametá 2021c).

A utilização clientelista da contratação de professores e de outros profissionais da educação é um caso exemplar dos expedientes comumente utilizados pelos políticos locais para barganhar apoio nas disputas pelo controle do poder executivo (e por uma cadeira na câmara de vereadores). Essa prática fere pelo menos três dos princípios constitucionais da administração pública: o princípio da *impressoalidade*, pois a contratação e, sobretudo, a prorrogação dos contratos depende de apadrinhamento político com integrantes do Poder Executivo e com vereadores; o princípio da *moralidade*, pois, mesmo que essa política não se enquadre como ilegal, na medida em que se justifica sob o argumento da necessidade temporária de excepcional interesse público, revela-se imoral, do ponto de vista da sua utilização político-eleitoral; o princípio da *publicidade*, na medida em que os contratos, salvo exceção da chamada pública nº 02/2021, não têm critérios objetivos e edital aberto à ampla concorrência dos profissionais interessados, mas restringe-se à discricionariedade dos agentes políticos.

Para chegar e se manter no poder, os grupos que constituem a elite política local precisam não só construir uma ampla base de apoio, como também inviabilizar o fortalecimento político do adversário, criando um cenário político caracterizado por disputas eleitorais acirradas, que se desdobram no exercício da administração pública local e na gestão da Rede Pública Municipal de Educação, em particular.

É assim que a Prefeitura e a SEMED, de forma especial, se transformam quase que numa propriedade privada do grupo que exerce o poder político local, que age de forma similar aos proprietários de empresas privadas na relação com os trabalhadores vinculados temporariamente à SEMED, pois contrato e distrato são prerrogativas que vereadores, prefeitos e outras lideranças políticas fazem a seu *bel prazer*. Com efeito, a melhoria da educação pública municipal, que deveria ser o objetivo precípua dos mandatários, fica em segundo plano, pois o objetivo imediato é usar a estrutura da RPME de Cametá para a manutenção no poder.

A esse respeito, o entrevistado E.C., secretário municipal de educação do governo 2021-2024, tece a seguinte análise:

aqui em Cametá, a gente vê uma classe política muito interessada em não fazer a educação ter qualidade, infelizmente. Na verdade, o que a gente percebe é que a classe política tem uma visão da Secretaria de Educação como se fosse a “galinha dos ovos de ouro”, porque tem muito recurso, é o maior orçamento. “Eu posso, a

partir da secretaria de educação, criar uma base política ou criar um orçamento que garanta a minha reeleição” (E.C., 2023).

Nessa perspectiva, Feldman (2020) identificou que, além da contratação de professores temporários, existem outros dois elementos estratégicos da gestão educacional municipal fortemente conectados com as disputas eleitorais: a lotação e distribuição de carga-horária para docentes concursados, e a indicação política de diretores.

Com base na Legislação Educacional local analisada, acrescentaríamos, ainda, nesse rol de cargos de provimento por indicação política, as funções gratificadas de vice-direção escolar, suporte pedagógico (coordenação pedagógica) e secretário-geral de unidade escolar, conforme disciplinado pela Lei Municipal nº 212/2012, especificamente no art. 8º, incisos I a IV.

De acordo com a referida Lei, que dispõe sobre a adequação da carreira da área de magistério e criação unificada do PCCR dos profissionais de educação básica do Município, todas essas funções gratificadas, “[...] são de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo, desde que recaia em profissionais ocupantes de cargos efetivos e devidamente habilitados” (Cametá, 2012).

Na tabela 5, a seguir, vemos os percentuais de gratificação acrescidos aos vencimentos-base dos profissionais em exercício de funções gratificadas.

Tabela 5 – Percentuais de gratificação das funções gratificadas da RPME de Cametá

Função	Jornada de trabalho	Porte	Gratificação sobre o vencimento-base (%)
Diretor	40h	Pequeno	30
		Médio	40
		Grande	50
Vice-diretor	40h	Médio	30
		Grande	40
Secretário-geral de unidade escolar	40h	Pequeno	30
		Médio	40
		Grande	50
Suporte pedagógico	40h	Todas	20
Suporte pedagógico em escolas isoladas do meio rural	40h	Todas	30

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base nas Leis nº 212/2012 e nº 256/2013.

Os cargos de vice-direção e suporte pedagógico das escolas municipais são muito requisitados pelo quadro docente. No primeiro caso, o incremento salarial pode chegar a 40%, se o docente for lotado em escola de grande porte. Já o coordenador pedagógico tem um

acréscimo de 20% no salário pelo exercício da função, aos quais serão acrescidos mais 30%, caso esteja atuando em escolas do campo. Todas essas regras são disciplinadas pela Lei nº 212, de 21 de maio de 2012, com as devidas alterações introduzidas pela Lei nº 256, de 05 de dezembro de 2013 (Cametá, 2013b).

A indicação política de coordenadores pedagógicos é uma prática tradicionalmente vigente na RPME de Cametá, embora venha sendo denunciada e combatida pelo movimento de professores organizados em torno do Sintepp subsede Cametá. A esse respeito, R.W.C. salienta: “uma crítica que a gente tem feito, é que desde 2013, era para ter feito concurso para coordenadores pedagógicos”.

Em relação à repartição de carga horária para docentes efetivos, os políticos locais se valem do fato de os professores em efetivo exercício da docência serem lotados inicialmente com jornada de trabalho mínima, de 30h semanais, ou 150 horas-aula mensais (contando a carga-horária de horas atividades extraclasse), mas requisitarem ampliação de carga-horária para jornada dupla, visando o aumento dos seus vencimentos. Os políticos, então, aproveitam-se da prática clientelista para intermediarem a comunicação entre servidor e SEMED, quando o professor pleiteia ampliação da jornada de trabalho. A contrapartida que objetivam esses políticos é o apoio nos pleitos eleitorais ou a garantia da governabilidade. As constantes mudanças na lotação dos servidores da RPME de Cametá, aliás, também foram objetos de crítica do Sintepp subsede Cametá à gestão da Rede no contexto da Conferência Municipal Extraordinária de Educação, realizada em novembro de 2023.

Um outro fenômeno por meio do qual se expressa o clientelismo, sempre presente no período de lotação, é a remoção de professores e outros servidores de escolas do campo para a sede do Município, e vice-versa. Os servidores efetivos residentes na cidade demandam constantemente remoção para as escolas urbanas, o que cria mais um espaço de atuação política clientelista de troca de apoio político pela remoção. Quando esses profissionais, estando lotados em escolas urbanas, não estão alinhados politicamente com a gestão municipal ficam sujeitos à remoção para escolas do campo, feita em caráter de represália.

Consultando as pesquisas que tratam da educação municipal de Cametá, no que diz respeito a esses fenômenos analisados, em termos exemplificativos, Feldman (2020, p. 50) destaca que, “[...] quando troca o governo, após o ciclo eleitoral, muitos professores que não apoiaram o prefeito ou os vereadores vencedores no pleito, perdem 100 horas. Ou são removidos para o interior, isto é, para fora do distrito urbano central”.

O professor do quadro efetivo da RPME de Cametá D.R.G., coordenador do Fórum Municipal de Educação de Cametá no período de 2013 a 2016, nos relatou que, pelo fato de

ser ligado ao governo anterior (PT), no início da gestão 2017-2020 (do ex-prefeito Waldoli Valente), sua lotação foi removida para uma escola ribeirinha.

Quando da realização da VII Conferência Municipal de Educação, em 2018, precisando a comissão organizadora de informações indispensáveis para a avaliação e atualização do PME 2015-2024, que aquele professor poderia fornecer, estando ele envolvido na complexa rotina de docente que mora na cidade, mas atua no campo, não conseguia participar das reuniões ou acompanhar mais de perto do movimento de organização da Conferência. Nesse sentido, o entrevistado nos relatou o seguinte: “e aí, na época o governo do Waldoli, eles diziam: ‘ah, porque nós não temos muitas informações’. Quer dizer, nos jogaram tudo pro interior e queriam que a gente viesse dar informações” (D.R.G., 2023).

A remoção pela mediação política na RPME de Cameté expressa localmente um fenômeno *sui generis* da democracia brasileira: a relação pessoal está cima da lei. Assim, o *status* de cidadão é considerado inferior ao do indivíduo que mantém relação de proximidade com as elites que desfrutam de privilégios.

Daniel (1994, p. 25) nos chama a atenção para o fato de que “[...] no Brasil, a distinção de espaços de poder político e dos direitos instituídos costuma ser turvada pela eficácia das relações fisiológicas”. Damatta (1997), por seu turno, analisa que no Brasil geralmente o *status* de cidadão é evocado em situações em que o indivíduo está em posição de inferioridade, de anonimato ou sujeito a alguma sanção/punição, como em abordagens policiais, por exemplo. Já quando o cidadão tem alguma relação (de parentesco, de amizade ou política) com alguma personalidade política influente, ele é chamado pelo nome. No dizer do autor,

[...] se o indivíduo (ou cidadão) não tem nenhuma ligação com pessoa ou instituição de prestígio na sociedade, ele é tratado como um inferior. Dele, conforme diz o velho ditado brasileiro, quem toma conta são as leis (Damatta, 1997, p. 55).

Essa forma de (não)exercício da cidadania se particulariza na RPME de Cameté quando um professor, que é lotado numa escola do interior, consegue mudar sua lotação para uma escola urbana prescindindo de qualquer ato autorizativo do Poder Público, pautado, entretanto, na relação com um político (geralmente, um vereador) com quem mantém relação clientelista. Utilizando-nos das palavras de Damatta (1997, p. 58), nesse caso, diríamos que

[...] o cidadão é a entidade que está sujeita à lei, ao passo que a família e as teias de amizade, as redes de relações, que são altamente formalizadas política, ideológica e socialmente, são entidades rigorosamente fora da lei.

Em relação à forma de provimento da função de diretor escolar, observamos que, no período de 2013 até agosto de 2022, a RPME de Cameté ainda não possuía dispositivos legais

regulamentadores do processo de eleições diretas ou outras formas democráticas de escolha. O amparo legal para a indicação política dessa função estava no artigo 8º da Lei Municipal nº 212/2012, no qual a função de diretor escolar é instituída como função gratificada, portanto de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito.

A Lei Municipal nº 274/2015, que criou o Plano Municipal de Educação (PME) de Cametá para o decênio 2015-2024, na sua meta 10, visava “[...] estabelecer procedimento de acesso às funções de direção que conjuguem o desempenho pedagógico à participação das comunidades escolares por meio de eleições democráticas”.

Do ponto de vista formal, a meta não foi alcançada, pois observamos que o parágrafo único do artigo 11 da referida lei estabelecia que a “[...] a eleição para diretor e vice-diretor de Unidade Escolar dar-se-á em aprovação de lei específica ou complementar” (Cametá, 2015), porém, essa lei específica ou complementar não chegou a ser criada – o processo de eleições diretas para escolha de gestores escolares de escolas públicas municipais foi disciplinado por um decreto, conforme debatido mais adiante.

Do ponto de vista real, menos ainda, já que não foi efetivada a estratégia 10.1 do PME (2015-2024), que previa “desenvolver medidas que viabilize a eleição direta para escolha de diretores de escola com ampla participação da comunidade escolar no prazo máximo de 02 anos da vigência do plano”, ou seja, até 2017.

No PNE 2014-2024 (Brasil, 2014), a meta 19 estabelece a conjugação de “critérios técnicos de mérito e desempenho” com a “consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas”, como estratégia democrática de escolha dos diretores, inclusive com previsão de repasse voluntário de recursos da União aos demais entes como forma de incentivo à materialização da referida meta (estratégia 19.1).

A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundeb, ao estabelecer as condicionalidades para que os municípios recebam a modalidade de complementação da União VAAT (valor anual total por aluno), determina que o provimento do cargo ou função de gestor escolar seja efetivado “[...] de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho” (Brasil, 2020).

No âmbito do Estado do Pará, a Lei estadual nº 7.855, de 12 de maio de 2014, institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino (Pará, 2014).

Na RPME de Cametá, até o final de 2023, a comunidade escolar e/ou local não participava do processo de escolha dos gestores das suas unidades escolares (as eleições para dire-

ção de algumas escolas só ocorreram em dezembro de 2023), mesmo diante de determinações legais, em nível nacional e local, em prol da adoção de formas democráticas de provimento. Essa realidade começa a mudar em agosto de 2022, quando foi publicado o Decreto Municipal nº 156/2022 (Cametá, 2022c), que “dispõe sobre os critérios técnicos de mérito e de desempenho e a consulta à comunidade escolar para provimento da função de gestor escolar das escolas da Rede de Ensino Público do Município de Cametá-PA e dá outras providências” (Cametá, 2022).

Em entrevista concedida para nossa pesquisa em setembro de 2023, o Secretário Municipal de Educação da gestão 2021-2024 se mostrava otimista quanto à realização das eleições para a escolha dos gestores das escolas da RPME de Cametá, especialmente como ferramenta de enfrentamento à prática de uso político-eleitoral da nomeação desses cargos.

Eu acredito que a eleição direta vai ser um passo importante, até mesmo para combater esse vício que existe entre executivo e legislativo de indicação de diretores escolares. Eu sei que os mandatos precisam dessas direções para ampliar ou até manter suas bases políticas, eu entendo, isso, mas a educação não pode ser [utilizada com essa finalidade]. Nós temos muitos diretores bons aqui, mas a gente esbarra naquela questão da autonomia (E.C., 2023).

O fato é que até o final de 2023, período em que se deu a realização de processos de eleições diretas em algumas escolas públicas municipais, o critério de escolha de gestores das escolas da RPME de Cametá era a indicação do prefeito, de vereadores e de outras lideranças políticas locais. A esse respeito, é elucidativo o depoimento do Professor F.F.R.S., do quadro efetivo da RPME de Cametá, diretor de uma escola pública municipal e presidente do CACS-Fundeb 2023-2025. Relata ele:

a escola que eu dirijo não foi uma indicação política, foi [em troca de] um apoio político que eu dei para o prefeito. E quando eu fui conversar com ele, eu pedi a direção da escola para um amigo – porque eu não queria, mas aí, no início do governo apareceu aqui um vereador com um documento dizendo que a escola era dele: “essa escola aqui é minha e essa aqui é a pessoa que vai dirigir a escola”. Aí, eu tomei a atitude de ligar para o prefeito e eu falei que queria ser diretor da escola (F.F.R.S., 2023).

Quer dizer, o que estava em discussão não era a opção entre indicação política e escolha pela comunidade escolar, mas quem teria a prerrogativa para indicar o diretor, sempre sob o controle de políticos ligados ao governo.

Do ponto de vista legal, por outro lado, a escolha democrática dos gestores escolares foi sacramentada na edição de 10 de outubro de 2023 do Diário Oficial Eletrônico do Município de Cametá, onde foi publicado o Edital de convocação para a eleição de diretor e vice-

diretor de unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Cametá – nº 003/2023 (Cametá, 2023c).

Nesse documento, contudo, o §1º do artigo 2º estabelece critérios que desobriga a ampla maioria das escolas públicas municipais de realizar eleições para a escolha de seus gestores:

§1º - Estão aptas a participar do processo eleitoral para direção e vice direção escolar as unidades escolares públicas municipais com ato de autorização de funcionamento emitido pelo Conselho Estadual de Educação, por meio de resolução e parecer, conforme Art. 2º, §1º do decreto municipal nº156/2022, validado pelo Conselho Municipal de Educação, *com o Conselho escolar ativo e regular*, e acima de 400 (quatrocentos) alunos, contemplando o processo censitário (Cametá, 2023, p. 2, grifo nosso).

Dentre todas essas condicionalidades, destacamos a pré-condição de a escola estar com o conselho escolar ativo e regular. Na entrevista com membros da direção do Sintepp subsede Cametá, nos foi relatado que existem escolas que estão com o conselho inativo, dentre outras coisas, por conta da ausência de prestação de contas dos recursos do PDDE (“Programa Dinheiro Direto na Escola”, do Governo Federal) recebidos em anos anteriores.

Adotando uma postura própria do gerencialismo, a gestão da RPME de Cametá tem monopólio dos aspectos que interferem na função social da escola, como o controle da matriz curricular municipal, mas deixa as escolas municipais desassistidas em relação à regularização da atuação de seus conselhos. Nas palavras do entrevistado professor R.W.C. (2023),

a gente não observa nesse Documento [Curricular municipal, a correspondência com as necessidades educacionais municipais], não foi chamada a categoria, não foi chamado numa grande assembleia, ou, então, por distrito, para discutir o currículo que nós queremos para nossas crianças.

Essa situação de irregularidade para o funcionamento das escolas e de seus conselhos, de forma particular, revela que a Secretaria Municipal de Educação, no período de 2013 a 2023, não implementou políticas voltadas para a regularização das suas unidades escolares junto aos órgãos competentes, o que implicou, além da suspensão de repasses do PDDE, na impossibilidade de eleger democraticamente seus gestores. A esse respeito, o professor F.F.R.S. (2023) salienta: “[...] você está fazendo os processos de eleições diretas nas escolas sem que tivesse feito um trabalho inicial, sem que tivesse estruturado isso”.

Do ponto de vista das pré-condições que deveriam ser atendidas para que as candidaturas à função de direção escolar fossem formalizadas, merece destaque a obrigatoriedade de que o professor candidato seja concursado para a escola onde atua, para o distrito onde se lo-

caliza a instituição ou, se sua lotação de origem for outra escola ou distrito, deverá ter seu processo de remoção já formalizado junto à Prefeitura.

Esse critério não existia no Edital nº 003/2023, de convocação para a eleição de diretor e vice-diretor de unidades escolares da RPME de Cametá, publicado na edição do dia 10 de outubro de 2023, do Diário Oficial do Município. Foi incluído pela Errata nº 01, publicada na edição do dia 01 de novembro de 2023 do mesmo Diário Oficial.

Art. 4 - Fica acrescido no Art. 9º os itens XVII e XVIII, que contemplarão as seguintes redações:

XVII - Estar lotado na unidade escolar a qual pretende concorrer à eleição;

XVIII - Ter realizado concurso público municipal para a escola ou distrito que pretende concorrer e em caso de não ser o local de origem de concurso, deverá apresentar a portaria de remoção expedida pela Secretaria Municipal de Administração - SEMAD (Cametá, 2023).

A professora E.S.M. (2024), presidenta do CME e membro da comissão organizadora das eleições, justificou a adição desse requisito:

na errata, era pra ser só em relação às escolas que estariam impedidas de participar, mas a assessoria jurídica comentou que houve um impedimento no Município de Mocajuba, porque a chapa que havia ganho numa escola tinha sido impedida de assumir porque um dos candidatos não cumpriu o critério de ter sido concursado para a localidade que tava concorrendo. Quando ela falou isso, eu disse: “então, na errata tem que tá garantido isso também”.

A questão controversa a respeito dessa condicionalidade é que a ampla maioria das remoções que ocorreram em todos os governos municipais do período 2013-2023 não foram formalizadas, ou seja, um professor que é lotado numa escola do interior consegue mudar sua lotação para uma escola urbana por meio da interseção de um político (geralmente, um vereador) junto ao prefeito ou secretário de educação, mas sem que seu processo de remoção tenha sido sequer solicitado formalmente para a administração municipal.

Com efeito, esse critério em tela excluiu do processo um número significativo de professores que mesmo atuando há bastante tempo na escola onde ocorrerão as eleições, não puderam se candidatar ao cargo de direção porque sua lotação na unidade tem caráter provisório e informal. Como atesta a professora E.S.M. (2024), “nós temos muitos colegas no Município que fizeram o processo de transferência da zona rural para a urbana, mas não vieram documentados. Então, a errata pediu para ter o número do processo de remoção”.

Claro que existe a justificativa legal para a adoção desse requisito ao rol inicial de condicionalidades, mas não podemos deixar de notar, com base nos depoimentos dos representantes do Sintep, da Presidenta do CME, além de ser de conhecimento público no Município, que no intervalo entre as publicações do Edital de convocação e da Errata houve uma

intensa mobilização de lideranças políticas locais e dos diretores de escola (indicados) para formalizar candidaturas ligadas a grupos político-partidários, obstruir candidaturas opositoras, retirar suas unidades da lista das escolas aptas à realização de eleições e dissuadir a administração municipal da realização das eleições.

Diante desse contexto, observamos um fenômeno desalentador para o processo de democratização da gestão da RPME de Cameté: na ampla maioria das escolas que passaram pelo processo de eleições diretas, realizado em dezembro de 2023, houve uma única chapa inscrita, com a candidatura de diretores que já ocupavam a função, alguns, há mais de 5 anos. Diante das condicionalidades impostas e do conhecimento que temos do contexto político-institucional do Município, fica difícil de aceitarmos totalmente a eventual hipótese de que em cada escola a comunidade reconheça o diretor eleito – sem concorrência – como o único profissional que reúne as condições para o exercício da função.

Do ponto de vista do referencial teórico-metodológico que estamos trabalhando essa possibilidade é inconcebível, haja vista que a gestão é tomada como uma forma de *práxis* e, portanto, passível de ser exercitada e/ou aprendida por qualquer indivíduo, desde que a ele sejam facultadas as devidas condições materiais e conceituais. Ademais, vimos com Pateman (1992) que a participação é uma atividade ontologicamente pedagógica, ou seja, aprende-se a participar no processo de participação. Com isso, queremos dizer que os atributos de diretor escolar não são inatos nem uma dádiva compartilhada por uma elite de educadores que se coloca acima de seus pares, pelo contrário, qualquer educador pode ser gestor, desde que tenha as condições para tal.

Com todas as condicionalidades estabelecidas, de acordo com o quadro a seguir, apenas 5% das escolas municipais reuniram as condições para realizar eleições diretas para eleger seus gestores. Nesse conjunto, chama a atenção o fato de apenas 3 escolas do campo estarem incluídas e nenhuma escola ribeirinha, onde as ingerências dos políticos são ainda mais incisivas, como é de conhecimento público no Município.

Quadro 6 – Unidades escolares aptas à realização de eleições para direção e vice-direção
(Continua)

Quant.	Escolas aptas à realização de eleições
Distrito Cameté Urbano	
01	EMEI Prof. ^a Maria Regina Assunção
02	Complexo Infantil Dom José Elias Chaves
03	EMEF Raimunda da Silva Barros
04	EMEF Maria Nadir Filgueira Valente
05	EMEF Prof. Dalila Leão
06	EMEF Santa Santos
07	EMEF São João Batista

Quadro 6 – Unidades escolares aptas à realização de eleições para direção e vice-direção

(Continuação e conclusão)

Escolas aptas à realização de eleições	
Distrito de Areião	
08	EMEIF Prof. Raimundo da Costa Caldas
Distrito de Juaba	
09	EMEIF Prof. João Moraes Bittencourt
Distrito de Porto Grande	
10	EMEIF São Tomé

Fonte: Elaborada pelo autor do trabalho, com base na Errata do Edital de convocação para a eleição de diretor e vice-diretor (Cametá, 2023d).

No Edital de convocação, a “EMEIF de Bom Jardim” e a “EMEF General Osório” apareciam na relação das escolas aptas à realização de eleições, mas foram excluídas desse rol na Errata do Edital (Cametá, 2023d). Segundo a professora E.S.M. (2024), a primeira foi desabilitada do processo porque não atendia ao seguinte critério: “estar com Conselho escolar ativo e regular”. A segunda, a princípio, não estava obrigada a realizar eleições, já que seu número de alunos não chegava a 400. No entanto, “a direção e o conselho da General Osório disseram que, mesmo não estando no perfil de alunos, se eles poderiam participar, e a gente [Comissão Organizadora da Eleição] disse que não haveria impedimento” (E. S. M., 2024).

No entanto, tendo o diretor dessa escola constatado que não atendia aos critérios para formalizar sua candidatura, pois não possuía portaria de remoção para a “EMEF General Osório”, e sabendo que sua vice-diretora pretendia lançar-se à disputa da função, formalizou o pedido de desistência da escola do processo. Assim, o fato de o processo de eleições diretas ser uma determinação para apenas 5% das escolas, fez com que esse e os demais os diretores indicados por políticos permanecessem no exercício da função.

Consultando essa situação para além do âmbito local, constatamos que essa dificuldade de ampliar o número de escolas que escolhem seus dirigentes democraticamente não é um problema específico da RPME de Cametá, mas a expressão de uma realidade que ocorre tanto na esfera estadual como em âmbito nacional. Dados do Censo Escolar do Inep de 2022 dão conta de que apenas 7,1% das escolas públicas brasileiras e 2,5% das paraenses selecionaram seus diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar.

Esse fato nos dá uma ideia do quanto é desafiador o projeto popular de democratização da sociedade brasileira, no âmbito do qual está a democratização da (gestão da) educação (Peroni, 2012). Na base desse problema está o fato de a prática social da educação ocorrer nos limites de numa estrutura social marcada por relações sociais hierárquicas e pela desigualda-

de. A propósito, não podemos perder de vista, conforme assegura Wood (2011), que a democracia não é um valor genuíno do capitalismo, e a sociedade brasileira é capitalista.

Ademais, entendemos que o processo de eleições de diretores e vice-diretores de unidades escolares da RPME de Cametá também revela a face gerencial da gestão da educação adotada pelo Estado brasileiro, na medida em que se trata de uma determinação imposta “de cima para baixo”, ou seja, do Governo Federal para o Governo Municipal).

Dessa forma, dispõe o inciso I do § 1º do Artigo 14 da Lei nº 14.113/ 2020, que uma das condicionalidades que as redes públicas de ensino devem cumprir para receber a complementação VAAR (Valor Aluno Ano por Resultados) do Novo Fundeb é o

[...] provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020).

Para o processo de construção da democratização da gestão educacional, essa forma decretada (Dourado, 2012) de realização de eleições diretas para a escolha de gestores escolares está longe de ser a ideal, uma vez que a democracia substantiva deve ser construída de forma consciente por todos os indivíduos humanos, ou seja, deve ser construída a partir da base da sociedade (Mészáros, 2017; Pateman, 1992). No contexto da RPME de Cametá, a adoção de critérios democráticos para a escolha de gestores escolares não é uma atitude propositiva da gestão, mas reativa, por força da lei, que impõe como uma espécie de sanção o não recebimento de recursos em caso de não cumprimento das suas determinações.

Lembremos que a legislação educacional que propunha ações democratizantes como essa já existe pelo menos desde a Lei Orgânica Municipal, culminando no PME 2015-2024 e, mesmo assim, não se materializou. Discorrendo sobre esse assunto, a professora J.P.V.R. (2023) é categórica: “agora, por exemplo, [ocorrerá], a eleição direta para diretor de escola. Não é por bondade que ele [prefeito] vai fazer, é por obrigação. É a obrigatoriedade, porque se não fazer, não recebe verba. Então, tá condicionado”.

Por outro lado, contraditoriamente, embora como “democratização imposta por decreto”, como diz Dourado (2012), não podemos deixar de reconhecer que com a garantia legal da escolha de gestores escolares a partir de critérios mais democráticos, a sociedade civil organizada passa a ter a possibilidade utilizar esse expediente para, de fato, potencializar a sua participação na gestão da RPME de Cametá (Chauí, 2000) – até porque a escolha de gestores escolares pela via democrática é uma pauta que nasceu das lutas populares.

Nessa perspectiva, a professora J.P.V.R., mesmo criticando a forma como o processo está sendo implementado, reconhece-o como uma oportunidade para quebrar vícios autoritários, patrimonialistas e clientelistas de gestão, por meio das políticas de democratização:

mas, no mínimo, nos ajudou a escolher os diretores – porque, no governo atual, cada escola tem um dono, é familiar, cada escola é de uma família, e se o diretor for pra lá e não fazer o que a família quer, ela manda embora. Então intensificou isso, o assédio muito grande dentro das escolas nessa linha (J.P.V.R., 2023).

Com base nessas análises, podemos dizer que a RPME de Cametá está inserida em um contexto político-institucional marcado pela transformação das políticas públicas bens políticos ou bens clientelísticos, que são utilizadas como “moeda de troca” entre políticos locais e a população. Nesse contexto, analisando os governos do período de 2013 a 2023, constatamos que o clientelismo foi o elo entre Estado e sociedade civil, e, nessa exata medida foi funcional para a manutenção do *status quo*, alimentou uma forma de relação social de subserviência da população em relação à elite política local, que não estão em condições de igualdade no exercício da gestão da educação pública municipal.

Nessa perspectiva, destacamos o seguinte relato do professor F.F.R.S. (2023): “um dia eu cheguei na SEMED e tinha lá uns cinco diretores. Eu perguntei o que eles estavam esperando e eles disseram: ‘estamos esperando o vereador aí pra levar a gente pra falar com o pessoal aí’”. Quer dizer, o simples atendimento ao público necessita da intermediação de vereadores, que, mediante constrangimento ou assédio, objetivam fazer com que os servidores públicos lotados na SEMED contemplem seus desejos.

Na base da pirâmide das relações clientelistas, os profissionais da educação terceirizam o protagonismo do exercício dos seus direitos e alimentam o descrédito ao Estado democrático de direito, na medida em que legitimam a sobreposição das relações pessoais e políticas em detrimento da impessoalidade e da legalidade como princípios da administração pública.

A contratação de servidores em regime temporário, a distribuição de carga-horária para docentes efetivos, a indicação política de diretores, vice-diretores, suporte pedagógico e secretário-geral das escolas, bem como a prática de remoção servidores de escolas do campo para a sede do Município (e vice-versa), a partir da reiteração da cultura do medo, tem potencial para promover uma espécie de silenciamento da sociedade civil, especialmente dos profissionais da educação, diante dos problemas educacionais da RPME de Cametá, o que lhes distancia da possibilidade de exercício efetivo de controle social.

Os profissionais da educação, como sujeitos que dispõem de elementos teórico-práticos para analisar os problemas educacionais e pensar as possíveis soluções, são indispensáveis para a democratização da gestão de uma rede de educação, desde que sejam tratados com isonomia pelo poder público e desfrutem de autonomia para atuação.

A autonomia é um dos princípios indispensáveis para o exercício da efetiva participação da sociedade civil na gestão da educação, pois a implementação de um projeto de educação verdadeiramente inclusivo e de qualidade social é resultado da atuação político-organizativa dos setores historicamente negligenciados em relação ao direito à educação, logo esses sujeitos precisam dispor de autonomia para defender suas pautas históricas de reivindicações.

Para Barroso (2013, p. 25), “[...] o conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias”. Assim, é com base no princípio da autonomia que os indivíduos e os órgãos colegiados de gestão devem, dentro dos limites legais, ser capazes de exercer plenamente a participação social e, numa perspectiva de cidadania ativa, articular coletivamente novas bases legais, teóricas e práticas com vistas à democratização da gestão da educação e da sociedade como um todo.

No entanto, parece-nos incompatível o exercício da autonomia com a situação de profissionais que não sabem até quando terão vínculos com a administração pública, por quanto tempo exercerão determinadas funções (gratificadas) ou até quando permanecerão lotados na mesma instituição. É, no mínimo, difícil de se imaginar que os profissionais da educação que trabalham sob essas condições possam ir para o enfrentamento com os governos e seus representantes quando julgarem que os interesses de sua categoria ou os direitos sociais não estão sendo devidamente assegurados.

No entanto, a análise concreta de fenômenos que traduzem um estado de apatia política, sobretudo no que se refere à postura dos servidores públicos, precisa excluir qualquer tipo de moralismo e considerar a materialidade da vida no contexto de uma sociedade empobrecida e desigual, como é o caso de Cametá.

Fenômenos como a formalização de candidaturas únicas para disputar essas eleições para gestores de unidades escolares, por exemplo, seria bem mais cômodo de serem analisados pelo viés da “falta de vontade política”, “desinteresse por questões políticas” ou qualquer outra justificativa do gênero. No entanto, a realidade é bem mais complexa do que a forma como se nos mostra, e um fenômeno como esse, da forma como se manifesta na RPME de Cametá, é produto de múltiplas determinações.

Em primeiro lugar, é preciso considerar os limites do financiamento da educação pública brasileira que vivencia, nos termos de Luque e Silva (2004, p. 414), um desequilíbrio orçamentário crônico, pois “[...] as demandas de despesas públicas excedem largamente as receitas factíveis”. Como desdobramento direto dessa situação, a remuneração da profissão docente – e dos profissionais de educação, e um modo geral – no Brasil é aquém da sua importância social e do dispêndio de capacidade de trabalho.

A despeito de a Lei nº 11.738/2008 ter instituído o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica, a média salarial dos professores só alcança 78,1% do rendimento de profissionais de outras áreas com formação em nível superior (Inep, 2020). Ou seja, mais de quinze anos após a promulgação da lei supracitada, nem mesmo a equiparação de ganhos com outras profissões, o mínimo, foi conseguido.

Como destaca Pinto (2009, p. 60),

[...] o melhor indicador de prestígio de uma profissão é o salário pago àqueles que a abraçam como fonte de vida e sustento. Quando se fala em valorização salarial, contudo, há que se ter claro de que a medida não é, necessariamente, um valor muito acima, mas, simples e tão somente, o que já é pago por outras profissões.

Trata-se de um fenômeno que resulta de uma lógica economicista de valoração das profissões – que privilegia setores profissionais diretamente envolvidos na produção de mais-valia – mesclada com a tradição de privilégio de algumas profissões majoritariamente acessadas pelas elites nacionais (Saad Filho; Moraes, 2018), dentre as quais, a docência na educação básica pública não comparece.

Acrescente-se a isso a permanente racionalidade econômica (Kuenzer, 2013), que, especialmente na configuração neoliberal do Estado contemporâneo, limita a possibilidade de ampliação do investimento em educação sob dois fenômenos interligados: a) o pseudoargumento de que a gestão eficiente e eficaz consegue entregar melhores resultados com pouco recurso, produto da implementação do princípio gerencial na gestão da política educacional; b) os efeitos perversos da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, na prática, significa irresponsabilidade social, pois as limitações que impõe à elevação da despesa total com pessoal do Poder Executivo têm sido tomadas como argumento pelos governantes para aplicar a lógica da austeridade fiscal na definição dos orçamentos educacionais anuais e plurianuais.

No âmbito da RPME de Cametá, por exemplo, o artigo 4º da Lei Municipal nº 235/2013, que criou o Fundo Municipal de Educação, a ser administrado conjuntamente pelo

Secretário de Educação e pelo Prefeito, destaca que “a contabilidade orçamentária e patrimonial deste Fundo, ficam submissas aos termos da Lei Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF [...]” (Cametá, 2013a).

Essas determinações universais condicionam a atuação dos profissionais da educação, diante dos quais a luta pela construção de uma cidadania ativa (no longo prazo) tem como principal obstáculo a perda do cargo ou a função pública que exercem a mudança de lotação para escolas distantes da residência, dentre outras formas de retaliação.

Na prática, para o caso dos servidores efetivos, a lotação em uma escola urbana diminui muito o tempo de deslocamento casa-trabalho, os gastos com alimentação e transporte, dentre outras questões ligadas à configuração geográfica e climática do Município, que impõem muitas dificuldades para a ida dos servidores que moram na cidade para as escolas campo. A nomeação em funções gratificadas ou a complementação de carga-horária acima da mínima definida em lei, por seu turno, representam um incremento salarial fundamental para os servidores, que aspiram por melhores condições de alimentação, saúde, educação, transporte, dentre outras, sub garantidas pelo poder público.

Tudo isso é ameaçado por qualquer ação política em desacordo com a orientação do governo vigente, mesmo que a ação em questão vise a democratização da gestão da educação, da relação Estado-sociedade civil, mais amplamente, com vistas a promover o acesso de uma educação de qualidade para todos os indivíduos, indistintamente. Para os servidores efetivos, uma participação ativa, que os leve a questionar os métodos, concepções e práticas de gestão, significa a remoção para uma escola mais distante da residência ou a destituição de uma função gratificada.

Para os servidores temporários, por seu turno, a situação é ainda pior, pois entrar em rota de colisão política com a situação significa o desemprego. Trata-se de sujeitos que lutaram para se qualificar e, após a conclusão dos estudos, convivem com a frustração de não conseguirem um emprego na sua profissão por conta dos efeitos negativos do desemprego estrutural (Mészáros, 2011) que estamos vivendo no capitalismo contemporâneo.

Diante dessa realidade, não podemos perder de vista o pressuposto estabelecido por Marx e Engels (2007) para que os trabalhadores se organizem politicamente numa perspectiva de *práxis* revolucionária: ter as suas necessidades básicas de sobrevivência minimamente atendidas. Com efeito, ao contrário do que propugna a concepção liberal (capitalista) de democracia, não podemos viver democraticamente apenas na “esfera política”, enquanto impera a desigualdade e a dominação no campo econômico. A democracia verdadeira, ou substantiva,

como diz Mészáros (2017), tem base na igualdade substantiva entre os indivíduos humanos, igualdade material que é o pressuposto da democratização de todas as relações sociais.

No entanto, mesmo nesse contexto político-institucional pouco favorável à democratização da educação, é possível observar ações de enfrentamento a essa prática de silenciamento da sociedade civil, sobretudo a partir da atuação do Sintepp subsele Cametá, que, ao longo desse período (2013-2023), tem atuado de forma a assegurar os direitos dos trabalhadores da educação pública municipal, no que diz respeito à carreira, à remuneração e à participação na gestão da RPME de Cametá. Afirma o professor R.W.C. (2023), nesse sentido:

todos os governos a gente senta, não como uma oposição, não como um adversário, mas como um facilitador, para que a categoria tenha seus direitos respeitados e atendidos – e não só professores, mas também estudantes, o Sintepp coloca ali os representantes [nas mesas de negociação e nos órgãos colegiados] para defender os professores e pra defender também estudantes.

A partir da análise dessas questões, e longe de termos a pretensão de apontar soluções, que só podem ser construídas na vivência real do processo político-popular organizativo, nos desafiamos a sumariar algumas possibilidades de enfrentamento a essas estratégias de silenciamento do contraditório, com base na literatura especializada que estamos embasados.

Para a questão do provimento do cargo de diretor, consultando a literatura especializada, especificamente os estudos de Dourado (2013), observamos que já desde os anos de 1990, a eleição direta aparece como a modalidade mais usual (31,3%) de provimento ao cargo de diretor escolar entre as 26 secretarias estaduais de educação, a do DF, e 26 secretarias municipais de educação das capitais brasileiras analisadas na pesquisa do autor.

Por outro lado, a livre indicação por parte do mandatário ainda era a modalidade mais usual em 22,9% dos casos de escolha de diretores nas secretarias pesquisadas. Se, conforme entende o autor, motivado por resultados de outra pesquisa concluída no início dos anos de 1980, essa modalidade de provimento vincula-se a formas mais usuais de clientelismo, pode-se dizer que é muito significativa a ingerência do Estado na gestão escolar. E se considerarmos que, historicamente, os municípios do interior são berços, por assim dizer, de práticas autoritárias de administração e do chamado fisiologismo político, é de se supor que não é muito favorável o cenário para a democratização do provimento ao cargo de diretor escolar, em nível local, no Brasil.

Ainda segundo Dourado (2013, p. 104), “as eleições diretas para diretores têm sido, historicamente, uma das modalidades tidas pelos movimentos sociais e, particularmente, pelo movimento de professores como uma das formas mais democráticas”, apesar de não estarem isentas de controvérsias. Nesse último aspecto, é sempre bom não perder de vista que as elei-

ções diretas não podem se resumir num fim em si mesmo, devendo assim distanciar-se da passividade cidadã da democracia representativa, e afirmar-se com um dos canais de luta pela democratização da escola e das relações sociais, e pela efetiva participação política dos cidadãos.

Se as formas de provimento ao cargo não definem, por si sós, o tipo de gestão que se fará, mas interfere no seu curso, como destaca Dourado (2013), então entendemos ser razoável, para efeitos de democratização da RPME de Cametá e, nesse processo, para a promoção da participação social, que a modalidade de provimento ao cargo de diretor escolar siga os moldes do que determina o PNE 2014-2024, ou seja, que correlacione “critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar” (Brasil, 2014).

No entanto, até mesmo a adoção de critérios democráticos para o provimento da função de diretor escolar carece de vigilância permanente por parte dos setores democráticos da sociedade civil. Isto porque, conforme a análise que fizemos do processo de eleição para diretores e vice-diretores da RPME de Cametá, num contexto político-institucional marcado pela reprodução de valores antidemocráticos e pouco republicanos, esses critérios democráticos podem ser desvirtuados para manter o apadrinhamento político de servidores públicos, o aparelhamento das escolas aos políticos, assim como para alimentar o clientelismo e as práticas patrimonialistas e autoritárias para a mediação da relação entre Estado e sociedade civil.

No que tange ao acesso às demais funções gratificadas, a solução mais plausível seria a realização de concurso público para cargos como suporte pedagógico e secretaria escolar. Já em relação à lotação em escolas urbanas ou do campo, algumas possibilidades a serem testadas seriam: a melhoria da infraestrutura e das condições de trabalho nas escolas do campo; o incremento salarial proporcional às despesas com deslocamento; e, a institucionalização de uma política de remoção de profissionais baseada em critérios técnicos e pedagógicos, de interesse público. Acrescentaríamos, ainda, a garantia das condições indispensáveis de atuação dos órgãos colegiados (financeiro, político, administrativo e pedagógico), assegurando-lhes, sobretudo, a proporcionalidade de composição (Estado *versus* Sociedade Civil), a isonomia e a autonomia, fundamentais para atuação desinteressada, como diria Gramsci.

A questão que se coloca é: como o primeiro passo será dado? Não podemos esquecer que o clientelismo é uma forma de relação social historicamente instituída, e, como tal, podem mudar os agentes, mas permanecem as práticas. Isso significa dizer, que, na prática, mesmo que os sujeitos que hoje estão envolvidos nessa dinâmica clientelista decidam negar essa relação, há sempre o risco de eles saírem do sistema e seus espaços serem ocupados por outros.

Por isso torna-se central a discussão da democratização das próprias relações sociais, no âmbito das quais está situada a prática social da educação, pois o modo de produção que origina as relações sociais vigentes, o capitalismo, não tem a democracia como um dos seus valores intrínsecos (Wood, 2011).

A respeito desse fenômeno de mudança dos agentes e permanência das práticas, elucidativos são os argumentos de E.C., que nos fornece um retrato sintético da dificuldade que o gestor, por mais bem intencionado que seja, enfrenta para caminhar na contramão da tradicional prática de utilização da coisa pública para atender interesses privados:

quando eu cheguei aqui [na SEMED], e aqui vou ser bem sincero, mesmo eu estando hoje vice-prefeito, eu não cheguei aqui para aparelhar a Secretaria de Educação, eu cheguei aqui com o objetivo de fazer realmente com que a Secretaria fosse essa instituição que chegasse até às escolas, respeitasse os profissionais, chegasse com políticas educacionais que realmente fizesse com que a educação desse esse salto de qualidade, *mas a gente não consegue porque a cultura da politicagem – não vou falar de política partidária, vou falar de politicagem – infelizmente ainda é muito forte no nosso município*. Eu vejo, por exemplo, alguns governos que passaram por Cametá, que tradicionalmente têm as suas raízes nos movimentos sociais, também com essa dificuldade. Por exemplo, o próprio PT teve dois governos (E.C., 2023, grifo nosso).

Tratando da política de criação de quadro permanente de profissionais da educação pública municipal, mediante a realização de concurso público, o ex-secretário municipal de educação (2013-2016), professor G.P., corrobora essa constatação de E.C. Ao elencar algumas das políticas públicas implementadas pelo governo 2013-2016 para promover a participação social na gestão RPME de Cametá, G.P. nos relata:

um outro elemento importante foi o concurso público, porque grande parte dos professores eram contratados, e isso é um problema muito sério, e foi uma coisa que nós enfrentamos porque era muito difícil para os políticos conservadores, mas também para os políticos de esquerda. A gente sentia a dificuldade que tinha o governo, os vereadores, de aceitar. *Todo mundo dizia que era defensor do concurso, mas na prática estava indicando pessoas para trabalhar sem concurso* (G.P., 2023, grifo nosso).

Nessa mesma perspectiva, o professor R.D.V. (2023), membro da coordenação do Sintepp Subsede Cametá e conselheiro do CME, tratando dos desdobramentos do excesso de servidores temporários para o chamado “inchaço” da folha de pagamento, tece a seguinte análise:

a gente, dentro do Conselho, tenta construir, mas a Câmara de Vereadores se torna um câncer porque é o que a gente conversa com as pessoas do governo: “olha, se não conseguir independe a Secretaria Municipal de Educação dos parlamentares fica difícil, porque são eles querem as coisas do jeito que é”. Então, eles impactaram muito [a folha de pagamento].

Portanto, nos parece que a solução não é moral, nem individualizada ou pontual, mas deve ser uma construção social, sustentável, que articule ações pontuais com finalidades de longo prazo, buscando sempre institucionalizar legalmente as novas práticas democratizantes e exercitá-las, para que não permaneçam “letra morta”, como foi o caso da implementação do CME e da realização de eleições diretas para gestores escolares, cujas legislações são antigas, mas nunca se materializaram na Rede, a não ser em 2023 como algo imposto por “força da lei”.

3.2 As desafiadoras condições de acesso ao direito à educação pública de qualidade na RPME de Cametá

Estamos trabalhando com a concepção de que a luta por participação social na gestão educacional não se desvincula da pauta histórica de melhoria da qualidade da educação pública. Assim, concordamos com Dourado e Amaral (2011, p. 303), na medida em que esses autores entendem a gestão democrática da educação como

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

Para a sociedade civil (especialmente os setores menos favorecidos) participar da gestão da educação só faz sentido se ocorrer nos moldes de uma *práxis* reflexiva (Vázquez, 2011), isto é, como atuação consciente sob a finalidade de imprimir na política educacional o projeto contra-hegemônico de indivíduo e de sociedade, já que o projeto de educação da classe dominante tem sido funcional às demandas do mercado pela formação de indivíduos do tipo produtivo, dócil e subserviente, adequados à reprodução do capital (Frigotto; Ciavatta, 2003).

Diante disso, um projeto contra-hegemônico de educação, em termos gramscianos (Gramsci, 1985), pleiteia a construção coletiva de uma educação de qualidade socialmente referenciada (e não referenciada no mercado), que vise a formação de seres humanos capazes de compreender as leis da natureza e da dinâmica da sociedade, manipulando-as e/ou resignificando-as em prol da promoção permanente do bem-estar e da emancipação sociais.

No âmbito particular da RPME de Cametá, a qualidade comparece como um dos princípios da educação pública local, desde a Lei Orgânica (art. 150, VII), no arcabouço legal que ampara a criação dos conselhos de educação municipais, e no inciso IV do artigo 2º da Lei nº 274/2015, como uma das diretrizes do Plano Municipal de Educação (PME) 2015-2024. As-

sim, podemos dizer que, do ponto de vista formal, a qualidade da educação é uma das principais finalidades das políticas educacionais desenvolvidas na RPME de Cametá.

Corroborando isso o relatório da VIII Conferência Municipal de Educação, realizada em 2022, ao destacar que

pensar e concretizar uma proposição de educação inclusiva, equitativa, participativa e com qualidade social para a população de nossa Amazônia Tocantina, é um desafio e ao mesmo tempo uma meta estabelecida pela Secretaria Municipal de Educação de Cametá (Cametá, 2022b, p. 7, grifo nosso).

Não podemos deixar de notar, no entanto, o paradoxo, do ponto de vista conceitual, que representa dizer que se quer construir uma educação de qualidade social tendo como um de seus princípios estruturantes o conceito de “equidade”. Santos (2008) nos ensina que tal princípio é característico de uma concepção de mundo que individualiza os problemas sociais, antagonizando-se, desse modo, ao projeto contra-hegemônico de homem, de sociedade e de educação, que se pauta no princípio da “igualdade” para estruturar suas lutas pela garantia de direitos sociais.

Esse paradoxo expressa a já tradicional tentativa de mesclar o “velho” com o “novo”, que é tão característico da administração pública brasileira, como bem demonstraram Fernandes (1981) e Oliveira (2003). No exemplo em tela, o documento resultante da VIII Conferência Municipal de Educação busca compatibilizar o tripé inclusão, participação e qualidade social (de viés mais democrático, inclusive amparados na LDBEN vigente) com a equidade, um princípio característico das políticas neoliberais que, em seu conjunto, visam manter a ordem de relações vigente e aprofundar a exploração do trabalho pelo capital.

Nessa perspectiva, a qualidade oficialmente pleiteada não é a qualidade referenciada em parâmetros sociais, a qual defendemos nesta tese, isto é, aquela que tem como princípios estruturantes da igualdade, que, em termos gramscianos (Gramsci, 1985), objetiva unificar *homo sapiens* e *homo faber*. Ao se pautar em princípios neoliberais, essa noção de qualidade, a exemplo do que está posto no relatório da VIII Conferência Municipal de Educação de Cametá, é a qualidade demandada pelo mercado.

A partir da leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, considerando a realidade brasileira e cametaense, podemos afirmar que a plena materialização da ideia de qualidade socialmente referenciada da educação pressupõe a garantia de uma série de outros direitos e a realização de alguns princípios democráticos fundamentais. Desse modo, a questão da qualidade, do ponto de vista social, vincula-se

[...] a conjunto de outros temas presentes nas linhas e entrelinhas desta Lei [Lei do PNE vigente], como exemplo, política educacional, gestão educacional, gestão escolar, gestão democrática da educação, democracia, cidadania, direito, financiamento da educação, custo aluno, alfabetização na idade certa, qualidade do ensino, qualidade da aprendizagem, qualidade dos insumos pedagógicos (Aranda; Lima, 2014, p. 298).

Defender a melhoria da qualidade da educação significa defender que o acesso à escola pública não é suficiente, ou seja, o poder público deve assegurar as condições para que os cidadãos concluam seus estudos com sucesso e se constituam seres humanos plenos, não só habilitados para cumprir uma função no mercado de trabalho, mas também constituídos como cidadãos titulares de direitos e potenciais criadores de novos direitos.

Historicamente, contudo, essa concepção de qualidade não tem sido materializada em Cameté. Dados do último censo demográfico publicado integralmente (IBGE, 2010) indicam que a taxa de escolarização da população de 6 a 14 anos de idade era de 96,7%, mas 67,43% dos cametaenses estavam na categoria daqueles que não possuíam instrução ou não concluíram o ensino fundamental. Saviani (2014) fala da prática histórica de permanente postergação da meta de universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo pelo Estado brasileiro, de um modo geral. Vemos que no caso particular de Cameté essa lógica se mostra patente.

O documento resultante como relatório da VIII Conferência Municipal de Educação, que atualizou o PME 2015-2024, estabeleceu novos prazos para cumprimento de alguns compromissos firmados por esse Plano. A elevação da taxa de alfabetização da população cametaense com quinze anos ou mais para 95%, que estava estipulada para 2016, foi reprogramada para 2023.

O que foi mantido para até 2024 foram os prazos para a erradicação do analfabetismo absoluto e para redução, em 60%, da taxa de analfabetos funcionais, ainda assim um prazo defasado, considerando que já estamos próximo de fechar o primeiro quarto do século XXI. Desse modo, podemos dizer que o acesso aos conhecimentos historicamente acumulados, por via da escola, pressuposto da plena formação humana (Lukács, 2010), não ocorre de forma plena e universalizada no Município de Cameté.

Para demonstrarmos que as políticas públicas de promoção do direito de acesso à escola pública não têm se mostrado suficientes diante das necessidades sociais, fizemos uma análise comparativa entre o número total da população cametaense de 0 a 4 anos e a quantidade de matrículas ofertadas na etapa da educação infantil na RPME. No censo demográfico de 2022 (com dados parcialmente publicados), o IBGE contou 11.315 crianças com idade até 4

anos em Cametá. Por sua vez, o Inep, por meio da Sinopse Estatística da Educação Básica 2022, contabilizou 5.646 matrículas em creches e pré-escolas da RPME.

Entre 2013 e 2022, intervalo com dados do censo educacional já publicizados pelo Inep, o número de matrícula na Educação Infantil pública da Rede sofreu retração em valores absolutos, indo na contramão dos indicadores do Pará e do Brasil, conforme demonstra a tabela 6, a seguir:

Tabela 6 – Fluxo de matrículas na Educação Infantil da RPME de Cametá (2013-2022)

Ano	Cametá	Pará	Brasil
2013	5.979	247.192	5.377.144
2014	5.874	254.407	5.536.420
2015	5.624	254.483	5.625.001
2016	5.065	260.873	5.895.604
2017	5.260	268.333	6.145.863
2018	5.408	275.318	6.321.951
2019	5.328	279.956	6.466.941
2020	5.201	281.092	6.500.878
2021	5.302	277.368	6.403.866
2022	5.646	290.744	6.628.969

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base no Censo da Educação Básica/Inep.

Esses dados ficam ainda mais preocupantes se consideramos que não contabilizamos o total da população na faixa-etária da educação infantil. Isto porque o IBGE inclui as crianças de 5 anos numa só categoria, como população de 5 a 9 anos de idade, o que dificultou que identificássemos o total de crianças que possuíam 5 anos de idade.

Ainda de acordo com a Sinopse Estatística da Educação Básica 2022, considerando as matrículas realizadas nas redes pública e privada, 6.013 crianças de 0 a 5 que frequentam a Educação Infantil no Município de Cametá. Ademais, apenas 44 crianças nessa faixa-etária estão matriculadas em escola pública de tempo integral. Desse modo, podemos concluir que a oferta de educação infantil pública municipal está muito aquém da demanda da população local.

No que diz respeito ao ensino fundamental, analisando os indicadores de fluxo escolar da RPME de Cametá na série histórica 2013-2020, a partir de dados do Censo da Educação Básica (Inep, 2022), constatamos que essa etapa da educação básica apresenta uma tendência de piora da qualidade oficialmente considerada: a taxa de promoção caiu, a de repetência aumentou e a de evasão se manteve praticamente estável nesse período. Cametá, desse modo,

caminha na contramão do Pará e do Brasil, que apresentaram melhoras em todos esses indicadores, como demonstrado na tabela 7, a seguir.

Tabela 7 – Taxas de Transição do Ensino Fundamental Público de Cametá, Pará e Brasil (2013/2014-2019/2020)

Biênio	Cametá			Pará			Brasil		
	Promoção	Repetência	Eva-são	Promoção	Repetência	Eva-são	Promoção	Repetência	Eva-são
2013/2014	82,5	11,2	4,3	78,2	14,3	4,7	82,5	9,9	3,3
2014/2015	78,9	14,1	5,5	78,3	14,5	4,6	85,1	10,0	3,3
2015/2016	77,2	16,8	4,5	78,3	14,8	4,6	86,0	9,6	2,9
2016/2017	74,5	19,8	3,6	79,2	14,7	4,0	85,9	9,9	2,8
2017/2018	73,9	19,8	4,3	79,7	14,2	4,0	87,2	8,8	2,6
2018/2019	74,2	20,6	3,6	80,7	13,4	3,9	87,8	8,2	2,7
2019/2020	72,3	22,1	3,9	81,9	12,6	3,6	89,4	7,3	2,2

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base no Censo da Educação Básica/Inep.

Da mesma forma, ainda que a taxa de distorção idade-série da RPME de Cametá tenha caído significativamente entre 2013 e 2023, permanece alta, sobretudo nos anos finais do ensino fundamental público municipal, como podemos depreender da análise da tabela 8, a seguir.

Tabela 8 – Taxa de Distorção Idade-Série Ensino Fundamental Público em Cametá (2013-2022)

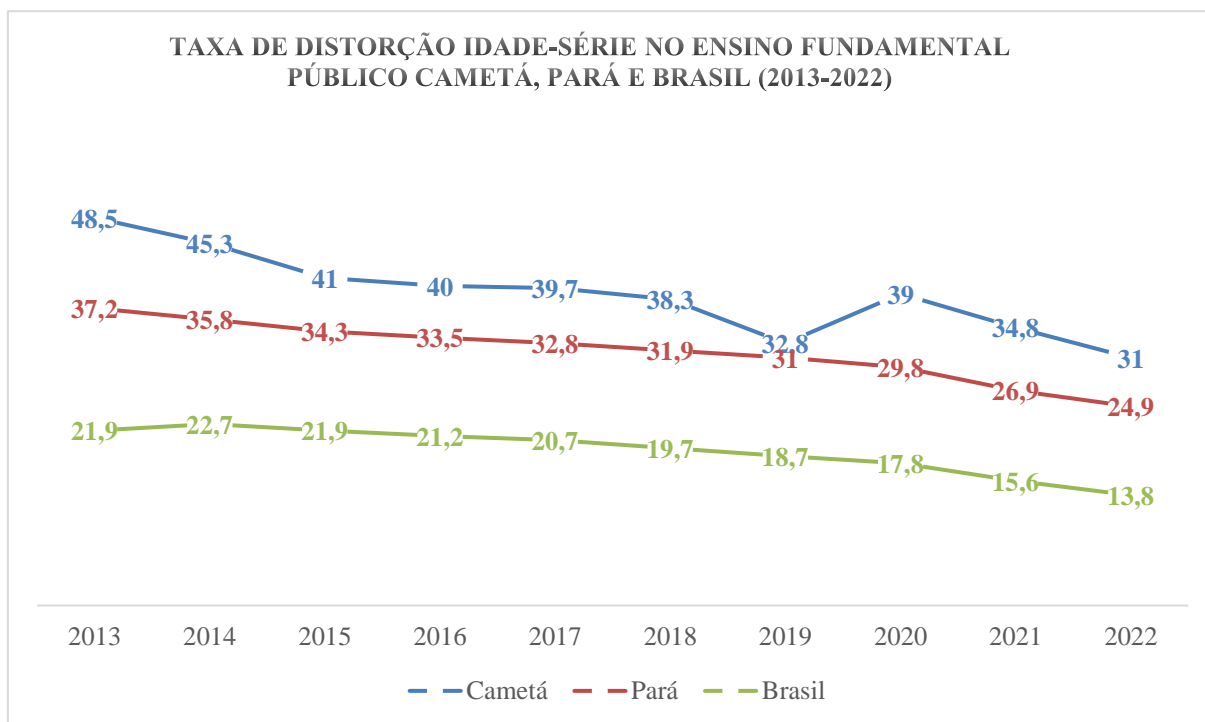
Ano	Anos iniciais	Anos finais	Total
2013	43,2	57	48,5
2014	36,2	58,9	45,3
2015	29,9	57,9	41
2016	27,9	58,2	40
2017	27,2	57,6	39,7
2018	26,5	54,9	38,3
2019	26,6	53,7	32,8
2020	29	51,9	39
2021	19,4	51,1	34,8
2022	13,1	48,5	31

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em Censo da Educação Básica 2013-2022/Inep.

A partir do gráfico a seguir, ainda com base em dados do Inep (2022), podemos fazer um comparativo das taxas de distorção idade-série no Ensino Fundamental público de Cametá, do Pará e do Brasil no período de 2013 a 2022. Constatamos que, embora os indicadores municipal, estadual e nacional tenham melhorado, a taxa de distorção idade-série da RPME de

Cametá ainda é bastante superior às taxas correspondentes ao ensino fundamental público do Pará e do Brasil.

Ilustração 5 – Taxa de Distorção Idade-Série Ensino Fundamental Público – Cametá, Pará e Brasil (2013-2022)



Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base no Censo da Educação Básica 2013-2022/Inep.

De acordo com a LDBEN vigente (Lei nº 9.394/1996), toda criança brasileira deve iniciar o ensino fundamental aos 6 anos de idade e concluí-lo aos 14. Assim, caso um estudante seja reprovado ou abandone os estudos por um ano letivo, precisará repetir um ano de escolarização, ou seja, mesmo que dê continuidade aos seus estudos, ele permanece atrasado em relação à idade considerada adequada para cada nível escolar.

Compreendemos que a distorção idade-série, fenômeno que afeta milhões de estudantes brasileiros e que se manifesta de forma muito incisiva na RPME de Cametá, é muito prejudicial para o futuro dos estudantes da escola pública, pois a reprovação, o abandono ou a evasão podem culminar no abandono precoce dos estudos. Os estudantes em situação de distorção idade-série são vítimas da incapacidade que tem tido historicamente o poder público, nas diferentes esferas político-administrativas, para cumprir seu dever constitucional de garantir os direitos de aprendizagem e de desenvolvimento a todos os cidadãos na idade adequada.

No que diz respeito à qualidade oficialmente considerada no Brasil, o desempenho da RPME de Cametá no período de 2013 a 2023, salvo raras exceções, esteve abaixo das metas

projetadas. Consultamos os dados disponibilizados Inep para analisarmos a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) da Rede Municipal no período de 2013 a 2023. Conforme detalhado na tabela 9, a seguir, é possível constatar que o ensino fundamental público municipal de Cametá só superou ou igualou a meta estipulada em duas ocasiões: em 2013 e em 2015, respectivamente, na etapa dos anos iniciais.

Tabela 9 – Evolução do Ideb da RPME de Cametá (2013-2023)

Ano	Etapa	Meta	Ideb auferido	Fluxo	Aprendizagem
2013	Anos Iniciais	3,6	3,7	0,88	4,25
	Anos Finais	3,9	3,3	0,79	4,16
2015	Anos Iniciais	3,9	3,9	0,83	4,69
	Anos Finais	4,2	3,3	0,78	4,23
2017	Anos Iniciais	4,2	3,8	0,80	4,75
	Anos Finais	4,5	3,2	0,74	4,28
2019	Anos Iniciais	4,5	3,7	0,76	4,80
	Anos Finais	4,8	3,3	0,74	4,50
2021	Anos Iniciais	4,8	4,2	0,93	4,52
	Anos Finais	5,0	4,1	0,90	4,55

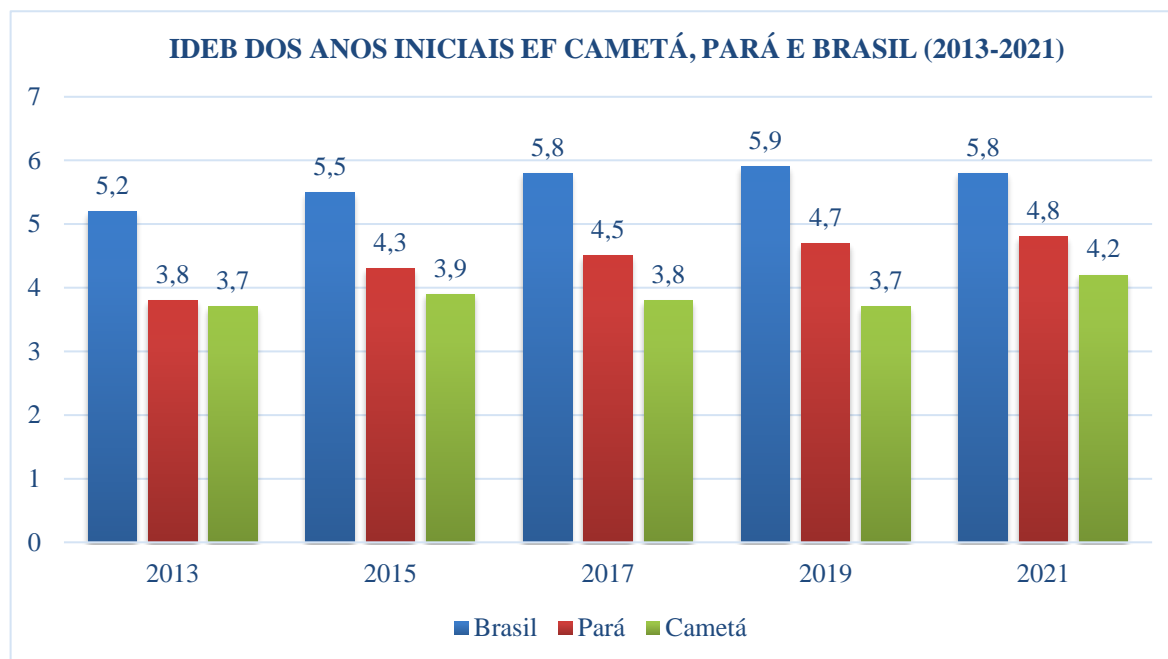
Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do Inep (2013-2021).

Ainda em relação do desempenho da RPME no Ideb, dados do Inep mostram que houve melhoria do Ideb das duas etapas do Ensino Fundamental no comparativo entre 2019 e 2021. No entanto, precisamos considerar uma importante variável nesse contexto: por conta da Pandemia de COVID-19, iniciada em 2020, nos anos de maior ameaça à saúde da população as aulas presenciais foram suspensas e/ou foi adotada o formato de ensino remoto ou híbrido, sendo adotada a política de progressão automática dos alunos.

O Ideb é calculado como o semi-produto da soma entre o desempenho nas provas de Língua Portuguesa e Matemática do Saeb, multiplicado pela taxa de aprovação (fluxo) do Censo Escolar. Observando os dados da Tabela 9, identificamos que o aumento das taxas de aprovação está por trás do aumento do Ideb, sobretudo nos anos iniciais, que entre 2019 e 2021 registrou aumento de 0,5 pontos no Ideb e 0,17 pontos no fluxo, mas um recuo de 0,28 pontos na aprendizagem. Nos anos finais, a aprendizagem diminuiu 0,05 pontos e o fluxo aumentou 0,16 pontos, contribuindo para elevar o Ideb em 0,8 pontos.

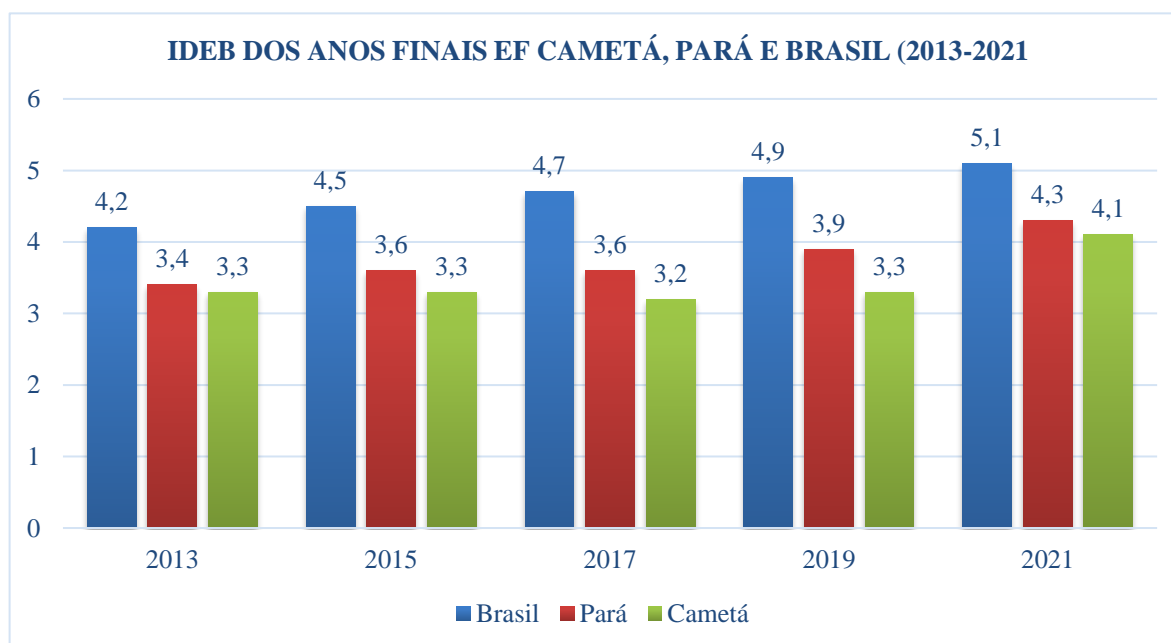
Em relação à situação do Município nos cenários estadual e nacional, os gráficos a seguir apresentam os Ideb da RPME de Cametá para os anos iniciais e finais em comparação o desempenho dessas duas etapas do ensino fundamental público no Pará e no Brasil, a partir dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2013, 2015, 2017, 2019 e 2021.

Ilustração 6 – Evolução do Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental Público – Cametá, Pará e Brasil (2013-2021)



Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do Ideb 2013 a 2021, Inep.

Ilustração 7 – Evolução do Ideb dos Anos Finais do Ensino Fundamental Público – Cametá, Pará e Brasil (2013-2021)



Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do Ideb 2013 a 2021, Inep.

Os gráficos acima nos mostram que em toda a série histórica considerada o desempenho da RPME sempre foi inferior aos indicadores estadual e nacional, o que expressa a dificuldade da educação pública municipal para atingir padrões mínimos de qualidade. Não po-

demos deixar de notar que o Pará tem um dos piores índices de qualidade oficial do Brasil. De acordo com o Inep (2022), o desempenho dos estudantes paraenses dos anos iniciais e finais do ensino fundamental público colocaram o estado na 23ª posição no *ranking* do Ideb 2021, entre os 26 estados e o Distrito Federal.

O Brasil, por sua vez, encontra-se numa posição desprivilegiada em relação aos outros países, mesmo aqueles considerados “em desenvolvimento”, em relação à qualidade da educação oficialmente considerada. De acordo com os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2022, divulgado pelo Ministério da Educação (MEC) e Inep em dezembro de 2023, o desempenho dos estudantes brasileiros em Leitura, Matemática e Ciências está entre os piores do mundo, atrás, inclusive, de países sul-americanos como Chile, Uruguai e Colômbia.

Em comparação aos países de capitalismo central (ditos “desenvolvidos”), o desempenho brasileiro no Pisa está bem abaixo da média dos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme demonstrado na tabela 10, a seguir.

Tabela 10 – Desempenho do Brasil no Pisa 2022 em comparação com a média da OCDE

	Média de proficiência do Brasil	Média da OCDE	Posição nacional no ranking internacional*
Leitura	410	476	Entre 44° e 57°
Matemática	379	472	Entre 62° e 69°
Ciências	403	485	Entre 53° e 64°

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do MEC (2024).

*Dados: Um país pode ser colocado em um determinado intervalo de posições, em função da margem de erro do estudo.

É preciso, entretanto, fazer a ressalva de que a noção de qualidade que o Ideb introduz no campo educacional – e, na mesma lógica, as avaliações de larga escala, de um modo geral – vincula-se a uma concepção mercadológica de educação, o que contrasta com a qualidade socialmente referenciada.

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos (Silva, 2009, p. 225).

Desse modo, ao contrário da lógica de ranqueamento das escolas e redes, que se tem adotado como parâmetro de qualidade, e que Santos (2008) chamou de *educação indicista*, a qualidade da educação que pleiteia a sociedade civil organizada, sobretudo os segmentos da

classe trabalhadora, introduz a ideia de qualidade negociada, que, segundo (Freitas, 2005, p. 912),

[...] cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contrarregulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social.

Considerando que é essa concepção de qualidade que interessa aos trabalhadores, na medida em que índices oficiais não dão conta da complexidade que envolve o conceito de qualidade da educação, não se pode deixar de notar, no entanto, o fraco desempenho da educação municipal no principal mecanismo oficial de aferição da qualidade da educação básica brasileira. Diríamos que, se nesse modelo limitado e pragmático de auferimento da qualidade, a educação pública municipal de Cameté não vai bem, os desafios são ainda maiores para o alcance da qualidade social da educação, que exige do poder público uma atuação coordenada e intersetorial, inclusive com elevação considerável do investimento.

A questão da qualidade da educação é um tema abordado na legislação educacional brasileira. Na CF de 1988, é um dos princípios do ensino, listados no artigo 206, e uma das prioridades a ser assegurada pelo financiamento do ensino obrigatório (§ 3º do artigo 212). Na LDBEN de 1996, a garantia de padrão de qualidade também é um dos princípios do ensino (artigo 3º, inciso IX). No inciso IX do artigo 4º, enquanto um dos meios para que o Estado efetive seu dever com educação escolar pública, deverão ser garantidos

padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a *variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem* adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados (Brasil, 1996b, grifo nosso).

A meta 7 do PNE 2014-2024 fala em fomentar a qualidade da educação básica com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais preestabelecidas para o Ideb. Como podemos observar, a legislação privilegia a dimensão *indicista* (Santos, 2008) da qualidade e o aspecto cognitivo, em detrimento de uma formação integral que articule aprendizagem como formação para a cidadania ativa e substantiva.

Nessa perspectiva, não raras vezes, a avaliação do desempenho dos estudantes acaba se tornando um fim em si mesma, e não um meio para diagnosticar os problemas educacionais e, a partir disso, criar estratégias para resolvê-los. Os governos utilizam-se do desempenho no Ideb para, em caso de aumento constatado, transformá-lo em objeto de propaganda, como

ocorre no caso de Cametá, onde a busca desenfreada pela elevação do Ideb municipal é objeto constante de matérias no site da Prefeita e tema frequente no discurso da equipe do governo, como nos relataram os professores R.W.C. e J.P.V.R.

Analisando um trecho da fala do Prefeito municipal para uma plateia de professores num evento de formação realizado pela SEMED, retirado de uma reportagem publicada no *site* da Prefeitura, destacamos o raciocínio instrumental baseado numa visão economicista do Ideb como ferramenta de aumento do fluxo de recursos nos cofres da Prefeitura, obscurecendo a busca pela melhoria da aprendizagem dos alunos da RPME. Nas palavras do Prefeito,

[...] a SEMED está sendo muito parceira para que a gente possa fazer o encontro e falar das obras de infraestrutura para a promoção da educação. Também temos o *aumento do Ideb que a Secretaria pautou como meta e que vai melhorar a entrada de recursos* para que a gente continue trabalhando e fazendo de Cametá um município de avanços e com uma educação de qualidade para todos (Cametá [*site* da Prefeitura], 2023, grifo nosso).

A vinculação entre a participação e o desempenho dos alunos da educação básica e o aumento do repasse de recursos financeiros da União aos municípios foi selada pelo artigo 14 da Lei nº 14.113/2020, ao estabelecer como condicionalidades para o recebimento da complementação do Fundeb na modalidade VAAR:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

I – [...];

II- participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

[...] (Brasil, 2020).

Ainda assim, a despeito dessa corrida desenfreada para elevar o Ideb, a RPME de Cametá não tem oferecido as condições mínimas necessárias para que se possa desenvolver satisfatoriamente o trabalho pedagógico e, com efeito, observar os resultados esperados. Um dos aspectos essenciais para que se crie as condições para se desenvolver uma educação de qualidade é se ter escolas com infraestrutura adequada para alunos e profissionais.

Na RPME de Cametá ainda existem escolas funcionando em casas particulares, barracões comunitários (da Igreja Católica) e outros espaços não adequados ao funcionamento de uma escola (*QEdu* analítico, 2023). Ao longo do período 2013-2023, sobretudo nas gestões de

2013-2016 e 2021-2024, houve muito investimento em construção e reformas dos prédios das escolas municipais.

Na gestão 2021-2024, contudo, é de conhecimento público no Município e objeto de crítica e denúncias por parte do Sintepp local, o fato de o amplo programa de reformas e construções não ter sido devidamente planejado para evitar prejuízo no ensino-aprendizagem dos estudantes. Nas palavras do professor R.W.C. (2023), membro das coordenações municipal, regional e estadual do Sintepp e vice-presidente do CAE (mandato 2021-2024),

a gente acionou o MP para falar: “olha, a reforma daquela escola tá durando anos, e se durar anos tá atrapalhando o ano letivo das crianças, tá atrapalhando a aprendizagem”. Nós saímos de 2 anos de pandemia, e agora entra mais uma “pandemia” de reforma de escola.

Muitas escolas foram total ou parcialmente demolidas e o período de (re)construção se estendeu para além do esperado, com obras longe de serem acabadas em pleno início de 2024, o que motivou protestos do Sindicato dos professores. Ainda no âmbito dessa crítica, o Sintepp questiona a gestão 2021-2024, que estipulou como um dos principais objetivos da RPME a elevação do Ideb municipal, mas não tem oferecido as condições necessárias para isso. Na concepção da professora J.P.V.R (2023), professora efetiva da RPME de Cametá, coordenadora do Sintepp (Cametá) e conselheira do CAE (2021-2024) e do CME, “o Ideb, que hoje eles só falam no IDEB, mas não dão condições. As escolas estão tudo no chão, mas querem o Ideb”.

Além da questão de infraestrutura das escolas públicas municipais, observamos também, ainda de acordo com relatos dos entrevistados, que a RPME não tem aberto a construção de sua política curricular para a participação social, tornando-se uma ação centralizada na SEMED. Como frisa R.W.C. (2023), tratando do Documento Municipal Curricular, construído com base na BNCC,

o Município confeccionou um Documento Municipal, mas a gente fala que esse documento municipal é um documento tecnocrata, que foi lá nas quatro paredes com os técnicos da Secretaria, vindo já do governo do Waldoli. Então, a gente critica porque não tem a participação da categoria. Tem que chamar os professores, tem que chamar os estudantes, os funcionários de escola, enfim, para discutir qual é a escola que nós queremos.

Como desdobramento, o projeto pedagógico da RPME de Cametá não tem contemplado a diversidade social, geográfica e cultural do Município, especialmente no sentido de formular um modelo de educação correspondente com a realidade majoritariamente camponesa da população local, conforme se depreende do depoimento do professor R.W.C. (2023):

eu sempre falo que a nossa educação ela é uma educação do campo, porque nós temos mais de 80% dos professores da zona rural, nossos estudantes também são da zona rural, as escolas são todas da zona rural, então não dá pra fugir da nossa realidade. Então, nós temos que pensar uma proposta pedagógica e uma política pública de educação com esta realidade do campo.

Num contexto de exercício efetivo da participação social na gestão da educação, o controle social da política curricular deve ocorrer porque educação de qualidade referenciada nas necessidades históricas da classe trabalhadora municipal demanda um currículo dinâmico, em diálogo *pari passu* com as transformações históricas da prática social, assim como suficientemente abrangente em relação à contemplação da diversidade social, econômica e cultural que caracteriza a sociedade brasileira, paraense e cametaense, em particular.

Um dos obstáculos que dificulta a participação social na construção do currículo da RPME de Cametá durante o intervalo 2013-2023 é a inexistência do CME durante grande parte desse período. Disso decorreu a não institucionalização do Sistema Municipal de Educação de Cametá, que, do ponto de vista legal, daria ao Município a possibilidade de reger-se por regras próprias, isto é, de exercitar a sua autonomia (Barroso, 2013) na contextualização do currículo escolar, de acordo com as peculiaridades locais.

Assim como no caso da política curricular, o processo de concepção-implementação-avaliação da política financeira/orçamentária da RPME de Cametá não tem contado com a participação da sociedade civil, conforme nos informou o entrevistado E.C. (2023), secretário municipal de educação do governo 2021-2024. O controle social da política financeira/orçamentária visa a impregnar uma racionalidade social (Kuenzer, 2013) à gestão da educação, visando a promoção de uma escola pública, gratuita, laica, inclusiva, de qualidade social e emancipatória, em detrimento à racionalidade de mercado, que oferece uma educação empobrecida, interessada na reprodução da força de trabalho e na aceitação passiva da ordem estabelecida (Arroyo, 2011).

Nessa ótica, Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 17) resgatam a “importância do financiamento para o estabelecimento de condições objetivas para a oferta de educação de qualidade e implementação de escolas eficazes”. Para tanto, do ponto de vista da sociedade civil, uma das demandas que tem sido pleiteada junto ao Estado é a garantia do chamado custo-aluno-qualidade (CAQ) num patamar capaz de assegurar o acesso pleno e indistinto ao direito à educação básica.

A LDBEN vigente, no artigo 74, recepciona o CAQ correlacionando-o com a noção de qualidade: “a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado

no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (Brasil, 1996).

No que diz respeito à noção escolas eficazes, mencionada por Dourado, Oliveira e Santos (2007), é importante ressaltar que o conceito de eficácia com o qual estão trabalhando provém do campo semântico da democratização e da qualidade social. Antagonizam-se, portanto, com a eficácia propalada pela concepção mercadológica de educação e de gestão introduzida pelo princípio gerencial, que se traduz no mantra “fazer mais e melhor com pouco recurso”, uma falácia ideológica que só fortalece a perspectiva do Estado neoliberal, mínimo para as políticas e direitos sociais e máximo para assegurar a lógica sociometabólica de acumulação de capital, nos termos de Mészáros (2011).

De fato, cada vez mais nitidamente após a reforma gerencial do Estado e da educação brasileira, a gestão educacional obedece aos princípios da racionalidade mercadológica, na medida em que o Estado, em suas diferentes esferas, privilegia a manutenção de tetos de gastos e o financiamento de uma educação pragmatista voltada para inserção imediata do indivíduo no mercado de trabalho, como bem demonstrou Kuenzer (2013).

No Município de Cametá, observamos elementos dessa racionalidade econômica quando observamos o gasto com despesas educacionais que está sempre abaixo do orçado anualmente, seguindo uma lógica empresarial de geração de superávit na relação entre receita e despesa. Os dados da tabela 11, a seguir, a título de exemplificação, atestam essa tendência.

Tabela 11 – Comparativo entre dotação orçamentária e despesas liquidadas em educação na RPME de Cametá (2017-2022)

(Continua)

Ano	Função/Subfunção	Dotação atualizada (R\$)	Despesas liquidadas - jan a dez (R\$)	Saldo (R\$)	Inscritas em restos a pagar não processados (R\$)
2022	Despesas	591.417.686,63	547.218.697,24	44.198.989,39	7.314.389,64
	Educação	376.490.478,44	355.439.377,25	21.051.101,19	1.354.473,35
2021	Despesas	292.915.003,44	279.027.822,22	13.887.181,22	2.752.191,80
	Educação	168.052.070,37	159.434.446,13	8.617.624,24	2.235.325,95
2020	Despesas	342.516.953,83	298.250.468,08	44.266.485,75	4.008.465,94
	Educação	173.659.406,36	161.342.888,29	12.316.518,07	2.844,50
2019	Despesas	281.144.934,60	247.729.225,82	33.415.708,78	3.288.280,21
	Educação	164.890.493,09	148.082.336,90	16.808.156,19	3.020.027,02
2018	Despesas	280.918.962,24	234.012.369,61	46.906.592,63	3.718.370,96
	Educação	161.449.613,80	146.319.888,26	15.129.725,54	1.547.272,24
2017	Despesas	260.622.554,62	196.195.927,42	64.426.627,20	3.974.147,42
	Educação	150.402.910,57	125.046.799,88	25.356.110,69	2.177.680,73

Tabela 11 – Comparativo entre dotação orçamentária e despesas liquidadas em educação na RPME de Cametá (2017-2022)

(Continuação e conclusão)

Ano	Função/Subfunção	Dotação atualizada (R\$)	Despesas liquidadas - jan a dez (R\$)	Saldo (R\$)	Inscritas em restos a pagar não processados (R\$)
2015	Despesas	305.577.547,22	199.214.570,86	106.362.976,36	14.219.777,49
	Educação	170.036.581,99	134.056.070,44	35.980.511,55	12.952.629,11

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do Portal da Transparência.

Os números do período de 2015 a 2022 nos mostram que em todos os exercícios financeiros desse intervalo foram registrados saldos na relação dotação/despesas liquidadas, mesmo considerando as despesas inscritas em restos a pagar no ano seguinte. Isso significa que, em oito anos seguidos, Cametá gastou menos do havia estipulado com despesas educacionais, mesmo as escolas da RPME carecendo de investimentos em infraestrutura, recursos tecnológicos, água tratada, dentre outros pontos, conforme exemplificamos na tabela 12, a seguir.

Tabela 12 – Alguns itens referentes às condições de funcionamento das escolas da RPME de Cametá

Item	Número de escolas	% em relação ao total
Escolas com Acessibilidade	29	14
Escolas com água filtrada	112	54
Sanitário dentro da escola	180	87
Escolas com impressora	51	25
Escolas com laboratório Informática	15	7
Escolas com laboratório de Ciências	6	3
Escolas com esgoto inexistente	49	24

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base no censo do Inep (2022).

No período de 2013 a 2023, ao prescindir da participação social no planejamento, execução e avaliação da política financeira/orçamentária, o gasto educacional não obedeceu a um padrão definido numa perspectiva de política de Estado, mas ocorreu conforme o entendimento discricionário de cada gestor. Assim, no período da pesquisa, observamos que enquanto um determinado governo ignora completamente os limites de endividamento da Prefeitura, outro já incorpora exacerbadamente o princípio do equilíbrio fiscal, nos moldes da lógica empresarial da austeridade fiscal.

Essa realidade pode ser apreendida da reportagem publicada no sítio da Prefeitura de Cametá, a qual destaca o Município como o segundo melhor do Pará, no quesito ajuste fiscal:

[...] um estudo feito pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), associação que representa os 5.200 municípios brasileiros, aponta que Cametá é o 2º melhor município do Estado do Pará em ajuste fiscal, ou seja, um dos poucos municípios do Pará que gasta menos do que arrecada. [...] essa informação chega para selar o trabalho da atual gestão, que trabalha para manter as contas em dia e, principalmente, busca balancear a receita para que todos os compromissos sejam cumpridos dentro do prazo estabelecido. Um exemplo disso, é a dívida de R\$ 400 milhões de reais deixada pela gestão anterior junto ao INSS, que deixou Cametá na cota dos endividados [...] (Cametá [Site da Prefeitura], 2023).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) se contrapõem a essa lógica hegemônica ao pleitearem o aumento do investimento público em educação de modo a garantir, dentre outras coisas, o custo-aluno/ano em padrões condignos com as necessidades educacionais da sociedade. No caso da RPME de Cametá, a ampliação do custo-aluno/ano se torna um desafio ante à racionalidade econômica que dá o tom da política orçamentária/financeira municipal.

Importante destacar que, do nosso ponto de vista, defender uma racionalidade social, em relação à gestão dos recursos da educação, em detrimento à econômica, não significa pleitear um *laissez-faire* de gasto irresponsável dos recursos públicos. Uma abordagem socialmente referenciada da política financeira/orçamentária da educação pauta-se pelo princípio da economicidade e da eficiência dos gastos, mas desde que isso não inviabilize a construção de uma educação adequada às necessidades e aos anseios históricos da população, especialmente das classes menos favorecidas.

Ainda segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 2 e 22), outros aspectos se colocam como condições *sine qua non* para a materialização da educação de qualidade social: a gestão democrática participativa; o limite adequado de alunos por turma, além de melhoria das condições materiais e estruturais das escolas; o Projeto Político Pedagógico coletiva e democraticamente construído; o planejamento e gestão coletiva do trabalho educacional associado a políticas de formação inicial e continuada, além da necessária valorização do pessoal docente por meio de planos de carreira, incentivos, benefícios; horários específicos destinados a atividades para além da sala de aula, a valorização e promoção da satisfação do docente com seu trabalho; o acesso, permanência e desempenho escolar satisfatório dos estudantes.

A partir dessas reflexões, podemos dizer que, quando tratamos de qualidade, precisamos ter em mente que a construção de uma escola de qualidade social depende da articulação de múltiplos fatores internos e externos ao universo escolar, e isso implica dizer que os esforços do poder público e da sociedade para a promoção da qualidade social na educação não se limitam à área da educação (Ministério da Educação e Secretarias Estaduais e Municipais), mas demanda um esforço intersetorial. Trata-se do provimento das condições básicas para que crianças, adolescentes, jovens e adultos possam frequentar a escola, e isso perpassa pela im-

plementação de políticas públicas de habitação, urbanização, geração de emprego e renda, redução das desigualdades sociais, ações afirmativas, inclusão, dentre outras.

Como nos ensina Arroyo (2011, p. 276)

Não adianta querer uma infância na escola, uma infância escolarizada, mantendo a infância sem moradia, com fome, dormindo na rua, ou dormindo amontoados em casa, uma infância sem carinho. Uma infância sem infância.

[...]

O direito à educação é inseparável da pluralidade de direitos, da infância e da adolescência.

Isso, porém, demanda financiamento, e no nosso caso empírico observamos que, além da incessante busca de contenção de gastos, existem áreas importantes que sequer houve investimento, tais como habitação e segurança pública.

Tabela 13 – Relação entre dotação orçamentária e saldo resultante por função de aplicação de recursos públicos em Cametá (2015, 2019 e 2022)¹¹.

Função/Subfunção	2015		2019		2022	
	Dotação atualizada	Saldo	Dotação Atualizada	Saldo	Dotação atualizada	Saldo
<i>Despesas totais</i>	305.577.547,22	106.362.976,36	281.144.934,60	33.415.708,78	591.417.686,63	44.198.989,39
Educação	170.036.581,99	35.980.511,55	164.890.493,09	16.808.156,19	376.490.478,44	21.051.101,19
Saúde	43.709.190,81	14.424.623,20	41.309.598,86	306.974,30	90.847.882,41	7.405.460,36
Urbanismo	14.811.648,03	5.002.390,44	22.165.652,14	4.163.113,38	31.494.077,16	740.913,05
Assistência Social	9.048.405,28	6.060.176,50	6.961.248,68	956.985,80	12.751.438,11	2.607.791,54
Cultura	2.971.000,00	969.936,15	3.186.508,01	583.746,61	4.463.588,60	1.014.208,40
Saneamento	27.061.281,37	27.061.281,37	3.494.000,00	800.695,23	4.907.000,00	1.773.541,36
Agricultura	4.250.000,00	2.675.231,62	2.220.267,46	723.310,04	4.320.284,73	17.918,41
Transporte	6.424.918,91	3.814.343,21	3.983.031,00	2.195.242,45	6.634.476,02	1.573.293,69
Direitos da Cidadania	583.127,77	583.127,77	85.000,00	84.172,00	93.500,00	93.451,00
Desporto e Lazer	782.000,00	754.897,00	232.806,00	215.602,00	296.835,30	12.274,00

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do portal da transparência.

Agricultura é uma importante área de geração de emprego e renda em Cametá, pois figura na segunda mais importe atividade econômica do Município (agropecuária), ainda assim, está sub-financiada, e o mais grave, apresenta superávit entre orçamento e as despesas liquidadas anualmente. O mesmo corre com as áreas da Cultura, dos Direitos da Cidadania e Desporto e Lazer, cujas políticas são fundamentais para manter as crianças e jovens, sobretudo,

¹¹ O ano de 2019 foi escolhido para analisarmos esses dados por conta de não haver nele nenhum pleito eleitoral, majoritário ou proporcional, como nos casos dos anos de 2018 ou 2020. Nos anos eleitorais, geralmente os governantes aumentam os investimentos em algumas áreas com a finalidade de angariar apoio popular para a disputa eleitoral.

distante da criminalidade, pois a escola não tem o poder de solucionar todos os problemas sociais (Libâneo, 2012).

3.3 Contradições da estrutura econômica, suas expressões político-sociais e interfaces com a participação social na gestão RPME de Cametá

Dados do IBGE de 2021 revelaram que o produto interno bruto (PIB) *per capita*¹² municipal de Cametá era de R\$ 9.897,38 e o salário médio mensal, 2,5 salários-mínimos. O percentual da população ocupada é baixo, 4,95%, assim como é muito baixo o poder aquisitivo de mais da metade da população (55,4% – dados do censo de 2010), que vive em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo *per capita*.

Para medir a situação de pobreza no mundo, ao analisar a situação dos países, o Banco Mundial considera que as pessoas que vivem com até US\$1,90 (1 dólar e noventa centavos) por dia estão em situação de extrema pobreza, ao passo que aquelas que vivem com US\$ 5,50 (cinco dólares e cinquenta centavos) figuram na pobreza, considerando a Paridade de Compra a preços internacionais. Com base nesses parâmetros, dados do IBGE revelam que a sociedade cametaense é muito mais empobrecida do que a sociedade brasileira e a paraense, em média.

Tabela 14 – Incidência da pobreza – Cametá, Pará e Brasil (1991-2010)

Incidência da pobreza	Brasil	Pará	Cametá
	15,20%	32,33%	50,71%

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base no Censo do IBGE, 2010.

Corroborar esse dado o fato de o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) municipal de Cametá ser de 0,577 pontos (IBGE, 2010), considerado baixo. Ademais, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 2017), o IDH Educação de Cametá (0,471) é inferior ao IDH Renda (0,538) e ao IDH Saúde (0,754), mostrando que é preciso avançar bastante para que o poder público assegure plenamente o direito à educação de qualidade social e de acesso indistinto.

Com base na tabela 15, a seguir, analisando a série histórica, podemos dizer que, apesar de, nas últimas décadas (1991-2010), Cametá ter elevado seu IDH de um nível de desen-

¹² O Produto Interno Bruto-PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. O PIB *per capita* é a divisão do PIB pelo número de habitantes de um país, estado ou município, fornecendo simbolicamente a parcela do PIB que caberia a cada indivíduo, se todos recebessem partes iguais.

volvimento muito baixo para o nível baixo, a taxa desse crescimento nesses vinte anos (56,8%) foi menor em relação às taxas de crescimento do IDH do Brasil (67,8%) e do Pará (63,9%).

Tabela 15 – evolução do IDH de Cametá, Pará e Brasil (1991-2010)

Abrangência	1991		2000		2010	
	IDH	Conceito	IDH	Conceito	IDH	Conceito
Brasil	0,493	Muito baixo	0,612	Médio	0,727	Alto
Pará	0,413	Muito baixo	0,518	Baixo	0,646	Médio
Cametá	0,328	Muito baixo	0,432	Muito baixo	0,577	Baixo

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do IBGE.

Quando observamos o Ranking do IDH por unidade da Federação, com base em dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud Brasil, Ipea e FJP, 2022), podemos constatar que o Pará tem o quarto pior IDH do Brasil – à frente apenas de Maranhão, Alagoas e Amapá. Esse dado revela quão crítica é a situação social de Cametá, onde o IDH é menor do que o registrado num dos estados de menor desenvolvimento humano do Brasil. A posição do Município no ranking do IDH paraense vem caindo desde 1991, quando ocupava a 56ª posição, em 2000 caiu para 72ª posição, tendo alcançado a posição 79, entre 143 municípios, no ano de 2010.

Conforme disposto na tabela 16, a seguir, na série histórica 1991-2010, Cametá elevou seus índices na “dimensão de renda” – saindo 0,434 (muito baixa) para 0,538 (baixa); na “dimensão longevidade” (expectativa de vida ao nascer) – saindo de 0,645 (média) para 0,754 (alta); e, na “dimensão da educação” – saindo 0,126 para 0,474, mas ainda classificada como “muito baixa”. Com base nesses dados, os indicadores sociais de Cametá precisam melhorar para que a população possa dispor de melhores condições de vida.

Tabela 16 – Evolução do IDH de Cametá, Pará e Brasil por dimensão (1991-2010)

Dimensões	Ano	Brasil		Pará		Cametá	
		Índice	Conceito	Índice	Conceito	Índice	Conceito
IDH	1991	0,493	Muito baixo	0,413	Muito baixo	0,328	<i>Muito baixo</i>
	2000	0,612	Médio	0,518	Baixo	0,432	<i>Muito baixo</i>
	2010	0,727	Alto	0,646	Médio	0,577	<i>Baixo</i>
Renda	1991	0,647	Médio	0,657	Baixo	0,434	<i>Muito baixo</i>
	2000	0,692	Médio	0,601	Médio	0,459	<i>Muito baixo</i>
	2010	0,739	Alto	0,646	Médio	0,538	<i>Baixo</i>

(Continua)

Tabela 16 – Evolução do IDH de Cametá, Pará e Brasil por dimensão (1991-2010)

(Continuação e conclusão)

Dimensões	Ano	Brasil		Pará		Cametá	
		Índice	Conceito	Índice	Conceito	Índice	Conceito
Longevidade	1991	0,662	Médio	0,640	Médio	0,645	Médio
	2000	0,727	Alto	0,725	Alto	0,705	Alto
	2010	0,816	Muito alto	0,789	Alto	0,754	Alto
Educação	1991	0,279	Muito baixo	0,194	Muito baixo	0,126	Muito baixo
	2000	0,456	Muito baixo	0,319	Muito baixo	0,249	Muito baixo
	2010	0,673	Médio	0,528	Baixo	0,474	Muito baixo

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do IBGE (2023) e Pnud (2013).

No que tange à produção de riquezas e geração de emprego e renda, destacamos que as principais atividades econômicas municipais são a Agropecuária e a Administração, Defesa, Educação e Saúde Públicas e Seguridade Social que, juntas, representam mais que 70% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal (Brasil, IBGE, 2022).

A Agropecuária municipal tem como base o agroextrativismo familiar, com destaque para a produção do açaí, pesca artesanal e a cultura da mandioca e da pimenta do reino (Neris Nogueira et. al., 2011), ou seja, não é uma atividade na qual se destaque o emprego formal.

Em relação atividade “Administração, Defesa, Educação e Saúde Públicas e Seguridade Social”, parte do valor adicionado provém da administração pública municipal. Para exemplificarmos isso, destacamos que no ano de 2021 o Produto Interno Bruto (PIB) de Cametá era de R\$ 1.393.689.600,00 proveniente das seguintes atividades econômicas/impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos (cujas nomenclaturas são estabelecidas pelo IBGE), conforme tabela 17, a seguir.

Tabela 17 – Composição do PIB municipal de Cametá

Atividade econômica	Valor (R\$)	%
Agropecuária	428.677.840,00	30,64
Indústria	40.133.780,00	2,79
Serviços - exclusive Administração, Defesa, Educação e Saúde Públicas e Seguridade Social	271.170.970,00	19,96
Administração, Defesa, Educação e Saúde Públicas e Seguridade Social	596.075.380	42,70
Impostos, Líquidos de Subsídios, Sobre Produtos, a Preços Correntes	57.631.630,00	3,91
Total (PIB a preços correntes)	1.393.689.600,00	100,00

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do IBGE (2023).

Acrescentemos a isso que, no que se refere à execução orçamentária, dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária da Prefeitura de Cametá, referente ao 6º bimestre de

2022, recuperados do Portal da Transparência (Cametá, 2023), mostram que do total de R\$ 547.218.697,24 liquidados como despesa da Prefeitura em 2022, R\$ 355.439.377,25 (64,95%) disseram respeito a gastos na área da educação, de acordo com a tabela 18, a seguir.

Tabela 18 – Comparativo entre orçamentos, despesas, saldos e restos a pagar relativos da Prefeitura e das demais funções de destinação do orçamento público municipal

Função/Subfunção	Dotação Atualizada (R\$)	% da Dotação Municipal	Despesas liquidadas - jan a dez (R\$)	% da Receitas Liquidadas
Despesas (exceto extraorçamentárias)	591.417.686,63	100,00	547.218.697,24	100,00
Educação	376.490.478,44	63,66	355.439.377,25	64,95

Fonte: elaborada pelo autor do trabalho, com base em dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2022.

Diante desse quadro socioeconômico, no qual a Prefeitura ocupa papel de destaque na economia municipal, ela, e, especialmente a Secretaria Municipal de Educação (com o maior orçamento), passam a ser vistas pela população como provedoras de empregos e de outros benefícios. O funcionalismo público representa uma das maiores fontes de ocupação e de renda da população municipal. Em 2021, o IBGE estimava em 6.975 o número de pessoas ocupadas no Município. Com base em dados de dezembro de 2022, extraídos do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal, Cametá possuía 6.343 servidores, dos quais 4.215 são profissionais da educação, e destes, por sua vez, 2.340 eram profissionais do magistério (efetivos e temporários).

Essa estrutura econômica mostra-se propícia para que os grupos políticos locais se apropriem da estrutura do Estado para alimentar projetos grupistas de poder às custas da exploração eleitoral das necessidades da população. Desse modo, podemos dizer que essa lógica de exercício do poder faz parte da cultura política cametaense, forjada a partir de uma forma de dominação econômica e política levada a efeito pelas elites locais, historicamente constituídas por famílias tradicionais que usufruem de posição social privilegiada. Conforme ilustra Mendes (2012, p. 39, nota 5):

pelo menos três grupos políticos se mantiveram no poder político por inúmeros mandatos no âmbito do executivo de Cametá, durante as quatro últimas décadas do século passado. Um primeiro grupo, ligado ao deputado Deodoro de Mendonça, que tem sua origem no município de Cametá e que atravessou um longo período desde a Revolução de 1930. Com ele, outro grupo oligárquico coordenado por Nelson Paríjós. E nas últimas décadas o grupo liderado por Gerson Peres.

Num estudo do início dos anos 2000, Sousa (2002, p. 65) identificou que “[...] entre as famílias mais influentes, em termos de poder econômico e político, destacaram-se as famílias Mendonça, Parijós e Peres”. As origens dessas elites estão no monopólio da atividade comercial e dos cargos públicos de maior destaque na esfera municipal, e sua prosperidade foi forjada às custas da manutenção da população local num estado de permanente empobrecimento.

Os grandes comerciantes, por exemplo, obtinham seus lucros por meio do financiamento de bens essenciais de consumo (alimentos, vestuário etc.) e dinheiro em troca da produção dos trabalhadores locais (borracha, cacau, castanha etc.), dando forma a uma relação denominada de sistema de aviamento, que era “[...] uma forma de atribuição de poder ao comerciante-aviador-patrão, pois gerava uma total dependência do camponês, extrator, em relação ao comerciante” (Sousa, 2002, p. 59-60).

Formas de exercício do poder local desta natureza têm sido definidas pela literatura especializada de diversas formas, no âmbito da qual o patrimonialismo, grosso modo, diz respeito à apropriação grupista da coisa pública para a viabilização de interesses privados (Faoro, 2001) e o clientelismo refere-se às microrrelações de troca de favores entre pessoas de posições sociais distintas (Bezerra, 1999).

A partir disso, consideramos adequado analisar a tradicional forma de exercício do poder em Cameté à luz desses dois conceitos, mais especificamente tomando-se o clientelismo como mecanismo que alimenta e reproduz o patrimonialismo, pois desfavorece a construção de uma cultura política democrática com base no interesse público.

Assim, a partir desse revezamento elitista no poder, instaurou-se um quadro de submissão da população aos grupos que exercem o poder local, que passaram a usufruir da prerrogativa da utilização da máquina pública para provimento de assistencialismo, troca de favores ou promessas de emprego junto ao eleitorado, como forma de chegar e manter-se nos Poderes Executivo e Legislativo locais.

Por um lado, soma-se a isso a cooptação das principais organizações representativas dos trabalhadores locais, que atuavam sob domínio das elites e alimentavam os currais eleitorais (Sousa, 2002; Rodrigues, 2012). Nesse cenário, as elites forjaram uma forma de engajamento político passivo na sociedade local, uma vez que promoviam um massivo envolvimento dos indivíduos nos pleitos eleitorais – sob promessas de diversos benefícios em troca do voto –, mas essa mobilização não ultrapassava os limites das acirradas disputas políticas, ficando a sociedade civil alheia às tomadas de decisões do Executivo municipal.

Por outro lado, contudo, é preciso considerar que nem só de submissão vive uma sociedade de classes. Mesmo sendo o poder executivo do Estado moderno um comitê gerenciador

dos negócios da classe dominante (Marx; Engels, 2011), nas formações sociais contemporâneas, para que se garanta certa estabilidade do conflito de classes, a hegemonia da classe dominante não se produz unicamente pelo uso explícito do poder de coerção do Estado, mas sobretudo por meio da adesão dos dominados, como teorizou Gramsci (2014).

Nessa perspectiva, a história municipal de Cametá também registra importantes mobilizações de diversos segmentos de trabalhadores locais visando a transgressão do domínio elitista. Destaca-se o chamado movimento de oposição sindical protagonizado por agricultores e pescadores artesanais, que reivindicavam a direção de suas entidades representativas, o Sindicato dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais (STTR) (Sousa, 2002) e a Colônia de Pescadores Artesanais Z-16 (Rodrigues, 2012), respectivamente, cujas direções eram submetidas ao poder elitista.

Como relata Sousa (2002, p. 146), sob o discurso do protagonismo camponês na construção “[...] de um projeto de sociedade igualitária, democrática e voltada ao atendimento dos interesses das grandes maiorias oprimidas”, em articulação com outras categorias de trabalhadores, inclusive urbanos, o movimento social passou a atuar em prol do acesso ao crédito rural (via Banco da Amazônia), bem como na organização político-partidária dos trabalhadores locais no âmbito do então recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT), visando à disputa do poder político municipal, nas esferas legislativa e executiva.

A experiência de organização, formação e luta popular que ocorreu em Cametá através do movimento sindical, colônia de pescadores, luta dos professores e da ação pastoral desenvolvida pela Prelazia, possibilitou que os trabalhadores se alinhassem a nível nacional com um movimento político em busca da tomada do poder combinando luta popular e luta institucional (Sousa, 2002, p. 198).

Com a entrada do PT como uma força protagonista no cenário político-eleitoral local, este passou a reivindicar uma concepção à esquerda do espectro político, com candidaturas construídas a partir da articulação entre agricultores familiares, pescadores artesanais, servidores públicos (com destaque para o movimento de professores) comunidades cristãs, dentre outros segmentos constitutivos da classe trabalhadora cametaense. Os candidatos petistas das chapas majoritárias (prefeito) e proporcionais (vereadores) sempre vinham das instituições político-organizativas da sociedade civil ligadas aos trabalhadores.

A partir das eleições municipais de 2000, a esquerda e a direita municipal – formadas por grupos tradicionais ligados à elite local – protagonizaram intensas disputas pela Prefeitura, dando forma a uma dinâmica de alternância no poder. Nessa dinâmica, nas eleições de 2000, a articulação das diversas organizações populares conseguiu eleger o professor camponês José Rodrigues Quaresma como prefeito, pelo PT.

A gestão de Quaresma, autointitulada “Governo popular”, recepcionou algumas demandas históricas da sociedade civil organizada, especialmente do movimento de educadores, como destacaram os relatos dos representantes do Sintepp subsede Cametá. Destacamos, nesse sentido, a realização do primeiro concurso público da história de Cametá, em 2002, dando caráter predominantemente efetivo ao quadro de profissionais da educação pública municipal, e a primeira experiência de regionalização da alimentação escolar, quando grande parcela dos produtos provinha da agricultura familiar local.

Esse resgate da gestão de Quaresma (PT) se faz pertinente pelo fato de o Sintepp subsede Cametá apontá-la como a única administração que apresentou um projeto de educação bem definido para o Município, a partir das discussões nas comunidades da cidade e do campo. Esse projeto tinha por base teórico-pedagógica a concepção educacional de Paulo Freire, que deu o tom do projeto pedagógico da Rede então denominado de “Escola Caamutá, Escola Cidadã”.

Pegando desde o primeiro governo do partido dos trabalhadores, do Quaresma, *a gente via claramente o projeto escrito e um projeto pensado e executado, que era a “Escola caa-mutá, Escola Cidadã”*. Desde lá, já se vinha construindo esse projeto: Escola Arte, Casa da Cidadania, Casa Paulo Freire. Era um projeto que envolvia tudo, alimentação, transporte, formação, enfim (R.W.C., 2023, grifo nosso).

Essa primeira experiência petista na Prefeitura de Cametá foi breve, apenas 4 anos (2001-2004), pois o ano de 2005 marcou o retorno de Waldoli Valente ao Poder Executivo Municipal – que já tinha sido prefeito na década de 1980 – para exercer dois mandatos consecutivos, de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012. Nesse governo, aquele projeto de educação municipal começado na gestão Quaresma não teve continuidade, como frisa, uma vez mais, R.W.C. (2023, grifo nosso): “*vem o governo de direita do Waldoli, por 8 anos, e ele quebra esse projeto, e a gente vê o governo executar só o que vem do Governo Federal, só as propostas federais, não tem um projeto claro*”.

A categoria de professores organizados a partir do Sintepp subsede Cametá, como podemos depreender da fala do entrevistado R.W.C (2023), constata a ausência de um projeto de educação adequado às necessidades sociais e educacionais da população cametaense. Fica claro que esses profissionais não aceitam mais as velhas práticas dos governos municipais, que realizam a gestão da educação pública de maneira centralizada, intuitiva e improvisada, desconsiderando a necessidade imperiosa de se construir uma educação pública de qualidade socialmente referenciada e assentada em princípios democráticos, mediante a correlação de saberes e práticas populares com os conhecimentos científicos.

No entanto, nesses oito anos (2005-2012) podemos registrar avanços educacionais em direção à garantia de algumas das bases necessárias à democratização da gestão educacional, fruto de intensas mobilizações da sociedade civil organizada. Citamos a aprovação do PCCR dos profissionais da RPME pela Lei nº 066/2006, devidamente adequada pela Lei nº 212/2012 e a realização de mais um concurso público para provimento, em caráter efetivo, de novos servidores para o quadro de profissionais da educação municipal – embora a prática de contratação temporária continuasse largamente utilizada.

Em 2013, o PT retornou ao governo municipal com Iracy Nunes, político de atuação nas comunidades cristãs da Igreja Católica e no movimento social dos pescadores artesanais, com experiência na gestão da Colônia de Pescadores Z-16 de Cameté e um mandato de vereador. Sua gestão também ficou marcada pela realização de concurso público em todas as áreas, bem como por avanços na educação, sobretudo em relação à melhoria da infraestrutura escolar.

A Revista do Diretório Municipal do PT de Cameté de 2017 fez um balanço sintético das políticas desenvolvidas pelo governo 2013-2016. No que se refere à educação, destaca a construção de 26 escolas e a reforma e/ou ampliação de outras 46, além da construção de quatro ginásios poliesportivos, beneficiando diretamente 12 mil alunos da cidade e do interior do Município. Ainda segundo a Revista, em algumas dessas unidades foram construídas salas de Atendimento Educacional Especializado (AEE), pois a gestão universalizou o atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais (Partido dos trabalhadores, 2017).

Ilustração 8 – Divulgação das ações de construção, reforma e ampliação de escolas na gestão 2013-2016

OBRAS - EDUCAÇÃO
Cametá, Janeiro 2017

PARTIDOS DOS TRABALHADORES
Cidade de paz

3

PREFEITURA RESGATA A EDUCAÇÃO E A TORNA UMA DAS PRIORIDADES DO SEU GOVERNO
FORAM 26 ESCOLAS CONSTRUÍDAS E 48 REFORMADAS E AMPLIADAS

A prefeitura de Cametá na gestão do Partido dos Trabalhadores (2013-2016) construiu 26 escolas e reformou e/ou ampliou 46 unidades escolares. Foi o maior investimento em educação que o município já recebeu em todos os tempos. Ressalta-se ainda que Cametá nesta gestão foi a prefeitura que mais construiu escolas no estado do Pará, beneficiando mais de 12 mil alunos.

PT CUXIPIARI






PT VARZÉA SÃO JOSÉ



PT MANOEL RAIMUNDO



PT MAPIRAÍ



PT PACUÍ



OBRAS - EDUCAÇÃO
Cametá, Janeiro 2017

PARTIDOS DOS TRABALHADORES
Cidade de paz

3

Fonte: Revista do Diretório Municipal do PT de Cametá (2017).

Outra ação importante, ainda de acordo com a publicação em análise, foi a regionalização do cardápio da alimentação escolar da RPME de Cametá. Assim, “em 2013 o percentual de merenda regionalizada foi em torno de 35%, atualmente [2016/2017) este percentual evoluiu para 60%” (PT, 2017, p. 9).

O PCCR, cuja Lei havia sido aprovada em 2006 com adequações em 2012, foi implantado na gestão do PT, com destaque para a materializando do percentual de um terço de horas atividades extraclasse, dentro da jornada de trabalho docente,

[...] destinadas, de acordo com a proposta pedagógica da escola, a preparação e avaliação do trabalho didático, a colaboração com a administração da escola, a reuniões pedagógicas, a articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional (Cametá, 2012).

Outro avanço importante, no que diz respeito às condições de trabalho, carreira e remuneração dos profissionais da educação da Rede, foi a garantia do pagamento de 40 horas-atividade para os professores com jornada dupla (200h), embora tenha se limitado a uma política de governo, que como tal, não teve continuidade nos governos seguintes.

Em 2014, a gente conseguiu convencer, através de um acordo coletivo, enquanto Sintepp, para que a gente garantisse uma excepcionalidade para o professor de duas turmas. E a gente conseguiu em 2014, 2015, até o primeiro trimestre de 2016. As 240 horas: 40 horas-atividade para eles, que era o limite da jornada, a extrapolação que a gente chamava. Mas não era lei, era um acordo coletivo com o governo Iraci (R.D.V., 2023).

Na perspectiva da mobilização nacional em prol da participação da sociedade civil organizada na elaboração do PNE 2014-2024, por meio de uma série de conferências municipais, estaduais, regionais e nacional de educação, a gestão petista realizou uma série de pré-conferências distritais por todo o Município de Cametá, visando a construção do PME 2015-2024.

No anexo único da Lei Municipal nº 274/2015, ao apresentar o texto do PNE como projeto de lei para apreciação do poder público municipal, a equipe de redação assim resumiu o processo de elaboração do PNE 2015-2024:

[...] o resultado desse projeto se deu após inúmeras reuniões realizadas desde março de 2013 de intenso trabalho de sistematização em texto base e sua discussão que envolveu 7 (sete) pré-conferências e 2 (duas) conferências municipais entre 2013 a (sic) 2015 na cidade de Cametá na forma de construção coletiva e democrática, demonstrando compromisso com as mudanças na organização da educação por qualidade social para o território educacional do município (Cametá, 2015, p. 8-9).

O governo 2013-2016 acumulou um considerável leque de políticas educacionais voltadas para a democratização da educação e promoveu a participação social no planejamento da educação municipal, por meio de conferências municipais de educação de onde emergiram as metas e estratégias do PME 2015-2024. Ademais, o Sintepp subsede Cametá alega visualizar nas ações desse governo um projeto de educação para o Município, ainda que não estivesse formalizado:

e aí retorna ao partido dos trabalhadores, com o Iracy, e a gente vê começar a retornar aquele projeto lá do Quaresma. Então, lá no Quaresma tinha um projeto escrito, aqui no Iracy a gente já não via assim. Eu não tive acesso a um projeto escrito, mas a gente via a execução, e eu percebi nessa execução a continuidade lá daquele projeto do primeiro governo do PT, da esquerda. A gente vê claramente: “olha, bora continuar aquele projeto” (R.W.C., 2023).

A despeito disso, essa segunda experiência de gestão do PT sucumbiu, contudo, à lógica do clientelismo e à reprodução de elementos patrimonialistas de gestão, enraizados na cultura política local. Dessa forma, repetiu velhas práticas da política municipal, tal como o uso político eleitoral de contratos temporários, a lotação de servidores efetivos e a indicação política de profissionais ocupantes de funções gratificadas, como demonstraram os estudos de Feldman (2020), e Feldman e Costa (2021), assim como a prática de colocar nos órgãos colegiados presidentes ligados ao governo, como constatamos a partir da análise das entrevistas com os conselheiros do CAE e do CACS-Fundeb da época. Apesar de ter criado o Fórum Municipal de Educação, não implementou o Conselho Municipal de Educação.

Acerca da utilização do expediente contratação temporária em troca de apoio político, mesmo com a realização do Concurso Público nº 001/2023 a RPME de Cameté permaneceu com uma quantidade considerável de servidores contratados no quadriênio 2013-2016, demonstrando que, apesar dos esforços, é difícil superar a cultura clientelista em curto prazo. Assim, nas palavras do professor G.P. (2023), secretário municipal de educação no período 2013-2016, “a gente tentou diminuir ao máximo o número de contratos, tinha um número muito pequeno, em torno de 180 a 200, e a gente já achava muito porque tínhamos feito concurso para que os professores trabalhassem como efetivos”.

Assim como na primeira oportunidade (2001-2004), o segundo governo petista em Cameté durou apenas um mandato, sendo derrotado pelo projeto de poder representado por Waldoli Valente, que voltou à Prefeitura para o mandato 2017-2020. Em cumprimento ao disposto na Lei Municipal nº 274/2015, que incumbe a SEMED da responsabilidade pela ordenação da implementação, monitoramento e avaliação do PME, a gestão 2017-2020 realizou a atualização do PME, por meio de pré-conferências e de uma conferência municipal de Educação, realizada em 2018.

Não obstante, as tradicionais práticas clientelistas e a concepção patrimonialista deram o tom a essa gestão, sobretudo na condução da política educacional, no âmbito da qual destacamos: a não implantação do CME; a manutenção da prática tradicional de indicação política dos “cargos/funções de confiança”; o uso indiscriminado da política de contratação de professores e demais profissionais da educação sem qualquer critério objetivo ou justificativa de necessidade.

Em 2021, iniciou-se a gestão do prefeito Victor Cassiano (MDB), que vem desenvolvendo um conjunto de ações no âmbito do programa de governo “Educação Transforma Cametá”. Destacamos, dentre as políticas desenvolvidas, os investimentos na alimentação escolar, inclusive com cardápio regionalizado; cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) dos professores; implementação do Conselho Municipal de Educação e realização de eleições diretas para gestores de algumas escolas públicas municipais.

Ainda no âmbito do referido programa de governo, destacamos o grande número de construções, reformas e ampliações de escolas municipais que o governo 2021-2024 deflagrou. Nas palavras do secretário de educação dessa gestão,

aqui na gestão da Secretaria de Educação, nesse um ano e oito meses que eu estou aqui, nós elencamos algumas prioridades, alguns eixos que a gente poderia trabalhar para melhorar a qualidade da educação: foi criado o programa “Educação transforma Cametá”, mas a gente deu muita ênfase à construção e reforma, a parte de infraestrutura das escolas (E.C., 2023).

A gestão democrática é tema assíduo nos discursos desse governo, permeando todo o texto de apresentação do relatório da VIII Conferência Municipal de Educação de Cametá (2022). No entanto, os professores e as comunidades escolares não participaram, nem mesmo foram consultados quando do planejamento desse amplo programa de reforma de escolas públicas municipais, de acordo com a coordenação do Sintepp subsede Cametá: “nós tivemos que entrar no Ministério Público para poder conversar com o governo em relação às reformas de escolas, porque nós ficamos fora [da discussão] desse 40%” (R.W.C., 2023).

A despeito disso, embora por força de determinação legal, o governo vem implementando políticas pautadas no princípio democrático disposto na legislação educacional, como no caso da realização de eleições diretas para a escolha de gestores escolares. Essa ação vem enfrentando resistência da elite política local, como bem atesta o relato do entrevistado R.W.C. (2023):

a gente tá participando das eleições, criando o que edital e discutindo a realização das eleições para diretores de escolas – a Lei determina isso, a Lei exige isso. A gente sabe do entrave político aqui, porque o prefeito, também tem os vereadores, tem também os padrinhos políticos. Então, tá uma pressão na cabeça dele [prefeito] para não realizar. E nós, como Sindicato dizemos: “tem que realizar, tem que fazer o processo!”

Apesar dos discursos contrários, a gestão atual vem reproduzindo práticas pouco republicanas e democráticas na gestão da educação pública municipal. Atestam essa afirmação a manutenção da indicação política como forma de provimento em funções gratificadas e o alto

número de contratos temporários na RPME, sendo 610 professores de acordo com informações extraídas do SIOPE (dados de dezembro de 2022).

Nesse sentido, emblemática é a fala da professora J.P.V.R. (2023), coordenadora do Sintep (Cametá) e conselheira do CAE (2021-2024) e do CME, quando trata da indicação política de gestores escolares e das consequências dessa prática para o trabalho docente. Segundo essa entrevistada, “no governo atual, cada escola tem um dono, cada escola é de uma família. E se o diretor for pra lá e não fazer o que a família quer, ela manda embora. Então intensificou isso, o assédio muito grande dentro das escolas” (J.P.V.R., 2023).

Esse breve panorama nos parece razoavelmente suficiente para compreendermos que a forma histórica de organização da estrutura econômica tem condicionado a configuração social e político-institucional cametaense, que é marcada pela luta de classes. Nesse contexto, no período de 2013 a 2023, o uso clientelista de políticas públicas possibilitou a manutenção da forma hegemônica de exercício do poder local, cuja origem encontra-se nas relações econômicas mantidas entre a elite comercial e a população empobrecida (Sousa, 2002). Antagoniza-se a esse projeto hegemônico as iniciativas de democratização da gestão da RPME protagonizadas pela sociedade civil organizada.

A forma hegemônica de exercício do poder local, que toma as políticas públicas como bens de uso privado, se cristalizou na cultura política municipal e tem orientado a atuação da elite política local, que apesar de seus componentes se diferenciarem em relação à filiação político-partidária, compartilham o mesmo *modus operandi* de busca pela manutenção de seus mandatos. Por isso, a contratação de professores temporários, a nomeação para funções gratificadas, dentre outras políticas educacionais são utilizadas para finalidades eleitorais, como bens políticos na relação clientelista mantida entre a elite política e os eleitores.

Assim, a concepção e a prática autoritárias de gestão continuam a dar o tom das práticas dos governos municipais, mesmo no governo autodeclarado de esquerda, pois a reprodução do projeto hegemônico de poder local pressupõe a exclusão tanto quanto possível da sociedade civil organizada do processo de tomada de decisões sobre a gestão das políticas públicas locais, entre essas as políticas educacionais.

Nessa perspectiva de análise, o entrevistado E.C. corrobora nossa reflexão ao contextualizar a implementação do CME pela gestão 2021-2024 – embora se trate, é verdade, de uma ação reativa, diante da determinação legal e do temor pela perda de recursos federais. Segundo o informante,

quando foi colocada a primeira proposta de criação do conselho municipal de educação foi no governo Emmanuel Cunha, então, veja bem, de lá *pra* cá, nós estamos em

2023, no mínimo cinco ou seis governos já se passaram aqui, inclusive com governos do PT, que tradicionalmente trabalha em cima dessas diretrizes, mas que não conseguiram implantar o CME (E.C., 2023)

Disso decorre, entendemos, a reiteração das práticas de uso das políticas públicas educacionais para o atendimento de interesses privados. Com efeito, a atuação dos mandatários, quer no Executivo, quer no Legislativo, não tem priorizado a concepção e a implementação de um projeto de educação adequado com a realidade e necessidades da população e com a devida participação social. Novamente, recorremos ao depoimento de E.C. (2023), que atesta essa conclusão, senão vejamos:

eu te falo que, durante os 4 anos de mandato de vereador [2017-2020], salvo engano, nós fizemos umas três ou quatro reuniões, no máximo, que realmente os assuntos da educação foram debatidos de forma mais aprofundada na Câmara. Então, a gente vê que é muito pouco. Eu acho que a gente pode avançar muito mais quando a classe política colocar a educação como prioridade.

Estamos, pois, diante de uma prática de administração que visualiza o Estado como propriedade particular dos governantes e, dessa forma, pode prescindir da participação da sociedade civil nas tomadas de decisões que afetarão diretamente a vida da população, com desdobramentos na forma como a gestão da educação recepciona as demandas populares. A esse respeito, analisando a relação do Sintepp subsede Cameté com a gestão 2021-2024, o professor R.W.C. (2023) pontua:

nesse governo, propriamente, a gente tem algumas entradas, mas, no geral, ele [prefeito] fechou pra gente, por conta de que lá no início do governo houve um embate de piso [salarial], de pagamento de piso, e tudo mais. E aí ele fechou, algumas coisas ele fechou a entrada do Sindicato, a participação nesta política educacional, e a gente vê que a gente poderia ajudar ele para melhorar a nossa educação. Ele [prefeito] não entendeu o que é Sindicato, logo no início ele falou que ia acabar o Sindicato.

Nesses termos, o governo dificulta a democratização da gestão educacional, na medida em que as tomadas de decisões sobre os assuntos educacionais são centralizadas na estrutura burocrática da SEMED, sem o devido diálogo com os profissionais da educação, o que obstaculiza a aproximação fecunda entre o conhecimento técnico e o saber popular (Bordignon, 2013).

Embora as práticas autoritárias de exercício do poder sejam o fio condutor de todos os governos municipais, de acordo com a concepção da coordenação do Sintepp subsede Cameté, quando se trata da implementação de políticas públicas mais ou menos promotoras da democratização da gestão educacional local, é possível observar algumas diferenças de concepção entre os três governos analisados no período de 2013 a 2023. Esse argumento tem base na diferenciação que esse Sindicato faz entre os três governos, com base na orientação política de

cada um: 1) o governo de esquerda – 2013-2016 (Iracly Nunes/PT); 2) os governos de direita – 2017-2020 (Waldoli Valente) e 2021-2024 (Victor Cassiano).

Essa diferenciação é importante para nossa análise porque a coordenação do Sintepp subsede Cameté também afirma ser diferente a forma como governos de esquerda e governos de direita convivem com a participação social e promovem políticas de democratização da gestão da RMPE de Cameté. Nas palavras de R.W.C. (2023),

então, a gente via claramente, no governo dos trabalhadores, esse projeto [de educação] em execução. Nos governos da direita, a gente percebe que a educação não é prioridade, faz o feijão com arroz: “bora só fazer o que determina o governo federal”, e só. A gente não vê essa empolgação, esse entusiasmo de ter uma política própria do município. Eles veem que obra é importante: “vamos construir escolas, construir postos de saúde, asfaltar rua” – nos governos da direita é mais isso, o que é importante são obras.

Falando na condição de conselheiro do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), esse mesmo entrevistado destaca, no contexto da gestão 2021-2024, que ele classifica como “de direita”: “no conselho, a gente tem feito as denúncias, *mas o governo continua tolindo a nossa participação, pra gente fazer o nosso papel enquanto conselho, por conta de que a gente fala das irregularidades*” (R.W.C., 2023, grifo nosso).

Contrariando essa lógica autoritária de exercício da gestão da educação, o princípio democrático registra avanços importantes no âmbito da RPME de Cameté. Como se pode perceber, sem perdermos de vista os desafios e os limites para a democratização da gestão da educação pública local, ao invés de minimizar, preferimos destacar ações importantes, tais como: a criação de uma legislação receptiva ao princípio democrático e à participação social; a consolidação do CACS-Fundeb e do CAE, que vêm atuando na Rede, embora tenha muitos desafios para atuar, sobretudo por conta da constante tentativa subordinação por parte do Poder Executivo; a implementação do CME, embora com décadas de atraso e sob pressão da legislação; a realização de eleições para escolha de gestores escolares, embora restrita a um pequeno número de escolas; bem como a realização periódica de conferências municipais de educação, importantes momentos de exercício da participação direta, da isonomia e da isegoria pela população local, visando tornar o *demos* partícipe do planejamento da educação municipal, garantindo-lhe um caráter popular.

Muitas dessas políticas puderam se particularizar, na RPME de Cameté por influência do arcabouço legal federal que, sobretudo no período dos governos de frente popular de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) (Gadotti, 2014), receberam algumas demandas da sociedade civil em prol da democratização do acesso e da gestão da educação pública brasileira, formalizando-as em Lei. O incentivo à participação popular nas conferên-

cias de educação foi especialmente uma marca desses governos populares, especialmente no processo de discussão e elaboração do PNE 2014-2024.

Dessa forma, podemos dizer que o estado atual do exercício efetivo da participação social na gestão da RPME de Cametá ainda está por corresponder às exigências históricas da sociedade civil organizada, sobretudo em função das permanentes investidas da elite política local visando silenciar a participação social e esterilizar o potencial de controle social dos órgãos colegiados e do Sindicato de professores. Por outro lado, especialmente do ponto de vista legal, já se observa a criação das condições formais necessárias para a democratização da gestão da Rede, podendo a sociedade reivindicar seus direitos a qualquer momento.

CAPÍTULO IV – ENTRE O FORMAL E O REAL: CONFIGURAÇÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA RPME DE CAMETÁ (2013 A 2023)

Neste quarto capítulo, a partir do democrático da gestão educacional, trataremos do processo de participação social na RPME de Cametá, a partir dos aspectos formal e real. Serão objetos de análise o ordenamento jurídico que regulamenta a democratização da educação básica pública e, no seu bojo, o exercício da participação social, bem como a atuação dos órgãos colegiados e outras políticas públicas relacionadas à participação social na gestão RPME de Cametá implementadas pelos governos municipais do período de 2013 a 2023.

4.1 O CME na RPME de Cametá: abordagem histórico-crítica a partir da legislação e de seu processo de implementação

No âmbito da RPME de Cametá, podemos dizer que a experiência com os conselhos de educação não começou bem, do ponto de vista dos princípios republicanos e democráticos. Nesse sentido, entre 2007 e 2011, Gutierrez e Mendes (2016) analisaram as implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a gestão das redes municipais de educação de cinco municípios paraenses, dentre eles, Cametá.

As autoras observaram que, embora a Lei Municipal nº 016, de 06 de maio de 1998, que dispôs sobre a criação do Conselho Municipal de Educação (CME) de Cametá, expressasse princípios e premissas democráticas, “[...] sua composição conforma interesses contrários, pois o princípio da paridade dos membros não foi respeitado, visto que, dos cinco membros previstos na lei, três deles pertencem ao governo” (Gutierrez; Mendes, 2016, p. 172).

A sociedade política municipal, desse modo, visava dificultar o equilíbrio de representação entre ela e a sociedade civil organizada, dando a entender que desejavam manter o CME sob sua batuta, inviabilizando, desse modo, o pleno e isonômico exercício do controle social (Santos, 2009) da política educacional local. Trata-se da expressão, em nível local, de uma lógica tradicional de exercício do poder no Brasil (Mendonça, 2001), a partir do Estado, à revelia de controle social, ainda que contrariando a legislação vigente.

A partir da concepção de Cury (2011, p. 41-42), compreendemos que

[...] um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. [...] Sob coordenação não hierárquica, todos os membros se situam no mesmo plano concorrendo, dentro da pluralidade própria de um Conselho, para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão.

Nesse sentido, sob a finalidade precípua de promoção da cidadania, mediante a garantia do direito à educação, a relação Estado/sociedade civil no interior do CME deve ser pauta-

da na igualdade, donde nasce o equilíbrio entre as duas partes, excluindo-se qualquer tipo de constrangimento da segunda pelo primeiro. Desse modo, a sociedade civil organizada assume o protagonismo legalmente assegurado do controle das políticas educacionais, transgredindo assim a visão reducionista do senso comum e da concepção representativa de democracia liberal, que atribuem ao Estado o controle total da gestão da educação.

Ao contrário disso, diríamos que quando a maior parte dos membros do CME é indicada pelo governo ou alinhada politicamente a ele, é a hierarquia e o desequilíbrio de forças que norteiam as tomadas de decisão. Ademais, a tutela do CME pelo governo interfere no cumprimento de sua função, na medida em que, por um lado, os conselheiros alinhados ao governo não atuam para garantir imediatamente o direito à educação de qualidade, mas para viabilizar os interesses governamentais; por outro lado, o temor por represálias é um obstáculo à plena atuação que se coloca para os conselheiros não alinhados ao governo. Uma forma de relação Estado-sociedade civil dessa natureza no âmbito do CME enseja um estado de apatia política entre os membros, um pressuposto para que a atuação dos conselheiros ocorra como pseudoparticipação ou participação parcial (Pateman, 1992).

Na RPME de Cametá, até julho de 2023, o CME não havia sido implementado. Por essa razão, a Lei nº 418/2022 dispôs sobre sua criação, revogando a Lei nº 016/1998, que o havia criado há mais de 25 anos, mas que permaneceu letra morta, pois nenhum governo municipal, a partir de então, se dispôs a materializar sua composição e garantir a atuação desse importante órgão colegiado da gestão educacional.

Em relação à composição, merece destaque a mudança de postura do poder público (governo) no que tange ao desequilíbrio de representação entre Estado e sociedade observado por Gutierrez e Mendes (2016) quando analisaram a Lei nº 016/1998. Nesse sentido, a Lei nº 418/2022 promoveu a paridade na composição do órgão, equilibrando, desse modo, a representatividade de sociedade política e civil. Ademais, ampliou o número de conselheiros em relação à Lei nº 016/1998, passando de 5 para 14 membros, conforme quadro 7, a seguir, que terão mandato de 02 (dois) anos cada, permitindo-se uma única recondução.

Quadro 7 – Composição do Conselho Municipal de Educação de Cametá

Segmento	Categoria	Nº	Indicação
Poder Público Municipal	Pessoas de nível superior, com notória atuação na área da educação	2	Prefeito
	Integrantes do corpo técnico da SEMED	2	SEMED
	Diretores de escolas da rede pública municipal	2	SEMED
	Poder Legislativo Municipal – parlamentares que compõe a Comissão Permanente de Educação	1	Câmara de Vereadores
Sociedade Civil Organizada	Representantes dos professores	2	Assembleia
	Instituições Públicas de ensino superior	1	Entidade
	Instituições Privadas de ensino superior	1	Entidade
	Entidade de classe dos trabalhadores em educação	1	Entidade
	Pais/mães e/ou responsáveis legais de alunos da rede pública municipal	1	Assembleia
	Comunidades dos territórios quilombolas titulados	1	Assembleia

Fonte: elaborado pelo autor do trabalho, com base na Lei Municipal nº 418/2022.

Quando comparamos o disposto na Lei com a forma de composição do Conselho, pudemos constatar a ocorrência de uma prática comum nos três governos analisados no período de 2013 a 2023: a atuação deliberada do Poder Executivo para eleger conselheiros a ele alinhados politicamente, uma estratégia para ter o controle dos órgãos colegiados, monopolizar os espaços de participação social e dificultar, tanto quanto possível, a expressão do contraditório.

Nessa perspectiva, a presidência do CME é exercida por uma professora da RPME que exerce a função de assessora técnica do secretário municipal de educação (governo 2021-2024) (Cametá, 2023b). Em entrevista concedida para esta pesquisa, ela declara: “eu recebi o convite pessoal do secretário para compor o Conselho. E ele pediu muito mais, pediu que eu pudesse estar me candidatando para a presidência do Conselho” (E.S.M., 2024 – assessora técnica do secretário municipal de educação e presidenta do CME).

Importante destacar que a presidenta do CME foi eleita em plenária pública do órgão, tendo obtido a maioria dos votos de seus pares, que puderam escolher entre ela (representante do segmento “SEMED/PMC”) e outras duas candidaturas, uma representando o segmento “Territórios Quilombolas Titulados” e outra da representação “Instituições Privadas de Nível Superior”.

Na entrevista que nos concedeu, a presidenta do CME nos falou da sua longa e destacada experiência na educação municipal: atuou em conselhos escolares e na organização de planejamento educacional da Rede, programa de formações, construção da política curricular alinhada à BNCC, atuou na equipe técnica da SEMED, em diferentes governos, inclusive na

gestão 2017-2020. Essa experiência e a expertise podem muito bem ter contribuído para a eleição dessa professora à presidência do CME, mas não é possível descartar a influência para essa eleição do fato de se tratar de uma figura atrelada ao governo.

A propósito, é oportuno pontuar que a literatura (Araújo, 2018; Melo; Santos, 2018; Almenara; Martins; Kayaki, 2018; Santos, 2020) têm evidenciado que a dependência do CME em relação ao Poder Executivo os deixa vulneráveis às ingerências políticas para atendimento das demandas dos governos e retira-lhes o protagonismo do exercício do controle social das políticas educacionais.

Ainda nessa perspectiva, o conselheiro que ocupa a cadeira de representantes do segmento “Pais e/ou Responsáveis de alunos” (Cametá, 2023b) foi candidato a vereador nas eleições municipais de 2020, tendo apoiado a candidatura do prefeito Victor Cassiano. Ademais, exerce o cargo em comissão de Agente Distrital da Vila de Porto Grande, nomeado pelo Decreto Municipal nº 181/2021 (Cametá, 2021d).

O CME é um dos órgãos colegiados mais importantes da gestão educacional, dentre outras coisas, porque é o responsável por articular a institucionalização do sistema municipal de educação (SME), que confere autonomia para que o próprio município possa legislar em matéria educacional, em caráter suplementar às legislações federal e estadual, amparado no art. 30, incisos I e II da CF de 1988 e no artigo 14 da LDBEN vigente.

O exercício do princípio da autonomia na gestão de uma rede pública municipal de educação significa a possibilidade efetiva de a sociedade local construir uma educação que considere suas peculiaridades econômicas, geográficas e culturais e de um povo, sem desconsiderar as determinações, as orientações e os parâmetros nacionais e estaduais (Barroso, 2013).

Na RPME de Cametá, embora não seja uma pauta recente, a institucionalização e implementação do Sistema Municipal de Educação ainda não foram realizadas. Mesmo essa materialização do SME tendo sido deliberado coletivamente na VIII Conferência Municipal, a professora E.S.M. (2024), assessora técnica do secretário municipal de educação e presidenta do CME, acredita que a gestão municipal não deu a devida prioridade para isso, mas também considera que a SEMED possui poucos profissionais comprometidos com essa causa. Nas palavras dessa entrevistada,

apesar de em 2022 a gente ter saído da Conferência com a bandeira de que seria construído o Fórum, o Conselho e a organização do Sistema Municipal de Educação, não se avançou nesse sentido. Penso que foi uma falta de foco, a gente tem uma demanda grande, mas as pessoas que militam na linha de frente são poucas. Falta agora o conselho tomar essa linha de frente e tentar garantir com que esse passo seja dado,

que é algo que a gente vem sonhando, com essa autonomia, com a contemplação dessas políticas, que a gente fica tanto no papel falando, mas falta mais personagens para puxar essas bandeiras para que aconteça (E.S.M., 2024).

Sem o SME institucionalizado, o CME cumpre parcialmente sua finalidade de democratização da gestão da educação, pois a legislação vigente atribui a esse órgão funções

deliberativas, consultivas, normativas, fiscalizadoras e mobilizadoras, conforme as opções feitas em cada município. *Somente os municípios que constituírem seus sistemas de ensino poderão – e deverão – atribuir ao seu conselho municipal função normativa.* Nos demais municípios, os conselhos poderão ter outras funções e ficarão subordinados às normas do respectivo Sistema Estadual de Ensino (Brasil, 2006, p. 40, grifo nosso).

Para que o CME possa efetivamente exercer sua função de controle social da política educacional municipal, todas as suas funções precisam ser desenvolvidas. Sua função normativa lhe confere a prerrogativa de autorizar o funcionamento das escolas municipais e o funcionamento das instituições de educação infantil da rede pública, privada, comunitária, confessional e filantrópica, além da elaboração de normas complementares, desde que o município tenha institucionalizado seu SME.

Não podemos deixar de notar que, embora a legislação educacional brasileira tenha recepcionado o princípio democrático da gestão desde a Constituição de 1988, que garante a autonomia aos municípios para a criação de seus próprios sistemas municipais de educação, somente em 2023, com décadas de atraso, Cametá criou o seu CME e começou a discutir a institucionalização do seu SME.

Nos parece que o único entendimento plausível em relação a essa morosidade do poder público municipal para criar o CME e consolidar a atuação do SME, é a adoção pelos governantes de uma visão pragmatista e economicista de gestão da educação. Isso porque a inexistência do CACS-Fundeb e do CAE implicam, respectivamente, em suspensão do repasse dos recursos do Fundeb e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹³ do governo federal para o município, penalidade que não ocorre com a ausência do CME.

Esse fato, uma vez mais, nos fornece mais um elemento para afirmarmos que a lógica patrimonial e autocrática de administração funciona como um fio condutor que perpassa a

¹³ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste no repasse de recursos financeiros federais para o atendimento de estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica nas redes municipal, distrital, estadual e federal e nas entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, nas escolas confessionais mantidas por entidade sem fins lucrativos e nas escolas comunitárias conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (MEC/FNDE, 2024).

gestão da RPME de Cametá nos três governos do período de 2013 a 2023. Quando a implementação dos órgãos colegiados, embora previsto na legislação educacional vigente, depende da iniciativa dos governos, o formal não tem garantia de se tornar real.

O CME só se materializou nessa RPME de Cametá quando a Lei do chamado novo Fundeb (Brasil, 2020) condicionou o repasse da complementação VAAR ao cumprimento de algumas condicionalidades, dentre elas, a melhoria da gestão educacional, o que colocou na ordem do dia a criação do CME para, dentre outras coisas, implementar uma forma democrática de provimento do cargo ou função de gestor escolar.

Nesse sentido, o professor R.W.C. (2023), membro das coordenações municipal, regional e estadual do Sintepp e vice-presidente do CAE (mandato 2021-2024), destaca que

o CME não foi criado por acaso, ele foi criado porque a Lei do novo Fundeb determina que os municípios criem os Conselhos Municipais de Educação e que esses Conselhos funcionem. E não só isso, exige que seja criado o sistema próprio de ensino.

Além da função normativa, como vimos, o CME possui funções deliberativas, consultivas, normativas, fiscalizadoras e mobilizadoras (Brasil, 2007b). A função fiscalizadora precisa ser assegurada no ato da sua criação (Brasil, 2009b). Analisando a Lei Municipal nº 418/2022, que cria o CME de Cametá, seu artigo 1º, esse Conselho é caracterizado como “órgão consultivo, deliberativo e normativo do Sistema Municipal de Ensino, vinculado à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e com jurisdição no Município de Cametá/PA” (Cametá, 2022).

Essa legislação não garante explicitamente ao CME/Cametá a função fiscalizadora (Brasil, 2007b), essencial para que a sociedade exerça controle do emprego dos recursos financeiros constitucionalmente destinados à educação e ao ensino, da implementação do Plano Municipal de Educação e do desenvolvimento da política educacional municipal, de um modo geral. De forma implícita, porém, essa função é contemplada quando o inciso II, do artigo 8º, destaca, dentre as competências do CME, acompanhar a aplicação de recursos para a educação, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal (Cametá, 2022a).

Já como órgão deliberativo, o CME determina a criação, ampliação, desativação ou a localização das escolas municipais, bem como propõe estratégias adequadas para a melhoria da qualidade da educação e de aproximação entre escola e sociedade.

No que diz respeito à sua função consultiva, o CME deve emitir parecer sobre, dentre outras coisas, a implementação de novos projetos ou programas educacionais, propostas pe-

dagógicas da rede ou das unidades educacionais, planos de formação continuada de professores e aprecia o Plano Municipal de Educação.

Na RPME de Cametá, considerando a recente implementação, o CME tem cumprido principalmente sua função consultiva, como relata-nos a professora E.S.M. (2024):

agora, a gente não avançou na formação para que a gente possa regularizar essa parte das câmaras dentro do Conselho. Já fizemos uns quatro contatos com o Conselho Estadual [de Educação], mas a demanda dele tem sido muito grande. Nesse primeiro momento, eles disseram que não seria possível fazer essa formação. Por isso, a gente está atuando ainda nessa parte consultiva.

Alguns dos principais estudos que analisaram a atuação do CME na gestão educação municipal em municípios brasileiros, no período de 2013 a 2023 (Ribeiro; Silva, 2018; Dias, 2018; Almenara; Silva, 2018) destacaram a necessidade imperiosa de se promover a formação permanente dos conselheiros, de modo a prover-lhes os instrumentos teórico-práticos indispensáveis para uma plena atuação.

No que tange à função mobilizadora, o CME compôs a Comissão Organizadora da Conferência Municipal Extraordinária de Educação, realizada em novembro de 2023. Além disso, de acordo com a entrevista junto à presidenta desse Conselho, professora E.S.M. (2024), nesses primeiros momentos a atuação do CME se resumiu às seguintes ações: aprimoramento do regimento interno, organização do processo de eleição de diretores escolares e recebimento de denúncias referentes ao funcionamento irregular de escolas públicas municipais.

Para que o CME cumpra de forma satisfatória todas essas funções, o poder público municipal deve incluir as despesas referentes ao seu pleno funcionamento na dotação orçamentária (Brasil, 2009b). No âmbito da RPME de Cametá, o artigo 3º da Lei Municipal nº 418/2022 garante que “o Conselho Municipal de Educação integra-se ao sistema orçamentário da Secretaria de Educação, como unidade orçamentária” (Cametá, 2022b), o que avaliza, ao menos em termos formais, condições objetivas para seu pleno funcionamento.

Na prática, porém, os primeiros meses de existência, o CME tem encarado desafios para consolidar sua atuação: inexistência de um espaço próprio para funcionamento; insuficiência de recursos materiais e de profissionais indispensáveis para garantir o funcionamento regular do Conselho; e ausência de conselheiros nas reuniões. Destacamos, nesse sentido, o depoimento da professora E.S.M. (2024):

as dificuldades que a gente sente é que não tem estrutura organizada, não temos os voluntários ainda disponíveis – que eu falo que é voluntário porque o serviço é voluntário. Então, uma das primeiras pautas agora é organizar o próprio Conselho, mais pessoas para trabalharem para que a gente possa dividir melhor o trabalho e as

coisas avancem nos setores dentro do próprio Conselho. Aí, a gente consegue finalizar os documentos, sentar com a equipe e dialogar, finalizar o que tem que finalizar dos projetos para que a gente possa consolidar os instrumentos que faltam.

Em relação à participação dos conselheiros nas atividades do CME, a entrevistada relata que sempre é garantido o quórum das reuniões, mas não se ampliou o número de representantes ao longo das reuniões realizadas. Assim, a experiência do CME ainda não conseguiu mobilizar a participação para além daqueles indivíduos ou entidades que já têm a predisposição para compor os órgãos de participação social.

Nós temos quórum, mas daqueles que a gente tem que chamar. Já extrapolou o primeiro, o segundo prazos dados, mas a gente quer o quórum, então a gente fala: “vem”.

Mas a nossa preocupação é que são sempre os mesmos, a gente quer que todos os 28 membros [a entrevistada se refere aos membros titulares e suplentes] estejam presentes. Agora em janeiro, nós estamos ajustando o regimento para que a gente garanta que não terão pessoas que só compoem, mas que participem, que vivam o Conselho.

Na plenária para escolha do presidente, se candidatou um representante dos quilombolas. Então, a partir daquele momento, *quem passou a vir nas reuniões foi a suplente do conselheiro, que é quilombola, mas é também servidora pública*. Então eles foram advertidos verbalmente e estamos articulando a substituição por outro representante quilombola para garantir a participação mais ativa (E. S. M., 2024, grifo nosso).

Considerando que a RPME de Educação de Cameté está imersa num contexto político-institucional onde, historicamente, pouco se destacam os princípios democráticos e republicanos, a atuação do CME tem tido dificuldades para inserir na cultura política local, especialmente da RPME, o controle social das políticas educacionais. Destacamos a esse respeito o seguinte depoimento da professora E.S.M. (2024), que trata dos desafios enfrentados pelo CME para atuar em diferentes aspectos da gestão da Rede:

o [Departamento] pedagógico da SEMED está tendo que responder porque não fez no início do ano [de 2023 um plano para definir] como seriam trabalhos os 200 dias letivos, uma vez que as escolas tinham entrado quase que simultaneamente para fazer as construções e reformas. Então, por conta disso, a gente chamou essa pauta, que não poderia se repetir esse ano [2024].

A gente observa que a própria Secretaria [de Educação] não estava preparada para o Conselho. Por exemplo, enquanto assessoria técnica, quando a gente recebeu o calendário [escolar do ano letivo], eu disse: “esse calendário não chegou ainda o ofício para o Conselho analisar”. [Os técnicos da SEMED disseram]: “Nós tínhamos esquecido”. [Eu disse]: “então, se lembrem que o Conselho precisa analisar”.

Quando saiu a condicionalidade do VAAR para que pudesse ser feita seleção ou eleição para direção de escola, em dezembro de 2022 saiu o Decreto [Municipal que tratava das eleições]. A Secretaria pegou o Decreto e, no meio de tantas coisas, silenciou o Decreto. Quando a Portaria de lotação já estava pronta, eu vi a assessora jurídica e perguntei: “não tinha um documento sinalizando sobre as eleições de escolas?” [Ela respondeu:] “Tem”. Eu falei: “quero ter acesso a esse documento”. Então, eu disse: “cancela a Portaria [de lotação], porque temos um ponto aqui que não pode ser deixado de analisar sobre a lotação de direção de escola”.

Ainda nessa perspectiva, destacamos que a materialização dos valores democráticos e republicanos ainda enfrenta resistências no âmbito da RPME de Cametá. Destacamos, nesse sentido, a solicitação da direção de uma escola municipal para não participar das eleições, a partir do momento em que o diretor tomou conhecimento de que não atendia aos requisitos do edital para concorrer à gestão da instituição e outros colegas iriam formalizar candidatura. Trata-se de um caso em que o diretor indicado politicamente para a função só aceitaria a eleição na sua escola se ela lhe garantisse a permanência na função, um comportamento autocrático e oposto à garantia do interesse público.

A professora E.S.M. (2024) detalha o caso:

então, a direção e o Conselho da General Osório disseram que, mesmo não estando no perfil de alunos, se eles poderiam participar, e a gente disse que não haveria impedimento. Posteriormente, a Comissão [da eleição] reuniu com o Conselho [Municipal de Educação] e mostrou que tinha chegado uma solicitação da direção da escola para que ela não participasse naquele momento da eleição. A gente entendeu [que o pedido se deu em função de] que a direção da escola não tinha condições de concorrer, não atendia aos critérios, não tinha os documentos [necessários]. Então, houve um debate na Comissão, e o CME participou, e foi colocado em pauta: como eles tinham a prerrogativa de não participar se não quisessem, e como nós fomos informados que houve um mal-estar interno na escola, a gente achou prudente aceitar o pedido da direção.

A ruptura com os vícios patrimonialistas, clientelistas e autoritários tem se mostrado um processo longo, complexo e muito desafiador, mas com boas perspectivas no que concerne à democratização da gestão da educação pública municipal. Exemplo disso é a opção do CME por realizar eleições diretas para a escolha de gestores de algumas escolas municipais, mesmo que o número de escolas envolvidas no processo tenha sido pequeno.

O Conselho tomou uma decisão que ninguém estava acreditando: o município poderia ter feito um processo seletivo, esse foi o principal ponto de atuação do Conselho, decidir que ia ter eleição. Então, teve o curso de formação, que precisa ter, e os que estivessem aptos disputariam as eleições (E.S.M., 2024).

De acordo com o inciso I do Artigo 14 da Lei nº 14.113/2020, que institui o novo Fundeb, fica a critério do município que o provimento do cargo ou função de gestor escolar tenha como base “[...] critérios técnicos de mérito e desempenho *ou* a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho” (Brasil, 2020, grifo nosso).

Na formulação do edital que regeria as eleições para gestores escolares (Cametá, 2023c), o CME garantiu que os professores que lançassem candidatura e não fossem eleitos não sofreriam qualquer tipo de retaliação. Trata-se de uma relevante política para promover a

tolerância e a coexistência pacífica entre posições divergentes, passo importante criação de uma cultura democrática no serviço público municipal e favorável à plena participação social.

Nas palavras da professora E.S.M. (2024),

veio previsto também no edital [da eleição para gestores escolares] que o candidato que concorreu às eleições permaneça lotado na escola, sem nenhum tipo de prejuízo, para evitar qualquer tipo de hostilidade, pedidos de transferências indevidos. A gente teve o cuidado de amarrar tudo isso no edital, pensando melhor a educação.

Ainda nessa perspectiva, destacamos que, apesar de vereadores terem atuado para fazer o governo declinar da realização de eleições para gestores das escolas da RPME, a atuação do CME não sofreu qualquer tipo de interferência política externa, o que nos mostra o segmento político profissional do Município, ainda que não concorde com algumas decisões, reconhece a importância da atuação do CME e que, por isso, deve respeitar suas decisões. Nas palavras da professora E.S.M. (2024), assessora técnica do secretário municipal de educação e presidenta do CME, “a gente sabe, nos bastidores, que o Legislativo pressionou muito a gestão, o secretário, mas até o Conselho e à comissão não chegou nenhum pedido para recuar, a gente teve autonomia e liberdade para debater entre nós e encaminhar”.

A existência do CME garante que a gestão da SEMED não tome as decisões de forma monocrática, mas reconheça que, existindo um órgão colegiado de representatividade social, deve a ele prestar conta de suas ações e considerar o interesse público no processo de concepção, implementação e avaliação das políticas educacionais. Nesse sentido, em relação aos problemas de falta de espaço para o funcionamento das atividades pedagógicas, decorrentes das obras de reforma ou construções nas escolas, a SEMED foi notificada pelo CME sobre a abertura de uma pauta de discussão sobre o assunto no âmbito desse Conselho.

Mas já tivemos uma conversa com a Coordenação Geral da SEMED e ela nos afirmou que não tem nenhuma escola que não tenha espaço para estudo, mesmo aquelas que estão em construção já têm espaço para estudo. Então, a gente já se tranquilizou porque a gente ia fazer uma pauta específica para isso (E.S.M., 2024).

Ademais, pelo menos da parte da presidência, existe uma clara noção da finalidade precípua do CME de realizar o controle social das ações do governo, compreendendo que o CME é deve atuar na gestão da RME em caráter de “co-participação, né, então, se a gente não tiver esse olhar para poder fazer a sinalização para o próprio governo, quando a direção não é aquela que deveria ser a mais indicada ou quando existe a possibilidade de fazer uma melhor direção” (E.S.M., 2024).

A despeito disso, o processo de democratização da gestão educacional exige que não só a presidência, os representantes governamentais ou a representação do Sindicato de profes-

sores tenham plena consciência da relevância da atuação dos conselheiros e do próprio CME. Como evidenciado a partir da revisão da literatura, os representantes da sociedade civil, que compõem os conselhos de educação, nem sempre têm consciência da função e da importância desses órgãos para a democratização da gestão da educação pública nos municípios brasileiros.

Por isso, faz-se necessário que todos os conselheiros estejam imbuídos da finalidade precípua do CME: a garantia do direito à educação enquanto um direito constitucional da cidadania (Cury, 2011), especialmente para a classe trabalhadora cametaense, cuja materialidade de vida é marcada historicamente pela pobreza e pelo acesso parcial aos direitos sociais.

Para tanto, contudo, o poder público deve garantir as condições de pleno funcionamento do CME, e a sociedade civil organizada para que ele seja um espaço de exercício efetivo da participação social na gestão da RPME de Cametá.

4.2 A participação social no âmbito do CACS-Fundeb (2013-2023): desafios e perspectivas para a democratização da gestão da RPME de Cametá

O Conselho de Acompanhamento e de Controle Social (CACS) do Fundeb, é previsto pelo artigo 2012-A da CF de 1988 e regulamentado pela Lei Federal nº 14.113/2020, que instituiu o chamado “novo Fundeb”. O artigo 33, *caput* dessa Lei, atribui ao CACS-Fundeb as funções de acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb. Suas determinações foram pronta e integralmente absorvidas pela Lei Municipal nº 369/2021 (Cametá, 2021b), que reestruturou o CACS-Fundeb de Cametá.

Conforme essa legislação, compete ao CACS-Fundeb: apresentar ao Poder Legislativo e aos órgãos de controle interno e externo pareceres sobre registros contábeis e demonstrativos gerenciais do Fundeb, devidamente publicizados em *site* da *Internet*; convocar o Secretário de Educação, que deverá explicar como os recursos do Fundo estão sendo utilizados; requerer do Poder Executivo as cópias de documentos sobre despesas custeadas com recursos do Fundeb, tais como obras, serviços, pagamento de pessoal e convênios; e, acompanhar, *in loco*, a execução regular de obras e serviços e a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundo, bem como o serviço de transporte escolar custeados pelo Fundeb.

No que diz respeito ao cumprimento dessas funções, o professor J.F.P.M. (2023) destaca a prática de convocação do secretário municipal de educação para informar como estavam sendo aplicados os recursos do Fundeb, e, especialmente elucidar questões controversas

como a cedência de servidores para outras instituições, durante o período em que esteve na presidência do CACS (mandato 2015-2017):

a gente convocava o [G.P] (secretário municipal de educação, de 2013 a 2016), nós convocamos ele para dar explicação de algumas coisas, por exemplo, dos convênios que tinha, né? Tinham algumas pessoas que estavam lotadas em escolas particulares, ele ia explicar *pra* gente e a gente ia tentar entender (J.F.P.M., 2023).

Outro ponto relevante que o entrevistado ressalta é a luta pelo acesso a informações historicamente monopolizadas pelos governos, como é o caso do relatório detalhado do pagamento de pessoal com recursos do Fundeb (Folha de Pagamento Analítica), onde consta, dentre outras coisas, a carga-horária de trabalho e a remuneração de cada funcionário da SEMED.

Olha, quando foi instituído de fato o Conselho do Fundeb – porque antes, no Fundef, não havia toda essa fiscalização, lá no Sindicato (Sintepp), vivia essa expectativa da folha [de pagamento] analítica e da folha sintética, e aí ficava como se fosse uma caixa preta lá [na Prefeitura]: a analítica lhes não mostravam de nenhum jeito, e aí a gente fazia alguns cálculos lá no Sindicato, assim com suposições, porque na época nem o Portal da Transparência tinha. E aí, assim, por conhecer esse processo, quando eu fui assumir, foi uma das principais coisas que eu solicitei, enquanto o presidente do Conselho, que foi a folha analítica (J.F.P.M., 2023).

A essas informações não era dada a devida transparência pelos governos municipais, e a sociedade local não tinha, portanto, elementos para analisar a aplicação dos recursos educacionais. Tanto é verdade, que a equipe do governo 2013-2016 se mostrou surpresa quando o CACS-Fundeb solicitava a Folha de Pagamento para análise, ou seja, a negação desse documento à ciência pública era algo normal na gestão da RPME de Cametá. Nas palavras de J.F.P.M. (2023),

Para algumas pessoas, chegou a ser um susto: “estão pedindo isso aqui agora”. Mas, assim, porque a gente já vinha sofrendo lá atrás, digamos, a negação dessa informação e aí a gente achou que não tinha por que negar informação, nós colocamos às claras. E isso foi algo novo, uma ação nova no Conselho do Fundeb.

Corroborando a opinião dos coordenadores do Sintepp Subsede Cametá entrevistados, que visualizam uma maior abertura para a participação social e uma maior flexibilização do acesso às informações nos governos ditos “de esquerda”, o professor J.F.P.M. (2023) nos relata que a análise da Folha de Pagamentos dos servidores da educação pública municipal não teve continuidade nos governos pós-2016, que são vistos pelo Sindicato dos professores como governos “de direita”. De modo geral, diz ele, “nesse momento aí (gestão 2013-2016) teve esse diálogo, mas hoje não, hoje não tem mesmo, não sei nem como eles fazem a assinatura do parecer, que é por quadrimestre, né?” (J.F.P.M., 2023).

Ainda segundo o entrevistado em questão, esse fato resulta das investidas bem-sucedidas dos governos municipais, especialmente os mais conservadores em relação à democratização da gestão, em aparelhar os conselhos e tutelar suas atuações, sobretudo a partir da eleição de presidentes alinhados à situação. Nas palavras de J.F.P.M. (2023),

de lá para cá, aí mudou a gestão do Conselho [do Fundeb], teve outros conselheiros, outros presidentes, e isso parou. A folha analítica não é mais analisada, até porque por falta de... porque, assim, os governos têm feito uma campanha para que alguém do governo ganhe e seja o presidente, entendeu?

Ainda na categoria de atribuições legais do CACS-Fundeb, destacamos: elaborar parecer das prestações de contas sobre a utilização dos recursos do Fundeb apresentadas pelo Poder Executivo aos Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA); supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária municipal anual, colaborando para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundo; e, acompanhar a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, cujos pareceres serão encaminhados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A entrevista com o professor J.F.P.M. (2023) nos mostrou que a sociedade civil organizada, especialmente a representação dos profissionais da educação, está consciente das atribuições do Conselho na Rede Pública Municipal de Educação, basta que a ela seja facultada condições mínimas para atuação: “é papel do Conselho acompanhar as licitações; é papel do Conselho acompanhar as matrículas, tudo que implicar em oneração de despesa o Conselho tem que acompanhar.”

No que tange às condições necessárias para o pleno funcionamento, a Lei nº 14.113/2020 confere autonomia de atuação ao CACS-Fundeb, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo, embora a este caiba garantir a infraestrutura e as condições materiais adequadas ao funcionamento daquele, assim como fornecer ao MEC os dados cadastrais relativos à criação e à composição do órgão.

Em Cametá, com exceção do período do governo do PT (2013-2016), a garantia da infraestrutura necessária para o funcionamento do CACS-Fundeb não foi prioridade no período de 2013-2023. Como relembra J.F.P.M. (2023), “na época que eu fui presidente [2015-2017] tinha um armário, um arquivo, tinha uma sala do Conselho. Isso foi destituído, foi levado não sei para onde, não teve mais espaço para funcionar, reunir”.

No que tange à autonomia, os relatos dos entrevistados convergem em relação ao fato de que todos os três governos do período de 2013-2023 atuaram para impedir a construção da autonomia do CACS-Fundeb, na medida em que interferiram na eleição dos membros (colocando o máximo possível de pessoas ligadas aos governos como conselheiros), na escolha de presidentes sempre alinhados politicamente ao Poder Executivo, e oferecendo condições pouco satisfatórias de funcionamento, senão vejamos.

Nós ainda não temos um espaço para funcionar, o Conselho não tem nenhum tipo de recurso, tem que solicitar da Secretaria de Educação. A gente já fez solicitação de material, mas até agora a gente não foi atendido ainda, e a gente tem gastado dinheiro da gente para comprar as coisas que precisa. Não temos um apoio jurídico, porque as vezes a gente precisa de um parecer – porque a gente não tem esse conhecimento jurídico (F. F. R. S., 2023).

É bem verdade que no governo Iracy Nunes (PT) as condições de atuação do CACS-Fundeb eram bem mais satisfatórias, tendo um local para funcionamento (chamado de Sala dos Conselhos, no prédio da SEMED, o mesmo destinado para funcionar o CAE), o aparato material e a assessoria técnica, bem como o acesso às informações necessárias para atuar de forma efetiva.

No entanto, esse governo ainda reproduzia a lógica de silenciamento do contraditório e busca permanente pela obstrução da capacidade de controle social do CACS-Fundeb, na medida em que o presidente do Conselho era um diretor de escola – cargo de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito – e candidato a vereador filiado ao PT.

Na época que eu fui o presidente não houve essa campanha. Eu era diretor de escola: “ah, o [J.F.P.M.] tem que ganhar”. Não foi por isso que a gente começou a se envolver nas reuniões. De lá pra cá, parece que é uma obrigação sempre um diretor de escola ganhar, até hoje é um diretor de escola que é presidente (J.F.P.M., 2023).

Ainda que, segundo o professor J.F.P.M. (2023), sua escolha para presidir o Conselho não tenha relação com sua orientação político-partidária, o fato é que nos três governos analisados todos os presidentes do CACS-Fundeb, diretores de escolas municipais ou não, tinham vínculo com o governo em exercício.

De modo geral, o CACS-Fundeb, a exemplo dos demais órgãos colegiados da RPME de Cametá, tem padecido diante da ingerência dos políticos ligados à Prefeitura e à Câmara de vereadores, que atuam deliberadamente para obstruir a autonomia de atuação do órgão, não raras vezes recorrendo à intimidação, como atesta o depoimento do professor J.F.P.M. (2023):

a partir de que o governo fiscaliza, por exemplo, carga horária de professor: “vamos ajustar a carga-horária do professor”. Aí, alguém joga: “quem foi que pediu isso? Foi o Conselho”. Aí tu vai ver vereador te cobrar, tu vai ver vir agente distrital, um monte de gente, quando começar a jogar a culpa de que é o Conselho que tá querendo as

adequações. Então, quando as adequações elas não ocorrem, quando fica omissivo, aí fica tudo beleza [para os políticos].

A partir do final do governo do PT (2013-2016), o CACS-Fundeb deixou de funcionar regularmente. Na gestão Waldoli Valente (2017-2020), o professor J.F.P.M. (2023) afirma que os conselheiros eram pouco mobilizados para participar das reuniões, que quase sempre não registrava o quórum necessário.

Essa situação não mudou no contexto do governo Victor Cassiano (2020-2024), pois o presidente do Conselho para o mandato 2023-2025, professor F.F.R.S. (2023), nos deu a seguinte declaração: “nós assumimos um Conselho, que o Conselho anterior, em 2 anos de mandato [2021-2022], nunca reuniu, nunca teve uma reunião ordinária”. Nessa mesma direção, corrobora o depoimento do professor J.F.P.M. (2023):

por exemplo, do Conselho passado, esse antes do presidente ser o [F.F.R.S.], me mandaram parecer e eu não assinei, me dizendo que estava tudo *ok*, que tinha sido feito reunião, que estava funcionando direitinho... Aí eu falei: “não, mestre, não funcionou, não funcionou, e eu não vou assinar, eu não participei”. Eu participei de uma reunião para aprovação do regimento interno. Quer dizer, o meu nome não *tá* lá, eu era vice-presidente, mas eu não podia passar à frente do presidente para fazer convocações.

Diante dessa situação de não atuação regular do CACS-Fundeb, o mesmo professor J.F.P.M. (2023) pontua: “não sei nem como é que eles fazem [a prestação de contas], porque quem assina o parecer é o presidente com todos os membros, tem que ter o quórum com pelo menos 50% [dos membros]”.

O CACS-Fundeb foi criado para ser um dos canais por meio do qual se democratizaria o acesso da sociedade civil ao Estado (sociedade política), possibilitando àquela o controle das políticas educacionais deflagradas a partir deste, mas da forma como tem atuado na RPME de Cametá, sobretudo após o governo 2013-2016, tem cumprido efetivamente uma outra função: legalizar as contas dos governos para que não haja empecilhos no repasse dos recursos do Fundeb da União para o Fundo Municipal de Educação, como afirma J.F.P.M. (2023): “de 2017 pra cá, não teve mais isso, então hoje os governos olham para o Conselho como um instrumento para legalizar a concessão do recurso do Fundeb, não como instrumento fiscalizador”.

As periódicas prestações de contas sobre a aplicação dos recursos do Fundeb para o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), mantido pelo Ministério da Educação, deverão ser instruídas com o parecer do CACS, e caso seja apontada qualquer irregularidade, esse ministério poderá suspender as transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito, com recursos do Fundeb, pelo Município.

Nessa perspectiva, o cancelamento das decisões governamentais, o CACS-Fundeb acabou perdendo a credibilidade junto à população, que não o tem visualizado como um instrumento autônomo e capaz de promover a participação social na gestão da educação pública local. Como relata o professor F.F.R.S. (2023),

eu assumi essa missão, eu acho que pelo fato de o Conselho não ser atuante, ele acabou ganhando um descrédito pelas pessoas e a gente tá tentando dar uma vida nova e resgatar a credibilidade. E como é que a gente vai fazer, pra gente mudar essa história? Ele tem que se tornar visível, porque ele estava invisível.

A visualização do CACS-Fundeb como um instrumento a serviço da participação social efetiva na gestão da RPME de Educação de Cametá, conforme reflete J.F.P.M. (2023), depende da efetiva atuação do colegiado, da assunção de seu papel e da continuidade de suas ações, independente do governo que esteja à frente da Prefeitura.

Eu percebi, durante a nossa gestão, que a gente cria uma cultura disso aí [acompanhar a devida aplicação dos recursos públicos], o pessoal já estava: “olha, o Conselho está agindo”. Então, se quem me sucedeu seguisse as mesmas diretrizes, hoje, com certeza, o Conselho seria um órgão respeitado, todo mundo ia chamar o Conselho: “olha, chama o Conselho porque senão ele chega aqui e vai embargar”. Mas como foi quebrado ali, hoje ficou sombria essa questão (J.F.P.M., 2023).

Em relação à composição, a Lei Federal nº 14.113/2020 determina que CACS-Fundeb será composto por 16 membros (com seus respectivos suplentes da respectiva categoria ou segmento social), conforme quadro 8, a seguir, que deverão reunir-se, no mínimo, trimestralmente ou por convocação de seu presidente.

Quadro 8 – Composição do CACS-Fundeb municipal

Segmento	Categoria	Nº	Indicação
Poder Público Municipal	Poder Executivo municipal	2	Prefeito
	Professores da educação básica pública	1	Sindicato
	Diretores das escolas básicas públicas	1	Pelos pares
	Técnico-administrativos das escolas básicas públicas	1	Sindicato
Sociedade Civil Organizada	Pais de alunos da educação básica pública Municipal	2	Pelos pares
	Estudantes da educação básica pública	2	Pelos pares
	Conselho Municipal de Educação (CME)	1	CME
	Conselho Tutelar	1	A entidade
	Organizações da sociedade civil	2	Eleições
	Escolas indígenas	1	Pelos pares
	Escolas do campo	1	Pelos pares
	Escolas quilombolas	1	Pelos pares

Fonte: elaborado pelo autor do trabalho, com base na Lei nº 14.113/2020.

A Lei Municipal 369/2021 realizou algumas adaptações em relação à forma de composição do Conselho prevista Lei Federal nº 14.113/2020. Aumentou para 2 o número de representantes das escolas quilombolas, pois não há escolas indígenas na RPME de Cametá, e não nomeou representação do CME, pois este Conselho ainda não estava constituído. Assim, ficou em 15 o número de conselheiros do CACS-Fundeb de Cametá.

Ressalvamos ainda que, de acordo a referida Lei municipal, em consonância com a supracitada Lei federal, dentre os representantes do Poder Executivo municipal, pelo menos um deve ser do quadro técnico da SEMED. Do mesmo modo, pelo menos uma das representações discentes deve ser indicada pela entidade de estudantes secundaristas.

Ademais, na categoria de “organizações da sociedade civil”, a entidade só poderá pleitear representação no Conselho se preencher os seguintes requisitos: ser pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos; desenvolver atividades direcionadas ao Município de Cametá; estar em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano em relação à publicação do edital de eleição do Conselho; não ser beneficiária de recursos fiscalizados pelo Conselho, nem possuir vínculo contratual, a título oneroso, com a Prefeitura.

O mandato dos conselheiros é de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o próximo mandato. Cada gestão do Conselho iniciar-se-á em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Prefeito atual. Esse prazo não foi devidamente cumprido, pois, de fato, a nomeação dos atuais membros do CACS-Fundeb (gestão 2023-2026) foi formalizada pelo Decreto Municipal nº 039, de 17 de fevereiro de 2023, 48 dias após o prazo devido (Cametá, 2023a).

Não podem ser conselheiros do CACS-Fundeb o Prefeito, o Vice-Prefeito, os Secretários Municipais, seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau; tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou ao controle interno dos recursos do Fundo, bem como seus cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau; estudantes que não sejam emancipados; pais de alunos ou representantes da sociedade civil que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no governo municipal; e, sujeitos que prestem serviços terceirizados para a SEMED.

A nomeação de conselheiros representantes do segmento Diretores das escolas básicas públicas parece ir de encontro com essas vedações, na medida em que apenas 5% das escolas públicas municipais realizaram eleições para escolher seus gestores, os demais permanecem indicados para exercer a função por vereadores, pelo prefeito e outras lideranças políticas locais. Nesse sentido, opina o entrevistado J.F.P.M. (2023):

eu enxergo como uma ilegalidade essa forma de escolha de diretor ser presidente do Conselho porque tem uma cláusula lá [na Lei] que diz que o Conselho tem um artigo que quem faz parte do governo não pode ser presidente. E em Cametá a escolha para diretor de escola não é via democrática, então ele é representante do governo. Então, ele acaba sendo representante de governo e não o presidente.

A atuação dos membros do CACS-Fundeb não é remunerada, mas é uma atividade de relevante interesse social. Por isso, quando os conselheiros forem representantes de professores, diretores ou de servidores das escolas públicas, não podem: ser exonerados ou demitidos do cargo sem justa causa ou removidos involuntariamente do estabelecimento de ensino no qual estão lotados; receber falta injustificada ao serviço quando estiverem em atividade no Conselho; ser afastados involuntária e injustificadamente da condição de conselheiro antes do término do mandato. No caso dos conselheiros representantes de estudantes, é vedada a atribuição de falta injustificada nas atividades escolares no período em que estiverem em atividade no Conselho.

Já o poder público municipal não poderá deixar de disponibilizar, em sítio na *Internet*, informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento do CACS-Fundeb, especialmente: nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam; e-mail ou outra forma de contato direto com o Conselho; atas de reuniões; relatórios e pareceres; e outros documentos relevantes.

A despeito disso, em consulta ao *site* da Prefeitura de Cametá, o que encontramos foi a publicação da legislação sobre criação e regulamentação, bem como os decretos de nomeação dos conselheiros do CACS-Fundeb. Esses documentos não são de fácil acesso, pois ainda não existe na *Internet* um espaço específico para hospedar as informações desse Conselho, como determina a Lei Federal nº 14.113/2020. Isso dificulta o acesso pela sociedade às devidas informações sobre as atividades do Conselho, que, por sua vez, fornece os elementos necessários para que o controle social da utilização dos recursos do Fundeb não se restrinja ao CACS, mas se estenda para qualquer cidadão, a qualquer tempo.

A publicização de informações a respeito da utilização dos recursos públicos é um princípio constitucional, no Brasil, um elemento indispensável para o pleno exercício da cidadania e condição *sine qua non* para a participação social na gestão da educação. A esse respeito, concordamos com Chauí (1981, p. 94) para quem

[...] um indivíduo participa da vida social em proporção ao volume e à quantidade de informações que possui, mas, especialmente, em função de sua possibilidade de acesso às fontes de informação, de suas possibilidades de aproveitá-las e, sobretudo, de sua possibilidade de nelas intervir como produtor do saber.

Tamanha é a relevância do CACS-Fundeb para a gestão dos recursos do Fundeb, que o artigo 36 da Lei nº 14.113/2020 determina que os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta do Fundeb, assim como os referentes às despesas realizadas, deverão ser amplamente publicizados e colocados permanentemente à disposição do CACS, que nos prazos devidos deverá emitir parecer favorável ou não acerca da devida aplicação dos recursos.

Ressaltamos, contudo, que para que essa e as outras prerrogativas do CACS-Fundeb sejam plenamente realizadas sob a perspectiva do controle social (Santos, 2009) do processo de concepção, implementação e avaliação das políticas educacionais, é necessário que este colegiado desfrute de condições plenas para funcionamento e da autonomia de atuação.

4.3 A participação social no âmbito do CAE (2013-2023): desafios e perspectivas para a democratização da gestão da RPME de Cametá

A exemplo do CACS-Fundeb, também as informações do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não estão suficiente e facilmente disponíveis à consulta popular, pois também não possuem sítio próprio para a hospedagem das informações, constando no *site* da Prefeitura apenas documentos legais sobre a criação e a nomeação dos seus conselheiros.

Na RPME de Cametá, o CAE foi criado pela Lei Municipal nº 017/1998, com composição de 8 membros, majoritariamente do Poder Executivo municipal: o Secretário Municipal de Educação (que presidiria o CAE), um representante das secretarias municipais de Agricultura, Finanças e Saúde, além de um outro, indicado pelo órgão estadual de saúde. Da sociedade civil ligada à educação, apenas pais de alunos e professores da Rede Pública Municipal de Educação tinham direito a uma representação cada. Trata-se de uma forma de composição incompatível com o princípio democrático, pois não garante isonomia na representatividade, assim como a representação da assim chamada “associação comercial de Cametá” não dialoga com o princípio republicano.

Para o bem do processo de democratização da gestão educacional local, esse dispositivo foi revogado pela Lei Municipal nº 040/2000, que, uma vez mais, dispôs sobre a criação do CAE de Cametá. Dessa vez a composição do Conselho já prima pela proporcionalidade entre representações da sociedade civil e da sociedade política: três representações do poder público – Poder Executivo; Secretaria de Municipal de Educação e Câmara de Vereadores; dois representantes dos professores da Rede Pública Municipal de Educação; dois representantes de pais de alunos.

Atualmente, em âmbito nacional, o CAE é disciplinado pela Lei Federal nº 11.947/2009, que o define como um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, mas não remunerado, com duração de 4 (quatro) anos, admitindo-se a recondução. No entanto, a presidência e a vice-presidência do Conselho não poderão ser exercidas pelos representantes do governo.

Analisando as composições do CAE nos três governos municipais do período de 2013 a 2023, observamos o Executivo encontra formas de, apesar dos vetos legais, tendenciar a escolha do Presidente do Conselho conforme os interesses da situação, contribuindo para reproduzir e fortalecer aquela lógica do aparelhamento dos órgãos colegiados aos governos municipais.

Assim, os membros que compõem o CAE como representantes do segmento “Poder Executivo municipal”, de fato, não são escolhidos como presidentes, mas os governos articulam politicamente para que o representante de outro segmento, como o dos “Pais de alunos da educação básica pública municipal” seja um sujeito vinculado ao governo. Esse é o caso do presidente do CAE (mandato 2021-2024), que ocupa a cadeira de representante de “Pais de alunos da educação básica pública municipal”, mas exerce a função gratificada de Chefe do Departamento Administrativo da Secretaria de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Econômico.

A exemplo dele, os relatos dos entrevistados e a consulta aos decretos de nomeação dos membros do CAE atentam que todos os presidentes desse Conselho, no período de 2013 a 2023, eram pessoas ligadas ao governo em exercício, o que contribui para que se reproduza a prática já enraizada na cultura política local de que quando muda o governo tudo muda, até mesmo a composição e a forma de atuação dos órgãos colegiados de gestão da educação pública, o que compromete sobremaneira o efetivo exercício da participação social.

De acordo com a Lei Federal nº 11.947/2009 (Brasil, 2009), o CAE deve ser composto por 7 (sete) membros, 2 (dois) do Poder Público e 5 (cinco) da sociedade civil, conforme quadro 9, a seguir.

Quadro 9 – Composição do Conselho de Alimentação Escolar

Segmento	Categoria	Nº	Indicação
Poder Público Municipal	Poder Executivo municipal	1	Prefeito
	Trabalhadores da educação básica pública	1	Entidade de representação
Sociedade Civil Organizada	Pais de alunos da educação básica pública Municipal	2	Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares
	Discentes da educação básica pública	1	Entidade de representação
	Entidades civis organizadas	2	Assembleia específica

Fonte: elaborado pelo autor do trabalho, com base na Lei Federal nº 11.947/2009.

O artigo 2º da Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009a) institui como uma das diretrizes da alimentação escolar a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada.

O artigo 19, por seu turno, estabelece as competências do CAE: acompanhar e fiscalizar o cumprimento da obrigação legal do Estado de oferta adequada de alimentação escolar e a aplicação dos recursos destinados a essa finalidade; zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos; receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa. Para o poder executivo municipal, fica a incumbência de fornecer ao CAE o relatório anual de gestão do PNAE e, sempre que solicitado, informações a respeito da execução desse Programa.

Para dar conta de suas obrigações legais, no entanto, o CAE precisa do apoio do poder público, que deve fornecer a infraestrutura e apoio tecnológico e profissional. Isso não vem ocorrendo de forma satisfatória na RPME de Cametá, como atestam os relatos dos conselheiros entrevistados, senão vejamos:

com relação à nossa atuação, a gente tem feito visitas às escolas, principalmente quando a gente recebe algumas denúncias, a gente vai, mas isso depende muito do apoio. Por exemplo, no interior, chega uma denúncia de uma escola que não tem merenda, que a merenda está ruim, mas pra chegar lá tu precisa de estrutura, e, às vezes, essa nossa dificuldade. Hoje, a gente não tem esse apoio para a questão da estrutura pra poder tá chegando nessas escolas. Às vezes, até aqui na cidade, pra gente ir nas escolas, precisa chegar lá por conta própria, a gente tem esse problema aí (G.S., 2023).

Sem a contrapartida do poder público fica difícil para o CAE mobilizar seus membros para participar das reuniões e demais atividades do Conselho, pois alguns conselheiros resi-

dem na cidade, mas outros moram no interior, às vezes, em comunidades de difícil acesso. A esse respeito, o relato de G. S. (2023) nos é elucidativo:

às vezes, que a gente pede algum material, é um combustível para dar suporte para fazer as reuniões, porque nós temos conselheiros que moram distante, então, no nosso Plano de Trabalho, nós colocamos isso daí, que quando tiver reunião, que a Secretaria dê o apoio para o Conselheiro poder chegar, porque tá previsto na Lei também. Mas, às vezes, nem isso a gente consegue. Por exemplo, tem conselheiro que representa a sociedade civil organizada, que é do Sindicato (dos Trabalhadores Rurais), eles moram na zona rural, então precisam do mínimo de apoio para chegar. Senão, não dá quórum nas reuniões, e a gente não consegue mobilizar os suplentes para poder participar.

O CAE tem enfrentado muitas dificuldades para elaborar seus pareceres a respeito da aplicação dos recursos do PNAE nesse intervalo analisado (2013-2023), sobretudo em por conta da falta de transparência e da devida prestação de contas da execução do programa. O município deverá apresentar ao FNDE a prestação de contas do total dos recursos recebidos e manterão devidamente arquivados, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas, os documentos da prestação de contas e comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos do PNAE, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estando obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao CAE.

A exemplo do que ocorre no caso da obrigatoriedade de atuação do CACS-Fundeb, também na hipótese de o poder público municipal não constituir esse Conselho ou não efetuar os ajustes necessários ao seu pleno funcionamento, o artigo 20 da referida Lei federal autoriza o FNDE suspenda os repasses dos recursos do programa para o município.

Quando tomou posse como presidente do CAE, em 2013, W.G.C encontrou um cenário bastante adverso em relação à prestação de contas da devida aplicação dos recursos públicos destinados à alimentação escolar. Segundo ela,

a primeira dificuldade que nós encontramos foi para regularizar o Conselho, porque quem tinha saído do governo anterior era o Waldoli, que tinha sido prefeito por dois mandatos [2005-2012]. Aí, pra gente regularizar o Conselho, que não prestou conta de um centavo de recurso público da Alimentação Escolar durante oito anos, foi muito difícil. Então, primeiro eu pedi pra eles fazer uma vistoria. Existia um Conselho, mas não era legal, existe um Conselho, mas ele não prestava contas (W.G.C., 2023).

É de conhecimento público em Cameté que alguns governos extraviam documentos e outros itens que possam servir como provas de qualquer irregularidade que eventualmente possam ter cometido. Isso atrapalha a continuidade das ações dos órgãos colegiados, pois muitos documentos se perdem e o novo mandato do CAE não dispõe de informações que pos-

sam ser tomadas como ponto de partida para a atuação. A esse respeito, em relação ao cenário encontrado no CAE em 2013, W.G.C. (2023) nos fornece esse relato:

aí nós fomos procurar: “cadê a pasta? Sendo que, na gestão passada, eles tacaram fogo nas coisas, e tacaram fogo em tudo, que quando a gente foi procurar os documentos pra gente poder seguir o Conselho, não tinha como tu ver a prestação de contas. Eles queimaram tudo, eles queimaram os HDS todinhos, todos os HDS foram quebrados.

As dificuldades de prestação de contas da aplicação dos recursos do PNAE se mostraram um problema crônico dos governos municipais do período de 2013-2016. O acompanhamento e, com efeito, a aprovação da prestação de contas de um governo depende das informações que esse governo permite ao CAE acessar, o que pressupõe, dentre outras coisas, o acesso à relação receita *versus* despesa e o diálogo constante da SEMED com o Conselho.

Durante grande parte do governo do PT (2013-2016), esses pressupostos foram atendidos, mas a partir da mudança de comando na SEMED, no decorrer de 2016, esta e o CAE foram se distanciando, o que implicou no não reconhecimento da prestação de contas do último bimestre daquele ano pelo Conselho, uma vez que não dispunha dos elementos necessários para emitir seu parecer. Nas palavras de W.G.C. (2023),

quando a gente entregou a gestão [do CAE], a gente entregou o Conselho estruturado, a gente prestou conta. Os dois últimos meses do governo do Iraci, que não foi assinada a prestação de contas por causa deles mesmos. Porque, naquele momento, já era o Ivaldo o secretário de educação, aí já mudou um pouco, porque ele já não era muito interessado nas reuniões. O [G.P], não, ele ia nas reuniões do Conselho.

Esse relato é bastante significativo porque nos ajuda a compreender que a valorização dos órgãos colegiados da gestão da educação pública municipal de Cametá, no período de 2013-2023, não é uma política de Estado, mas uma postura personalista do mandatário que está à frente da Prefeitura ou, mais especificamente, da SEMED. Isso explica o porquê de um mesmo governo apresentar duas posturas distintas na sua relação com o CAE. Dessa forma, podemos dizer que a plena atuação dos órgãos colegiados na RPME de Cametá ainda não se consolidou na cultura política local, por isso a valorização desses conselhos e a manutenção de uma relação de diálogo e reciprocidade ainda depende da iniciativa pessoal do gestor.

É por isso que, a depender da orientação política do governo, este pode ser mais ou menos receptivo às políticas de fomento à participação social na gestão da RPME de Cametá. A esse respeito, o relato de G.S. (2023), presidente do CAE 2021-2024, é bastante significativo:

e, acredita uma coisa: até hoje, o Conselho não conseguiu reunir com Secretário – não por falta de iniciativa nossa, mas ele nunca pediu uma reunião com a gente lá.

Não sei qual é a situação. Então, eu já solicitei a reunião, mas a gente não tem retorno, e eu não vou ficar atrás, né. Então, a hora que der o problema, eu tô respaldado.

Geralmente, os governos de esquerda, por terem uma maior inserção nos sindicatos, associações, ONGs, comunidades eclesiais de base, dentre outros espaços populares de organização política, tendem a ser mais receptivos à demanda histórica da sociedade civil por participação na gestão da educação (Gadotti, 2014). Os governos de direita, geralmente de orientação política mais conservadora, se mostram mais resistentes à participação social e ao fortalecimento dos conselhos gestores das políticas educacionais.

Essas duas formas de relação dos governos de direita e esquerda com a participação social fica evidenciado quando fazemos uma análise comparativa entre os governos do período de 2013-2016 no que concerne à criação das condições objetivas para o pleno funcionamento do CAE. Vale lembrar que legalmente o Poder Executivo Municipal tem a incumbência de fornecer ao CAE: as instalações físicas e quadro de profissionais necessário ao pleno funcionamento do Conselho, facilitando o acesso da população.

De acordo com o relato de W.G.C. (2023),

então, no governo Iracy [PT], nós tínhamos uma sala, que funcionava lá nos altos da Secretaria de Educação. Estavam lá umas cadeiras e uma mesa posta, tinha computador, tinha assessoria, tinham armários. Então, nesse governo aí eu posso dizer que foi 100%, porque nós cobrávamos. No outro governo já foi meio diferente porque a gente já não tinha uma sala específica. Existe a sala lá, mas a gente já não podia fazer a reunião lá. Já não tinha assessoria. No governo Iraci funcionou porque nós tínhamos toda uma estrutura. No governo do Waldoli é apenas um advogado, mas ele ia apenas para assinar a ata.

Dessa forma, como atesta W.G.C. (2023), no governo Waldoli Valente (2017-2020), o CAE atuava de forma a chancelar as decisões do Poder Executivo, especialmente no cumprimento da função de aprovar as prestações de contas da aplicação dos recursos do PNE. Dessa forma, o CAE contrariava sua finalidade legal, que prima pela participação efetiva da sociedade civil no controle social da política de alimentação escolar, e se tornou um espaço de pseudoparticipação, pois mesmo os conselheiros nomeados e aptos formalmente a atuar, não desenvolvem suas funções de forma plena.

A entrevistada em questão, falando-nos a respeito da condução da presidência do CAE 2017-2020 e da atuação dos conselheiros, nos fornece esse preocupante relato:

e, incrível, ela [presidenta do CAE] fazia reuniões, as pessoas assinavam a ata, mas elas não estavam presentes. Porque, quando a gente chamava os conselheiros, eles diziam: “não, porque ela só passou a lista de frequência”. Ela ia de casa e casa assinando. A pessoa assinava, dava legitimidade para o Conselho, assinava lá e pronto. Então, quando eu peguei o contato dos conselheiros e fui na casa deles, quando a gente ia perguntar os conselheiros diziam: “olha, nós nunca reunimos, ela só passava pedindo assinatura, dizendo que era pra merenda” (W.G.C., 2023).

No governo 2021-2024, de Victor Cassiano (MDB), a importância dada ao CAE e a relação mantida com esse Conselho são similares ao ocorrido no governo Waldoli Valente. A esse respeito, discorrendo sobre as condições de atuação do CAE (gestão 2021-2024), no contexto do governo Cassiano, R.W.C. (2023), membro das coordenações municipal, regional e estadual do Sintepp e vice-presidente do CAE (mandato 2021-2024), pontua:

recentemente eu observei vários problemas, denunciei lá no Conselho, denunciei aqui no Sindicato, nas nossas assembleias, a falta de respeito que tem com o Conselho de Alimentação Escolar: não temos sala, não temos estrutura. Não foi dada a estrutura necessária para a gente realizar o nosso trabalho, a gente não tem o apoio para fazer as visitas, que são necessárias nas escolas da cidade e do interior. As nossas visitas são [custeadas] mais do nosso bolso, em escolas mais próximas, para observar como tá essa alimentação escolar. Então, a nossa participação ela é tolhida. Hoje, nesse atual governo, ela é tolhida, e a gente tem travado batalhas lá dentro.

Nessa mesma direção, G.S., presidente do CAE 2021-2024, quando perguntado se o Conselho dispõe da estrutura necessária para o funcionamento, responde:

não, não tem. Então, dizer que o Conselho tem uma sala própria, não tem hoje, não existe nada, nem computador, nem cadeira, nada. A gente não tem um espaço, a gente não tem uma secretária executiva – olha, os documentos sou eu que tenho que fazer, às vezes, no meu trabalho. Então, eu tenho pasta aqui, eu tenho pasta lá em casa dos officios, da documentação.

Ter uma referência, que a gente não tem, porque o pessoal pergunta “onde é o Conselho da alimentação escolar?” Não tenho uma referência. Inclusive, uma reunião que nós tivemos lá no Conselho de Saúde, porque eu cansei de solicitar local para a SEMED, e sempre tinha como resposta: “tá ocupado, tá ocupado auditório”.

E teve uma vez – que foi a última vez que eu reuni lá no hall da SEMED, lá embaixo. Aí eu falei que gente eu não vou mais convocar a reunião pra gente chegar aqui e gente juntar 4 cadeiras e sentar embaixo, eu não vou fazer mais isso. Eu avisei pra eles lá, falei pro secretário, pra todo mundo. E aí, eu não pedi mais o auditório porque toda vez estava ocupado.

Já reunimos no Sindicato dos Trabalhadores Rurais, já reunimos no Sintepp, no Conselho de Saúde, na Prelazia, e aí fica difícil, né (G.S., 2023).

A dificuldade que o CAE enfrenta para receber incentivo (legalmente assegurado) do governo municipal para realizar suas atividades pode ser observada, embora em menor intensidade, até mesmo no governo do PT, conforme atesta o relato de W.G.C.:

não tinha um litro de gasolina ou uma moto que pudesse entregar as convocatórias. O governo não garantia o trabalho do Conselho. Então, eu tirava do meu dinheiro. Quem fazia as visitas comigo e entregava as convocatórias era professor Sebastião [conselheiro], que colocava a moto à disposição. Então, eu acho isso um absurdo, porque deveria ter uma verba.

Diante do exposto, consideramos lícito dizer que, na RPME de Cameté, no período de 2013 a 2023, o CAE funciona porque a lei o exige, mas nem sempre sua atuação é apoiada, valorizada e fortalecida pelo poder público municipal. Como destaca um dos conselheiros entrevistados,

a gente não compreende por que a Secretaria não vê a importância do Conselho, nesse sentido assim, de dar o apoio, para dar o apoio para que a gente possa fazer o nosso trabalho. Não é por falta de trabalho, porque eu tenho documentos aqui, ofícios, que provam que todo o tempo eu tô pedindo lá pra eles, pedido material, pedindo apoio, pedindo espaço pra gente poder reunir (G.S., 2023).

Apesar das limitações e dos desafios enfrentados, as entrevistas com os conselheiros nos revelaram que há motivos para alimentarmos otimismo em relação ao papel promotor do CAE para o fortalecimento da participação social na gestão da RPME de Cametá. A esse respeito, consideramos o depoimento de G.S. (2023), presidente do CAE (2021-2024), a seguir.

Não é simplesmente: “toma, assina aqui!”, entendeu? Porque, no início, eles faziam assim, chamavam a gente lá na Secretaria para reunir, já com tudo pronto. Aí, nós dissemos: “não, vocês convidaram a gente pra vir aqui, mas a gente precisa ter o nosso próprio fórum, as nossas reuniões para a gente discutir, porque precisa analisar direitinho aqui, a gente não vai chegar e assinar”, entendeu? Então, a gente marcava as nossas reuniões para deliberar de lá, pra depois devolver para eles, não pode ser assim porque assim fica muito fácil, pra ficar meramente assinando o documento não dá. Então, a gente tem feito assim: eu recebi de novo lá o documento e eu falei: “olha, a gente não vai poder assinar agora aqui, porque a gente precisa analisar. Então, eu vou convocar os conselheiros pra gente analisar”. Então, eu já mando no grupo pra eles – eu tenho todo esse trabalho, e eu faço tudo daqui. Eu escaneie, já mando pra eles, no grupo, para eles darem uma olhada, porque eu não tenho uma secretária executiva (G.S., 2023).

O aprendizado construído nas experiências dos sujeitos na atuação em conselhos gestores de políticas públicas em Cametá, com todas as contradições evidenciadas nesta tese, tem atuado decisivamente para que os governos não tenham o controle total dos órgãos colegiados, especialmente do CAE. Isso não inviabiliza, é verdade, que o conselho atue de forma tutelada pelo Poder Executivo, mas reduz um pouco mais essa ingerência que os políticos locais pretendem ter no CAE e demais conselhos, e isso, do ponto de vista do projeto de democratização da educação, é um ponto positivo, pois significa um passo importante rumo à construção paulatina da autonomia de atuação do CAE, necessária para estruturar a plena participação da sociedade civil na gestão da RPME de Cametá.

4.4 Políticas públicas educacionais e formas de participação social e na gestão da RPME de Cametá (2013-2023): um panorama analítico

No caso particular que estamos analisando, a RPME de Cametá, a criação de um ambiente político-institucional mais ou menos receptivo à materialização do princípio democrático parece depender da posição política do mandatário, ou seja, aparentemente os governos ignoram as reivindicações históricas da sociedade civil na medida em que passa a ser um ato discricionário do secretário municipal de educação ou do prefeito em exercício estruturar as políticas educacionais a partir da concepção democrática de gestão.

É verdade que esse fato não é uma exclusividade do Município de Cametá, pelo contrário, a literatura especializada tem mostrado as iniciativas de criação de políticas públicas que visam a democratização da gestão da educação nos municípios brasileiros está diretamente associada à decisão política dos governantes (Azambuja, 2020), corroborando a concepção de Fischer e Teixeira (1989) para as quais o poder local expressa a elementos de exercício do poder em outros espaços, em nível regional e nacional.

No contexto empírico cametaense, para entendermos essa questão elucidativas são as palavras do Professor D.R.G., ex-coordenador do Fórum Municipal de Educação de Cametá (2013-2016), que nos explica como se deu o processo de implementação de importantes políticas de participação social – como a criação do Fórum Municipal de Educação – na gestão da RPME de Cametá no governo 2013-2016, cujo prefeito era Iracy Nunes (PT) e o secretário de educação do governo 2013-2016, G.P., professor do quadro permanente da UFPA.

A gente aproveitou que o [G. P.] estava na Secretaria para fazer alguns debates necessários para a organização da educação do município. E aí nós começamos instituindo o Fórum Municipal de Educação, que eu coordenei ele. Logo no início do governo [2013], a gente montou um Fórum, o [prefeito] Iracy assinou um Decreto nomeando as entidades que iam compor o Fórum. Então, foi bem ampliado o Fórum, por isso que as conferências deram certo, as duas conferências. Eu fui destacado pelo [G. P.] para ser o representante da SEMED. Quem conduziu tudo foi a Secretaria de Educação (grifo nosso).

No período em que o professor G.P. esteve à frente da SEMED (2013-2016), o Conselho Municipal de Educação não foi implementado, apesar de a lei que disciplina sua criação remontar ao ano de 1998. Diante disso, o Fórum Municipal de Educação foi criado com a função principal de organizar as Conferências Municipais de Educação de 2013 e 2015. Nas palavras do professor G.P. (2023), “o Fórum foi uma saída que a gente encontrou para fazer os diálogos, para coordenar as Conferências, para trazer a sociedade civil para a discussão da educação municipal”.

No entanto, também os relatos dos entrevistados nos levam a entender que em governos de vertente mais conservadora, as políticas de democratização e fortalecimento da participação social na gestão da Rede dão uma arrefecida, por assim dizer. Dessa forma, os órgãos colegiados e outras políticas voltadas ao fomento da participação social são feitas nos limites estritos do cumprimento das obrigações legais, quer por determinação do Governo Federal ou Estadual, quer para efeitos de garantia das transferências regulares de recursos públicos das esferas político-administrativas superiores para o Município. Nas palavras da professora J.P.V.R. (2023), professora do quadro efetivo da RPME de Cametá, coordenadora do Sintepp subsede Cametá e conselheira do CAE (2021-2024), “eles cumprem aquilo que é obrigatório-

dade, eles fazem Conferência [Municipal de Educação] por obrigação, porque tem que mandar o relatório [ao governo Federal]”.

A constituição do Fórum Municipal de Educação (FME), por exemplo, não é uma exigência legal ou um pré-requisito para que a Prefeitura receba algum recurso dos governos federal ou estadual. Assim, o professor D.R.G., ex-coordenador do Fórum Municipal de Educação de Cametá (2013-2016), problematiza o fato de o governo Iracy Nunes (PT) ter constituído o FME, ao passo que nos governos seguintes esse órgão deixou de existir na RPME de Cametá.

Como é que se nomeia um Fórum? É através de um Decreto. Então, o mesmo Decreto que foi instituído pelo Iracy, um outro prefeito pode fazer um novo dissolvendo aquele [Fórum] e nomeando um novo conjunto de entidades para fazer um Fórum [Municipal] de Educação (D.R.G., 2023).

E o professor J.B.R., membro das Comissões organizadoras das Conferências Municipais de Educação de 2018, 2022 e 2023, complementa:

na gestão do Iracy houve um decreto de nomeação do Fórum, eram 17 entidades [na composição]. Quando veio a gestão do Waldoli, os caras não vieram mais para o debate. Porque era uma galera do movimento [que compunha o Fórum] e você pega um governo direitista. Os próprios representantes da UFPA não vieram mais para o debate. A gente, hoje, não tem o Fórum.

É em razão de fenômenos dessa natureza que as pesquisas consultadas na revisão da literatura do período de 2013-2023 destacam a necessidade de a investigação sobre participação social na gestão educacional em nível local empreender uma análise da atuação dos governos municipais (Azambuja, 2020; Pereira, 2013).

Essas questões nos revelam também que o Estado ainda é administrado a partir de uma concepção autocrática, uma vez que, num contexto de governos pouco identificados com a concepção democrática de gestão, a demanda por participação da sociedade civil na gestão da Rede não consegue penetrar nas políticas educacionais, dependendo de uma postura personalista para que isso ocorra – geralmente, do Secretário de Educação.

Percebemos, com isso, a reprodução da lógica privada de administração pública, muito comum na concepção patrimonialista, na medida em que sempre têm alguma personalidade para capitalizar politicamente o prestígio pela implementação das ações promotoras da democratização da RPME de Cametá. Assim, o mérito não é concedido ao processo de organização e de luta da sociedade civil organizada, mas à nobre iniciativa de algum mandatário.

A despeito da reprodução da lógica grupista de exercício do poder, baseado no princípio patrimonial de gestão, no governo Iracy Nunes (PT), a exemplo do que já tinha ocorrido

no primeiro governo do PT (2001-2004), a RPME de Cameté experimentou o processo de maior abertura do governo e dos órgãos colegiados à participação social, como atestam os depoimentos dos coordenadores do Sintep:

já em 2013, no caso, no governo dos trabalhadores, nós assumimos as pautas sociais e começamos a reivindicar. Foi criado o Fórum Municipal [de Educação], composto por todas as entidades que faziam o debate social dentro do Fórum, que organizou a Conferência [Municipal de Educação], onde nós fizemos a construção do PNE – primeira lei do município sobre Plano Municipal de Educação. Dentro dele estão todas as garantias nossas, seguindo também a indicação do Governo Federal, que se trabalha o Plano Nacional, com as metas a serem cumpridas. No Plano Municipal de Educação nós, que já vínhamos trabalhando, era a pauta nossa de luta, o PCCR, que vem de 2006, mas que não tinha participação nossa na construção. Mas, em 2013, na reformulação, a gente já conseguiu [participar]. Reformulou o PCCR para garantir melhorias para o trabalhador (J.P.V.R., 2023).

Na mesma ótica, o professor R.W.C. (2023), membro das coordenações municipal, regional e estadual do Sintep e vice-presidente do CAE (mandato 2021-2024), afirma que “quando entra um governo de esquerda, a gente tem uma abertura maior para participar, para decidir, para opinar. A gente vê as coisas acontecerem, eles escutam o Conselho, as coisas melhoram e andam”.

O ex-secretário municipal de educação do governo 2013-2016 corrobora essa concepção ao analisar a importância das conferências municipais de educação para promover a aproximação entre a gestão da SEMED e os profissionais da educação pública municipal, num contexto social onde tradicionalmente o Estado atuava apartado da sociedade civil.

Eu acho que as conferências foram um momento muito importante de mobilização, para criar o sentimento de conhecimento dos professores em relação à Secretaria de Educação, incentivar o diálogo dos profissionais da educação com a secretaria. Eu acho que foram muito importantes porque era uma cidade conservadora (G.P., 2023).

Nos governos considerados como de orientação política mais à direita do espectro político, o cenário é um pouco mais delicado, considerando que as possibilidades de acesso popular aos espaços de participação social ficam ainda mais reduzidas, pois os governos atuam de forma mais incisiva para transformar os órgãos colegiados em extensões do Executivo. Atesta esse fato o depoimento de W.G.C. (2023):

porque, quando muda o governo, eles não vão mais querer colocar nós [lideranças ligadas aos movimentos sociais]. Eles não vão mais querer colocar Associação de Mulheres, a Colônia de Pescadores, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Casa Familiar Rural. Só ficam eles no Conselho. O que é que eles fazem? Eles chamam o pessoal que compactuam com eles: aí vem as cooperativas deles, vêm as instituições deles. Então, é assim que funciona a sociedade, o governo entrou ele não vai chamar. Por exemplo, eu só fiquei porque eu era o presidente do Conselho, e foi votado pra ver se eu ficava. Então, nosso pessoal [ligados aos movimentos sociais] não participa dos conselhos em Cameté porque, quando muda os governos, muda tudo.

Constatamos, dessa forma, uma prática de manipulação político-eleitoral do mecanismo de eleição dos conselheiros dos órgãos colegiados da RPME de Cametá. O professor J.F.P.M. (2023), ex-presidente do CACS-Fundeb (2015-2017), e Conselheiro do CACS-Fundeb (2020-2022 e 2022-2024), nos ajuda a compreender essa estratégia que os governos têm adotado para garantir que a atuação dos conselhos seja tutelada pelo Poder Executivo, ao tornar conselheiro um indivíduo alinhado à situação. Segundo o depoente, “eles [governos] conseguem colocar [como conselheiro e, depois, como presidente] alguém que faz parte do governo como pai de aluno, entendeu? E aquele cara ali ele é pai de aluno, mas ele está no governo” (J.F.P.M., 2023). Já havíamos destacado essa prática ao analisarmos a atuação do CAE, na seção anterior.

Com esse artifício, os governos mais conservadores (2017-2020 e 2021-2024) atuam deliberadamente para esterilizar o potencial participativo dos conselhos, na medida, não raras vezes, a única e exclusiva intenção do conselheiro, artificialmente escolhido, é ocupar um espaço no colegiado de modo a evitar que outro sujeito, que traga o contraditório para o acompanhamento da execução das políticas educacionais, o ocupe. Como desdobramento desse processo, embora os conselhos estejam constituídos formalmente, realmente não atuam, pois os conselheiros não têm como finalidade última a atuação plena e autônoma em função da democratização da gestão da RPME.

Dessa forma, não participam das reuniões com a assiduidade e o compromisso que uma participação plena exige, o que torna os conselhos espaços de pseudoparticipação, como conceituou Pateman (1992) e como atesta empiricamente a fala do professor J.F.P.M. (2023), a respeito do funcionamento do CACS-Fundeb: “não está funcionando porque as reuniões não dão quórum, justamente por causa de que essa escolha foi forçada, entendeu? [O governo] Não deixou a sociedade se manifestar: ‘eu quero participar, eu quero fiscalizar’”.

Essa não é uma prática recente, mas perpassa todo o processo de consolidação da atuação dos órgãos colegiados na RPME de Cametá, conforme atesta o depoimento do professor R.D.V. (2023), membro da coordenação do Sintepp Subsede Cametá e conselheiro do CME, acerca da implementação do primeiro CACS-Fundeb, em 2008:

a gente percebeu que em 2008 não tinha sido feita eleição para Conselho do Fundeb. Fomos descobrir que tinha um Conselho criado de forma arbitrária pelo governo, que apenas cadastrou pessoas do governo. E a gente foi pra cima, fomos para a parte democrática, de eleger por segmentos. E foi nessa eleição em 2008 que eu fui eleito para compor o novo Conselho, 2009, 2010, e presidi o Conselho do Fundeb.

A questão da garantia da autonomia de atuação dos conselhos foi um problema sério nos governos do período de 2013-2023. Por um lado, os governos de orientação política à

direita tutelaram a atuação desses colegiados, deixando muito pouca margem para se exercitar a autonomia. Por outro lado, no governo da esquerda houve uma preocupação maior em conferir autonomia para os conselhos – mesmo que houvesse ainda uma ação deliberada para aparelhar esses órgãos à SEMED, mas a postura do governo não se deu exatamente no sentido de prover os colegiados de autonomia, mas de promoção de um distanciamento ou independência entre atuação dos conselhos e a gestão da RPME.

Analisando os relatos de dois secretários de educação desse período, percebemos que os governos não compreenderam devidamente o conceito de autonomia, confundindo-o com o de independência, senão vejamos:

talvez essa sensação de autonomia fizesse com que a gente tivesse o cuidado de se aproximar, e ao se aproximar parecer que a gente estava querendo controlar. E ao não se aproximar a gente deixou de dar o apoio que a gente poderia ter dado (G.P., 2023).

Nós estamos criando uma infraestrutura para os três conselhos: CME; CACS-Fundeb e CAE. Isso vai dar um pouco mais de condições para que os conselhos possam atuar fora da Secretaria, *sem nenhum tipo de interferência da Secretaria* (E.C., 2023, grifo nosso).

Barroso (2013, p. 25) nos ensina que o conceito de autonomia se vincula à ideia de autogoverno, mas faz a seguinte ressalva:

Contudo se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a “independência”. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações.

No contexto da RPME de Cametá, no período de 2013 a 2023, podemos dizer que não era da independência em relação aos governos que os conselhos careciam para cumprir com suas finalidades legais e sociais, mas da autonomia, que poderia se traduzir na aproximação fecunda entre a SEMED e os órgãos colegiados, não para tutelar a atuação dos conselheiros, mas para garantir-lhes as condições necessárias ao pleno cumprimento de suas funções.

Voltando à questão da manipulação político-eleitoral do mecanismo de eleição dos conselheiros, observamos que até mesmo o processo de escolha dos representantes do Sindicato dos professores nos órgãos colegiados esteve sujeito à manipulação do Poder Executivo, que encontrava brechas para tendenciar aquela escolha a seu favor, conforme depreendemos do relato a seguir:

no início, a gente fazia assembleia para escolha dos conselheiros, estava determinado em lei que teria que ser escolha por assembleia. Em algumas assembleias nós vimos que vieram para dentro do Sindicato... como não era determinado que era só para filiado, mas para toda a categoria, então começou a se criar uma disputa política

do governo que se elegia para vir disputar aqui no Sindicato, pra levar como conselheiro a pessoa do lado dele.

E a gente observou e corrigimos, porque não representava a categoria. Ele se elegia como conselheiro, representando a Entidade, mas não vinha fazer o debate com a Entidade, do que era a posição dele, enquanto Entidade, para representar os trabalhadores no Conselho, e ficava por isso mesmo. Então, depois que corrigiu, agora é a entidade que indica (J.P.V.R., 2023).

Além da obstrução da possibilidade de participação da oposição nos órgãos colegiados, outro artifício utilizado pelos governos direitistas para inviabilizar a participação plena nos conselhos é a negação do acesso às informações sobre a forma como estão sendo desenvolvidas as políticas educacionais.

A esse respeito, tratando da atuação no CAE como conselheira na gestão Waldoli Valente (2017-2020), a entrevistada W.G.C., filiada ao PT, relata a dificuldade de acesso às informações necessárias para que o CAE pudesse fazer o controle social da gestão do recurso do PNAE. Relata ela: “mesmo eu estando no Conselho, eu assinei prestação de contas do Waldoli com restrição, porque eu não tinha controle de tudo” (W.G.C., 2023).

Já em relação à atuação do CACS-Fundeb, o professor F.F.R.S. (2023), do quadro efetivo da RPME de Cametá, diretor de uma escola pública municipal e presidente do CACS-Fundeb 2023-2025, destaca: “às vezes a gente tem dificuldade para receber algumas informações, os servidores dos departamentos que a gente procura às vezes ficam com o pé atrás para fornecer algumas informações”.

Acrescente-se a isso, a negação, por parte dos governos ditos “de direita”, da dotação da infraestrutura e do apoio técnico indispensável para atuação dos órgãos colegiados. Os entrevistados nos informaram que durante o governo Iracy Nunes (2013-2016) os conselhos tinham um espaço para funcionamento, a infraestrutura e assessoria técnica e jurídica. Quando começou a gestão Waldoli Valente (2017-2020), esse aparato foi desmontado e os conselhos passaram a não ter mais espaço exclusivo para realizarem as reuniões e acondicionarem seus arquivos.

A esse respeito, elucidativas são as palavras de W.G.C. (2023):

então, a gente fazia a reunião, nos primeiros seis meses [de 2017], lá na Secretaria de Educação. Depois, aquela sala [do CAE] foi ocupada, botaram nós pra fazer as nossas reuniões lá na creche, lá próximo do Centro Diagnósticos. Aí, o pessoal já não ia, aí o Secretário de Educação já não ia. Na verdade, eles desmontaram. Tanto é que a prestação de contas foi assinada com restrições.

No período de 2013-2023, de acordo com relatos dos entrevistados, excetuando encontros pontuais, não houve uma política de formação de conselheiros para atuar nos órgãos colegiados da RPME de Cametá. Exemplo disso é o relato do ex-secretário municipal de educa-

ção professor G.P. (2023): “os conselhos não tiveram apoio de formação da secretaria, foi uma coisa que estava em construção e, no meu modo de ver, isso atrapalha o processo”.

Qualquer função pública que um indivíduo possa assumir requer que ele esteja imbuído dos recursos conceptuais indispensáveis para que possa compreender qual seu papel, suas responsabilidades e a relevância social de seu trabalho, sobretudo quando se trata de exercer o controle social sobre a atuação do poder público em contextos político-institucionais com pouca experiência de democratização, como é caso de Cametá. A esse respeito, vale a menção da reflexão feita pelo entrevistado professor G.P. (2023):

o Município de Cametá é antigo, conservador, que tem uma comunidade que não é afeita a essa relação de controle da sociedade civil sobre o Estado, ao contrário, é o Estado com a sensação de que é ele quem deve dizer o que deve ser feito e a comunidade tem que aceitar isso.

A partir desse relato e dos demais depoimentos dos outros sujeitos entrevistados, podemos afirmar que em todos os governos do período de 2013 a 2023 existiu uma política deliberada para aparelhar a atuação dos conselhos ao Poder Executivo, ou seja, não se trata de uma prática exclusiva dos governos de ditos “de direita”. Nessa perspectiva, analisa E.C. (2023), Secretário Municipal de Educação do governo 2021-2024:

esse é um dos pontos, professor, que eu acho que a gente precisa avançar, enquanto Município: eu acho que os conselhos como um todo, precisam ter autonomia. Eu acho que esse é um grande problema para o funcionamento desses colegiados, geralmente eles não têm autonomia, são presos (entre aspas) com a gestão. Então, pra gente ter, realmente, um colegiado que represente os interesses da população, principalmente no que tange à educação básica, a gente precisa avançar nesse ponto, a gestão precisa trabalhar melhor a autonomia dos conselhos. Eu estive vereador, ao longo do tempo, a gente percebe essa interferência da gestão no conselho, sempre para que (entre aspas) atue de forma moldada aos interesses da gestão.

É verdade também que, conforme os depoimentos de alguns dos entrevistados, dentre os quais destacamos os vinculados ao Sintepp, o aparelhamento dos órgãos colegiados foi um fenômeno menos incisivo, por assim dizer, no governo do PT (2013-2016) do que nos governos ditos “de direita”, no período 2013-2023. Nessa perspectiva, ao analisar que a gestão da SEMED não agia no sentido de coagir os conselheiros para atuarem conforme os interesses do governo, o professor G.P. (2023) declara:

eu acho que houve uma contribuição, era um governo progressista, e tinha um secretário – com toda a humildade possível – que tinha um desejo de formação, de trabalhar a educação naquilo que é centralidade. E eu acho que isso contribuiu para que as pessoas se sentissem à vontade para exarar seus pareceres, para colocar seus pontos de vistas, para fazer as suas funções com mais tranquilidade.

A despeito disso, analisando os documentos de nomeação dos conselheiros do CACS-Fundeb, do CAE e do recém-constituído CME, em correlação com os relatos dos entrevistados, constatamos que todos os seus presidentes desses colegiados, em cada um dos três governos analisados, tinham vínculo com a situação.

Para além da atuação dos órgãos colegiados, também analisamos outras políticas com potencial de promover a participação social para a democratização da gestão da RPME de Cameté, no período de 2013 a 2023.

Em relação à realização das Conferências Municipais de Educação, observamos que os governos buscam silenciar o contraditório, agindo em prol da exclusão de seus opositores da participação ativa na organização e nas discussões realizadas. O relato a seguir do professor J.B.R., tratando dos bastidores da VII Conferência Municipal de Educação (na gestão 2017-2020), nos fornece importantes elementos para compreendermos essa prática de silenciamento do contraditório.

Uma das questões que queriam tirar a gente da mesa era o seguinte: “ah, aquele pe-tista tá lá comandando. Agora, pronto, todos os professores convidados são tudo do PT” – e olha que eu não sou filiado no PT, e em nenhum outro partido, desde 2017. Porque eu tinha convidado os professores da UFPA.

A realização das Conferências Municipais de Educação, aliás, tem sido condicionada pela orientação política do grupo que está no Poder Executivo municipal. Assim, há uma certa tendência à minimalização da importância das Conferências como instrumento de participação social em governos mais conservadores (ditos “de direita”), o que as transforma num evento protocolar que a gestão da educação precisa realizar para cumprimento de dever legal.

Ademais, nesses governos mais conservadores, a equipe técnica da SEMED não parece compreender a dimensão crítica, avaliativa e propositiva das Conferências em relação à avaliação da política educacional municipal da década anterior e o estabelecimento de metas e estratégias para a década seguinte à realização desse evento.

Por outro lado, nos governos mais progressistas (ditos “de esquerda”), parece haver maior valorização das Conferências, que são tomadas como espaço coletivo de problematização e construção conjunta de solução para a educação pública municipal. A esse respeito, o professor J.B.R. (2023), membro das Comissões organizadoras das Conferências Municipais de Educação de 2018, 2022 e 2023, analisa:

por exemplo, a VII conferência, em 2018, foi complicado. Foi muito capenga, foi ruim. Teve um problema da galera do governo que não compreendia o debate. Porque tu pegas um governo assim mais de esquerda, que a gente tem assim mais uma inserção [nos movimentos sociais], que o debate flui. Mas a gente pegou uma gestão do Waldoli que foi horrível nesse sentido, porque os caras não entendem o debate

como algo aberto. Aí, você vai fazer um debate sobre, por exemplo, um percentual de deslocamento para quem trabalha no campo, e os caras acham que tu quer quebrar o governo, que tu é inimigo.

A gestão 2021-2024 (composta por uma coalisão de lideranças dissidente do grupo político de Waldoli Valente e de tendências internas do PT), pelo fato de ter entre os técnicos da SEMED sujeitos com atuação no Sindicato de professores e outros movimentos sociais, e por transformar as ações do governo em peças de amplo *marketing*, ao menos do ponto de vista da estrutura necessária, incentivou a realização de duas Conferências, uma ordinária, em 2022, e outra extraordinária, em 2023.

Assim, a gestão permitiu que os profissionais mais ligados ao movimento social e sindical atuassem na organização das duas Conferências, o que implicou em êxito na mobilização dos participantes e realização das pré-conferências nos distritos do Município. Nos relata o professor J.B.R. (2023):

no sentido da mobilização, foi a melhor que eu participei porque a gente conseguiu mobilizar a equipe técnica, os representantes dos movimentos sociais e a gente conseguiu levar cada distrito que a gente nomeou, um debate muito bom. A 8ª conferência (2022) foi maravilhosa, no sentido de fazer as pré-conferências.

No entanto, as reflexões e proposições da VIII Conferência Municipal de Educação, sobretudo (já que na Conferência Extraordinária de 2023, não houve as etapas dos distritos e a participação se restringiu aos delegados nomeados pelo poder público e pela sociedade civil), não parecem ter sido consideradas quando do planejamento e da implementação das políticas públicas da RPME de Cametá, tornando a Conferência espaços de participação parcial, nos termos de Pateman (1992).

Exemplo disso é a deflagração do amplo programa de construções e reformas de unidades escolares municipais, que foi uma decisão monocrática do prefeito, prescindindo da oitiva à sociedade civil e até mesmo desconsiderando a posição do secretário de educação em exercício, como se depreende da fala do entrevistado E.C. (2023): “foi criado o programa ‘Educação transfora Cametá’, mas a gente deu muita ênfase à construção e reforma, a parte de infraestrutura. Eu discordo, porque tem outros pontos que nós precisamos trabalhar”.

Ainda em relação à realização das Conferências Municipais de Educação, vale o registro de que ala mais conservadora do governo, por influência da típica lógica grupista de exercício do poder local, não deixou de usar o tradicional instrumento de silenciamento do contraditório, conforme destaca o professor J.B.R. (2023), membro das Comissões organizadoras das Conferências Municipais de Educação de 2018, 2022 e 2023:

há uma dificuldade que é o investimento. Até que a última [2022] teve um apoio top. Tivemos um embate com os caras reacionários dentro, mas a gente acabou vencendo nos debates, mas eles queriam que nos boicotar, nos retirar da plenária, trouxeram até procuradores para analisar os regimentos, como se a gente estivesse criando artifícios.

Num contexto de gestão autocrática e personalista, mesmo tendo o secretário de educação a vontade política para implementar algumas ações para desvincular a gestão da RPME da ingerência dos políticos locais, esbarra nas decisões autoritárias do prefeito, no mais das vezes, tomadas para manter ou barganhar apoio político.

A fala do Secretário Municipal de Educação de Cametá, em exercício no período 2022-2023, nos revela como essa centralização das decisões na pessoa do prefeito dificulta a implementação do plano de gestão do secretário, o que compromete a adoção de medidas que poderiam concorrer para a democratização da gestão da Rede Pública Municipal de Educação. Ao nos revelar que pediria exoneração do cargo entre o final de 2023 e o início de 2024, disse-nos também que não alcançou seus objetivos como secretário, e argumentou:

a falta de autonomia e a intervenção política, infelizmente, compromete qualquer gestão. Se você não tiver autonomia para suas decisões, para aquilo que você acredita como as coisas corretas a serem feitas, você não consegue avançar. Então, a falta de autonomia e a interferência externa, interferência política dentro da Secretaria, é determinante para o fracasso (E.C., 2023).

Essa forma autocrática de gestão e tomada de decisão unilateral está cristalizada na cultura política municipal como uma forma de exercício do poder baseada em princípios patrimonialistas de gestão, alimentados pela lógica clientelista, que toma as políticas educacionais como ativos negociáveis no “mercado eleitoral” e, portanto, como ferramentas de manutenção no poder.

Consultando estudos especializados, a partir da análise das pesquisas do período 2013-2023, constatamos que a “cultura antidemocrática” (Rueda; Santos, 2018; Almenara; Martins; Kayaki, 2018) ainda se faz presente nos municípios brasileiros e está no fundamento da “não participação” (Figueredo, 2020) da sociedade civil na gestão das redes municipais de educação pública.

No contexto da RPME de Cametá, de 2013 a 2023, como forma historicamente constituída de exercício do poder, a cultura patrimonialista alimentada pela prática clientelista permeia não só os governos considerados “de direita”, como também aqueles que são construídos a partir da base social local (de esquerda), como frisou mais de uma vez o entrevistado E.C. (2023).

Com efeito, dessa forma de exercício do poder local, constatamos a existência de uma postura comum aos três governos analisados, qual seja, a busca pelo controle total das políticas de participação social desenvolvidas. Assim, como vimos no depoimento acima do professor D.R.G. (2023), a coordenação do primeiro (e último) Fórum Municipal de Educação, criado no governo 2013-2016, foi exercida por um representante da situação.

As intensas disputas político-eleitorais têm repercutido na atuação dos órgãos colegiados, sendo que quase sempre essa atuação se exerce como pseudoparticipação, de modo a atender aos interesses do grupo constituído no Poder Executivo local. Imbuídos do sentimento de revanchismo, típico de disputas eleitorais que não são baseadas no antagonismo de projetos de sociedades, mas na oposição de interesses grupistas ou pessoais, a atuação de alguns conselheiros se distanciou do que a Lei propõe e do que exige o processo de democratização da gestão educacional.

Assim, alguns conselheiros atuaram diretamente para o atendimento dos interesses do seu grupo político, ainda que isso significasse abandonar o compromisso com o controle social efetivo das políticas educacionais, tarefa que exige profissionalismo, ética e compromisso sociopolítico, especialmente com a classe trabalhadora.

Atestam essa análise o depoimento de W.G.C. (2023, grifo nosso), tratando da atuação do CAE no contexto das intensas disputas eleitorais entre o PT e o grupo ligado a Waldoli Valente:

[...] então, quando saiu o governo do Iracy, a Lúcia vinha... engraçado, que pra nós ela pedia todos os bilhetes. Então, ela vinha pra cima de mim: “cadê as notas?” E eu disse assim: “ei, eu assinei representando esse Conselho, assinei oito anos de vocês sem prestar conta de um centavo, e você tem cara de pau de vim pedir prestação de contas, bilhetes originais? Está aqui os bilhetes e essas prestações de contas estão no sistema nacional. Ao contrário de vocês, que queimaram as notas, está aqui. Você não vai achar um centavo que não aparece na prestação de contas, e o relatório dos gastos”. Você tem as atas e você tem as convocatórias, tem uma pilha de documentos pra ela. Então, aqueles dois meses que ficaram sem prestar conta do governo Iracy, quando foi pra prestar conta do Waldoli, eu disse assim: “*eu assino de vocês, mas se vocês assinarem a do Iracy*”.

Os conselhos de educação são órgãos de natureza mediadora e articuladora da relação entre Estado e sociedade civil, instituídos pela legislação constitucional e infraconstitucional. São indispensáveis para o exercício da participação social e para a democratização da gestão educacional, entendida como

[...] processo de aprendizagem e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas

de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (Dourado, 2013, p. 99-100).

Nessa perspectiva, os conselhos de gestão da educação vinculam-se a uma dinâmica política que extrapola o campo da educação formal, inscrevendo-se no âmbito da luta pela democratização da própria sociedade como um todo. Nas palavras do professor G.P. (2023), ex-secretário municipal de educação (2013-2016), analisando as funções que os conselhos cumpriram durante sua gestão da SEMED, nos fornece um relato empírico exemplar acerca da relevância desses colegiados:

o controle social era a função mais importante por produzir no interior da Secretaria um sentimento de que, antes de prestar contas para o Estado brasileiro, tinha que prestar contas para a sociedade civil articulada a partir dos conselhos (G.P., 2023).

Na concepção de Bordignon (2004, p. 19), “[...] esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base”. Na concepção de Cury (2011), quanto à forma de atuação, podem os conselhos se constituir tanto em espaços de avanço quanto de retrocesso na realização das finalidades da educação.

Considerando o que a literatura diz a respeito e as entrevistas realizadas, se pudessemos fazer um balanço da atuação dos conselhos na RPME de Cameté no período 2013-2023 – e, por conseguinte, da participação social exercitada nos seus âmbitos – utilizaríamos as palavras do ex-secretário municipal de educação, professor G.P. (2023), que, ao avaliar a atuação dos conselhos no período em que estava à frente da SEMED, concluiu: “então, nessa perspectiva, eu acho que os conselhos foram mais formais do que de fato”.

A despeito disso, vale frisar que a predisposição e a vontade política da sociedade civil organizada existem no sentido de querer ocupar os espaços e participar do processo de tomada de decisões a respeito da educação pública local, em Cameté. Ainda que imersos numa cultura política adversa do ponto de vista do exercício do princípio democrático, os movimentos populares têm aproveitado os espaços e os mecanismos legalmente assegurados para avançar em relação à participação no processo de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais da RPME de Cameté.

Nesse sentido, J.P.V.R (2023) é categórica ao afirmar:

mas a gente conseguiu participar das conferências, passar muitas propostas, inclusive no nosso Plano [Municipal de Educação], que foi reformulado agora, que vai se transformar na Lei do Plano Municipal de Educação, onde a gente conseguiu passar – que é uma luta nossa encampada já desde 2013 – o auxílio deslocamento dos professores que vão para o interior. Nós já estamos avançados no projeto e vamos apresentar ao Executivo.

Com base nisso, defendemos a concepção de que a participação social é um processo de aprendizado dos valores democráticos e um caminho que, embora permeado por desafios e percalços típicos de uma formação social autoritária e patrimonialista, aponta para o efetivo exercício do controle social das políticas educacionais, uma das etapas, entendemos, fundamentais para a construção da igualdade substantiva, que, nos termos de Mészáros (2015), produzirá a democracia substantiva.

Pateman (1992) nos mostrou que a participação social tem uma função pedagógica, ou seja, ela não é ensinada, mas aprendida no processo mesmo de participação. Do ponto de vista empírico, J.F.P.M. (2023), refletindo sobre sua experiência de atuação do CACS-Fundeb, destaca:

eu cheguei lá e não sabia o que era a folha de pagamento, eu não sabia o que era a receita, o que era despesa, e, então, do pouco que a gente sabia, a gente foi aprendendo mais ainda, e, no final, a gente não aprendeu tudo, mas aprendeu um pouco e pôde executar uma parte do que estava previsto na Lei.

Assim, a participação na gestão da educação pública deve ser objeto de constante reivindicação da sociedade civil organizada, especialmente dos setores constitutivos da classe trabalhadora, assumindo seus assentos nos órgãos colegiados de controle social das políticas públicas – dentre estas as educacionais – e desenvolvendo uma atuação de forma plena e comprometida com a democratização do processo de concepção, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais.

CONCLUSÃO

Nesta tese expusemos os resultados de pesquisa levada a efeito para analisar a configuração da participação social na democratização da gestão da Rede Pública Municipal de Educação (RPME) de Cametá, a partir de políticas públicas educacionais implementadas pelos governos municipais do período de 2013 a 2023. Tomamos por base um referencial teórico-metodológico ancorado no Materialismo Histórico-Dialético e lançamos mão de revisão da literatura, análise documental, observações simples e entrevistas semiestruturadas como estratégias de coleta de dados, analisados, por seu turno, a partir da técnica de análise de conteúdo. Nosso ponto de partida foi a seguinte hipótese: embora legalmente assegurada, no período de 2013 a 2023, a participação social pouco tem contribuído para a democratização da gestão da RPME de Cametá, pois vem se configurando como um procedimento burocrático e formal para chancelar decisões governamentais.

Os resultados aos quais chegamos nos permitiram formular a seguinte conclusão:

A Rede Pública Municipal de Educação (RPME) de Cametá está inserida em um contexto econômico e social marcado pela desigualdade, sendo que mais da metade da população vive em situação de pobreza, de acordo com dados oficiais consultados. A classe dominante local, constituída por elites econômicas e políticas, tem explorado econômica e politicamente, ao longo do tempo, as carências materiais da classe trabalhadora (e demais extratos sociais subalternizados na ordem de relações capitalistas de produção) para perpetuar sua hegemonia e se manter no exercício do poder político local.

Desse modo, ao longo da história do Município de Cametá, a reprodução da pobreza tem sido uma estratégia utilizada pela classe dominante para criar as condições necessárias à exploração econômica das classes subalternas. Ergue-se, a partir dessa base, uma superestrutura política compromissada em não desenvolver políticas públicas capazes de democratizar o acesso aos recursos materiais e espirituais necessários para que todos os cametaenses vivam como seres humanos plenos. Assim, o poder público tem negligenciado o dever de promover a igualdade econômica e política entre os cidadãos. Com efeito, no período de 2013 a 2023, constatamos que as carências materiais da população empobrecida foram exploradas também do ponto de vista político pela elite política municipal, de modo a garantir a governabilidade e a reeleição de prefeitos e vereadores, mediante a transformação de políticas públicas em bens clientelísticos.

No período analisado pela pesquisa (2013-2023), esse interesse hegemônico de perpetuação no poder não se realizou mediante coação ou opressão explícita, mas pela mediação do

clientelismo, uma lógica de relações interpessoais de troca, em que os objetos transacionados são, de um lado, cargos, benefícios, regalias e favores concedidos a partir dos governos e, de outro lado, o voto da população.

As relações interpessoais de troca de favores se transformaram numa forma de relação social no município de Cametá. Dessa forma, a troca de bens clientelísticos está para a dominação política no âmbito do Estado, assim como a troca de mercadorias está para a dominação econômica no âmbito do mercado. Ambas são vistas ideologicamente como troca de equivalentes e, portanto, como uma relação entre sujeitos livres e iguais, mas as duas convergem para reiterar a desigualdade e consolidar a hegemonia da classe dominante. Ambas alienam a existência humana: no âmbito da produção material, o capital produz alienação quando impõe ao ser humano a perda de controle do processo e do produto do trabalho; no âmbito político, as forças hegemônicas no exercício do poder estatal produzem a alienação ao dificultarem a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões referentes às questões que afetam direta e indiretamente a vida social.

Dessa forma, as relações pautadas no clientelismo reproduzem e justificam uma estrutura social antidemocrática e verticalizada, que obstaculiza o exercício do controle social sobre o Estado. Em troca de favores ou benefícios pessoais, os indivíduos das classes subalternas inseridos nas relações clientelistas facultam à classe dominante a prerrogativa de definir, conforme os interesses hegemônicos, os rumos da economia, da política, da educação e, com efeito, o destino de toda a sociedade municipal.

Como desdobramento desse processo histórico, se enraizou na cultura política do Município de Cametá uma forma de exercício do poder político baseado em princípios e práticas patrimonialistas da administração pública viabilizados por microrrelações clientelistas. Essa forma de exercício do poder vem se ressignificando e se atualizando ao longo do tempo, ao mesclar seus princípios e práticas tradicionais com os modernos princípios e práticas administrativas consoantes às novas concepções de administração pública adotadas formalmente pelo Estado brasileiro (concepções burocrática e gerencial).

Com efeito, a análise dos dados empíricos nos permitiram concluir que, no período de 2013 a 2023, a lógica tradicional de exercício do poder político, com base na utilização de recursos públicos para a realização de finalidades particulares, apresentou forma e conteúdo atualizados e se expressou como uma burocracia gerencial-patrimonialista nutrida por microrrelações clientelistas. Com tal configuração, essa lógica permeou todos os governos municipais desse período, com desdobramentos marcantes na gestão da RPME de Cametá.

No período de 2013 a 2023, os princípios da concepção burocrática foram absorvidos e transformados em instrumentos que promovem o distanciamento entre Estado e sociedade civil, na medida em que as equipes técnicas dos governos centralizam as decisões referentes ao processo de concepção, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais, dificultando o exercício do controle social. Esse fenômeno ficou evidenciado a partir da constatação de que as propostas pedagógica e curricular, a política orçamentária/financeira, o programa de construções e reformas de escolas, dentre outras políticas educacionais foram deflagradas à revelia dos órgãos colegiados da RPME de Cametá e do Sindicato de professores.

Os princípios do gerencialismo, por sua vez, foram absorvidos para reiterar a verticalização das relações entre os governos e os profissionais da educação, para introduzir uma concepção de participação social restrita à execução dos comandos dos governos, para promover a centralização da gestão, assim como para viabilizar a instalação de uma racionalidade empresarial na gestão da RPME de Cametá. Como principais desdobramentos desse processo, destacamos: a adoção da política de austeridade fiscal na gestão dos recursos da educação, que sempre visa o superávit na relação receita/despesa; a não priorização da melhoria da qualidade social da educação, em função da adoção da política de elevação do Ideb como um fim em si mesmo ou, no máximo, como estratégia para recebimento da complementação-VAAR do Fundeb; a transformação da política de descentralização em desresponsabilização da SEMED para com o assessoramento das escolas, implicando, dentre outras coisas, na impossibilidade de muitas unidades educacionais da RPME realizarem eleições para a escolha de seus gestores, devido à situação irregular de seus conselhos, especialmente por falta de prestação de contas dos recursos recebidos.

Nessa perspectiva, os princípios administrativos mais modernos, referentes às concepções burocrática e gerencial, vêm sendo implementados de modo a não romper, mas fortalecer e rejuvenescer os princípios e práticas anacrônicas que têm garantido, no âmbito estatal, o monopólio das tomadas de decisões aos grupos políticos que controlam o Poder Executivo e o Poder Legislativo locais.

A gestão da educação foi transformada, assim, em privilégio da elite política do Município e, como tal, é desenvolvida sob a finalidade de manutenção da hegemonia política da classe dominante. A forma de relação Estado-sociedade civil, decorrente da implementação de uma burocracia gerencial-patrimonialista nutrida por microrrelações clientelistas, ratifica a introdução na gestão da educação da lógica capitalista de separação entre concepção e execução do trabalho. Assim, os momentos de definição das finalidades e de avaliação das políticas educacionais são monopolizados pela SEMED, ao passo que a responsabilidade pela execu-

ção é transferida às unidades escolares. Sob relações sociais capitalistas, a realização dos interesses da classe dominante se torna mais fácil quando as classes dominadas não problematizam o que fazem (e o que não fazem) e não refletem sobre os fenômenos que lhes afetam. Por isso, a separação entre *homo sapiens* e *homo faber* é fundamental tanto no campo econômico, para garantir a subsunção real do trabalho pelo capital, como para assegurar a dominação político-ideológica dos trabalhadores, mediante a monopolização dos espaços públicos de tomada de decisão pela classe dominante.

Nossas análises também nos permitiram concluir que os governos municipais do período de 2013 a 2023 pouco se preocuparam com a efetiva melhoria da qualidade da educação ofertada pela RPME de Cametá. Constatamos, nessa perspectiva, que até mesmo em relação aos parâmetros de qualidade oficialmente adotados no Brasil, o desempenho da educação pública municipal está aquém do projetado.

Do ponto de vista da classe trabalhadora (e das demais classes sociais interessadas na transformação social) esse fato é ainda mais preocupante, pois a qualidade que lhe(s) interessa(m) é aquela atrelada aos seus anseios históricos por uma formação humana plena. Essa concepção de qualidade socialmente referenciada só pode ser realizada, dentre outras coisas, com o aumento dos investimentos em infraestrutura, recursos didático-tecnológicos, formação inicial e continuada de docentes, gestores e demais profissionais da educação, e serviços de alimentação e transporte escolar na quantidade e qualidade adequadas às necessidades dos estudantes. Ademais, faz-se necessária uma atuação dos governos em todas as áreas sociais, assegurando a melhoria das condições de vida das famílias para que seja garantido o direito não somente ao acesso, mas também à permanência dos estudantes na escola, até a conclusão dos seus estudos.

No entanto, a partir dos dados analisados, podemos dizer que a materialização de uma perspectiva de educação de qualidade socialmente referenciada e assentada em princípios democráticos na RPME de Cametá é um grande desafio que se coloca para a sociedade cametaense, por dois motivos principais. Do ponto de vista conjuntural, sequer as metas rasas, formalistas, pragmáticas e imediatistas da qualidade oficial – que não demandam grandes esforços dos governos para serem alcançadas – estão sendo auferidas pelos estudantes das escolas públicas cametaenses; já do ponto de vista das determinações estruturais da sociedade, podemos constatar, em nível municipal, a expressão de um fenômeno universal típico das sociedades de classes – e muito particularmente da sociedade capitalista: a negação do direito à educação de qualidade social como estratégia bem-sucedida para dificultar a materialização dos interesses contra-hegemônicos e consolidar a hegemonia da classe dominante.

No final das contas, explícita ou implicitamente, a tradicional lógica de utilização de recursos públicos para a realização de finalidades privadas sempre esteve presente na gestão da RPME de Cametá, no mais das vezes, nos interstícios do cumprimento da legislação educacional, que por força da Constituição Federal de 1988 tem recepcionado princípios democráticos de gestão. Vemos, pois, que no processo de consolidação do regime democrático liberal (formal) no Município de Cametá, o poder público municipal não titubeou em absorver os princípios e práticas de administração pré-capitalistas (tradicionais) indispensáveis para manter o Estado atrelado aos interesses da classe dominante, em detrimento da promoção do bem-estar social.

Nessa perspectiva, embora o Município de Cametá tenha realizado alguns concursos públicos para provimento em caráter efetivo de seu quadro de profissionais da educação, como determina a Constituição Federal de 1988 (o primeiro ocorreu em 2002), os governos do período de 2013 a 2023 se utilizaram da contratação temporária de professores e outros servidores em número consideravelmente acima do legalmente tolerado e quase sempre sem a adoção de qualquer forma de seleção legalmente aceita.

O critério utilizado é a tradicional relação de proximidade, parentesco, compadrio, estabelecida entre os “clientes” (profissionais contratados) e quem tem o poder da tomada de decisão ou influência junto a quem tem essa prerrogativa. Essa lógica relacional que se estabelece entre servidores contratados e os políticos locais, especialmente os vereadores, também regula a política de lotação dos servidores efetivos, a repartição de carga-horária, a remoção das escolas do campo para as urbanas (e vice-versa), a indicação para a assunção de funções gratificadas, sempre beneficiando a clientela eleitoral dos políticos e penalizando seus adversários.

No que tange à indicação para o exercício de funções gratificadas, destacamos o fato de que os técnicos ou coordenadores pedagógicos das escolas são professores que exercem essa função, cuja nomeação perpassa pela indicação do prefeito, do secretário de educação e, sobretudo, dos vereadores. Do mesmo modo, durante quase todo o período analisado na pesquisa (2013-2023), o provimento da função de diretor escolar na RPME de Cametá também se deu exclusivamente por indicação política.

Essa prerrogativa da qual os políticos desfrutam se traduz em desserviço à materialização da participação social e outros princípios democráticos de gestão da educação, como a autonomia, na medida em que os diretores por eles indicados ocupam cadeiras no CME e no CACS-Fundeb. Eis uma boa estratégia para vincular a atuação dos órgãos colegiados aos interesses governamentais.

Ainda nessa perspectiva, salientamos que a transformação de políticas públicas em bens clientelísticos é uma prática da qual se utilizam os políticos, que representam os interesses hegemônicos, para promover junto à classe trabalhadora e à sociedade local, de modo geral, o consentimento ao projeto elitista de gestão do Estado e da educação pública, em particular. Com efeito, buscam reiteradamente obscurecer o projeto contra-hegemônico de homem, de sociedade e de educação, em função da afirmação de um projeto societário atrelado aos interesses dominantes.

No final de 2023, foram realizadas eleições diretas para gestores escolares na Rede, mas diante de uma série de condicionalidades e impedimentos justificáveis ou não, a comunidade escolar e local só pôde escolher os diretores em 5% das escolas públicas municipais. As demais permanecem sob a influência do segmento político profissional local, que monopoliza a escolha de seus gestores.

Mesmo nesse irrisório número de escolas, as eleições diretas não foram realizadas por ação deliberada do governo municipal. Isso porque por trás desse processo de realização de eleições diretas, no entanto, estão as condicionalidades impostas pela Lei nº 14.113/2020 para que os municípios possam receber da União os recursos de complementação-VAAT do Fundeb. Dentre essas condicionalidades, está a obrigatoriedade de se promover formas democráticas de escolha de gestores das escolas públicas municipais.

Esse caso é exemplar para demonstrarmos que as políticas que visam democratizar a gestão da RPME de Cametá só foram implementadas por força da Lei ou quando implicavam em alguma penalidade – sobretudo se fosse financeira – para o Município. Caso contrário, quando dependia da iniciativa dos governos locais, as políticas podiam até ser garantidas formalmente, mas não se materializavam.

Nessa perspectiva, destacamos a inércia dos governos municipais para criar o Conselho Municipal de Educação (CME) e institucionalizar o Sistema Municipal de Educação (SME). A Lei municipal de criação do CME é de 1998, mas esse órgão só foi implementado no segundo semestre de 2023 – também como ação para garantir o atendimento das condicionalidades de acesso à complementação-VAAT do Fundeb. Já a institucionalização do SME ainda não ocorreu.

O Fórum Municipal de Educação, importante instrumento de participação social na gestão do Plano Municipal de Educação e monitoramento do cumprimento de suas metas, só foi implementado no governo do PT (2013-2016), por iniciativa do Secretário Municipal de Educação, não como uma política de Estado. Com isso, grande parte das metas do PME 2015-2024 não foram atingidas no tempo estipulado.

Não podemos deixar de notar que a inexistência de atuação do CME e do SME não decorria em prejuízo financeiro para os cofres municipais, mas os repasses dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) estão legalmente condicionados à emissão de pareceres (de aprovação da aplicação desses recursos) pelo CAE e do CACS-Fundeb, respectivamente. Por isso, esses dois conselhos foram implementados desde o momento de sua criação.

No entanto, a atuação desses órgãos não passou ilesa da interferência política dos governos do período de 2013 a 2023, que buscaram direta ou indiretamente tutelar a atuação dos conselheiros e esterilizar o potencial que têm esses colegiados para promover a participação e o controle social na gestão da educação.

De um lado, os políticos atuaram para que todos os presidentes do CAE e do CACS-Fundeb desse período fossem sujeitos ligados aos governos em exercício – esse foi o caso também da presidência do CME recém-criado – e para que as cadeiras da representação dos pais e/ou responsáveis de alunos fossem ocupadas por indivíduos integrantes do grupo político do prefeito e/ou do governo em exercício. De outro lado, não garantiram (ou o fizeram parcialmente) a infraestrutura, a assessoria técnica, os recursos materiais e o apoio logístico necessário para pleno o funcionamento dos órgãos colegiados.

A análise desses fenômenos empíricos corrobora a nossa posição adotada nesta tese, que tem como referência teórico-metodológica a literatura marxista: o capitalismo é incompatível com a democracia substantiva, na medida em que esta, sendo uma forma de vida social pautada na igualdade substantiva (econômica e política), não se compatibiliza com qualquer forma de desigualdade ou privilégio. No caso do nosso *locus* de pesquisa, as forças hegemônicas constituídas não têm demonstrado boa receptividade às possibilidades de democratização das estruturas do poder local, por menor sejam. Por isso, atuam deliberadamente para desvirtuar a razão de existência dos dispositivos implementados para viabilizar a participação da sociedade civil na gestão da RPME de Cametá.

Nesse contexto, no período de 2013 a 2023, a participação social nos órgãos colegiados foi um procedimento mais formal do que efetivo, no mais das vezes ocorrendo para cancelar as decisões governamentais, principalmente no que tange à emissão de pareceres de aprovação dos gastos dos recursos do Fundeb e do PNAE. Em decorrência disso, o direito à educação de qualidade é acessado de forma parcial pela população cametaense, especialmente porque sem a efetiva participação da classe trabalhadora na gestão da educação, de modo a imprimir na política educacional suas demandas históricas, o acesso a um modelo de educa-

ção atrelado às necessidades dos trabalhadores (por igualdade, por democracia, por uma vida emancipada etc.) fica comprometido.

A interferência política para viabilizar a reprodução da tradicional lógica de sobreposição dos interesses privados sobre os públicos permeou todas as políticas educacionais implementadas no período de 2013 a 2023, independentemente do grupo político que estava na Prefeitura. Até mesmo as conferências municipais de educação foram objetos de disputa política eleitoral, quando os governos adotavam o alinhamento político como critério para a composição da comissão organizadora e para a escolha dos palestrantes.

Todavia, a despeito da tradicional lógica de exercício do poder (e de exercício da administração pública) ter permeado a atuação dos órgãos colegiados e outras políticas públicas educacionais de 2013 a 2023, constatamos que esse fenômeno não ocorreu da mesma forma ou intensidade nos três governos desse período.

Dessa forma, no governo Iracy Nunes (2013-2016), de viés mais à esquerda do espectro político, aquela lógica esteve presente, mas de forma menos incisiva, o que permitiu que se desenvolvessem algumas políticas de cunho propositivo, por parte do governo, em relação ao fomento da participação social na gestão da RPME de Cameté, tais como a destinação de um espaço próprio, dotado de recursos técnicos e assessoria especializada para os conselhos e a criação do Fórum Municipal de Educação.

O governo do prefeito Waldoli Valente (2017-2020) tinha uma orientação política mais conservadora no que diz respeito à democratização da relação Estado-sociedade civil, por isso, dentre outras coisas, é digno de registro que a tutela dos órgãos colegiados foi mais incisiva, as condições materiais de atuação desses órgãos eram bastante precárias, a conferência municipal de educação teve pouca participação social e as entidades de orientação progressista da sociedade civil esvaziaram os espaços de participação social.

A gestão Victor Cassino (2021-2024), comparado ao governo Waldoli Valente, tem recepcionado melhor as iniciativas de democratização da gestão educacional, mas suas políticas relacionadas à participação social na gestão da RPME de Cameté têm caráter reativo, ou seja, desenvolvem-se nos limites do cumprimento das determinações legais.

No entanto, mesmo em meio a esse contexto político-institucional adverso, pudemos constatar alguns avanços no que toca a participação social com vistas à democratização da gestão da RPME de Cameté e em prol do pleno acesso ao direito social à escolarização. Esses avanços são produto da organização política da classe trabalhadora local, que, contrariando a lógica do consentimento à dominação, vem negando a tradição de subserviência às elites e

construindo paulatinamente novas perspectivas de gestão, de educação e de relações sociais mais democráticas no município.

Nesse sentido, podemos elencar algumas importantes conquistas que, caso sejam constantemente exercitadas e/ou assumidas pelas forças democráticas da sociedade civil cametaense, podem se transformar nas mediações necessárias para reconectar a atividade de gestão com seus fundamentos ontológicos (democráticos e emancipatórios). Nesse sentido, destacamos a recepção de uma legislação avançada em relação à garantia formal da participação, enquanto produto das lutas históricas dos trabalhadores em âmbito nacional, pode ser considerada como uma conquista, pois nela está o amparo legal das lutas dos setores da sociedade civil comprometidos com a democratização da educação e da sociedade como um todo.

Ainda nessa perspectiva de avanços e conquistas contra-hegemônicos, destacamos a implementação de órgãos colegiados como o CAE, o CACS-Fundeb e, recentemente, o CME, pois, mesmo que não sejam ainda espaços de uma participação plena da sociedade civil na gestão da RPME, já existem, e suas cadeiras podem ser assumidas por sujeitos individuais e coletivos imbuídos da finalidade de efetivo exercício do controle social das políticas públicas educacionais locais e da defesa dos princípios democráticos na gestão da educação pública municipal.

Destacamos, ainda, a atuação do CME, recém-criado, para garantir que o método democrático de escolha dos gestores escolares fosse a eleição direta com a participação da comunidade escolar, embora a realização de processo seletivo fosse uma opção. Esse fato nos prova de maneira inequívoca a importância de termos garantidos na legislação vigente os instrumentos de democratização da gestão da educação pública. Uma vez assegurados formalmente, por mais que sofram reiteradas tentativas de manipulação, podem ser reivindicados e ocupados pelas forças democráticas da sociedade civil comprometidas com a efetiva participação social na gestão da educação pública.

A realização periódica de conferências municipais de educação, ainda que por obrigação legal, tem contado com ampla representatividade social e delas saíram importantes proposições que convergem para a democratização da gestão da RPME. Ainda que essas proposições sejam pouco consideradas pelos governos municipais, a participação da sociedade civil nesses eventos é pedagógica para provar empiricamente que todos os cidadãos podem ser gestores da educação pública municipal, desde que, com as devidas condições materiais e conceituais asseguradas, examinem os problemas educacionais, planejem e acompanhem a execução das políticas de resolução e avaliem os seus resultados. A participação social nessas conferências também se mostra fundamental para a criação de uma cultura democrática no

município, mediante o exercício reiterado do debate público das questões de interesse coletivo.

Pedagógicas, aliás, também têm sido as experiências de atuação dos conselheiros nos órgãos colegiados, no sentido de aprenderem a participação exercitando-a cotidianamente, compartilhando saberes e desenvolvendo práticas democráticas e republicanas essenciais para a construção de uma cidadania ativa e substantiva.

A isso se soma a atuação sindical crítica, combativa e propositiva dos profissionais da educação, por meio do Sintepp subsede Cametá, que têm atuado ativamente nos órgãos colegiados, nas mesas de negociação com os governos e nos demais espaços abertos à participação social. Esse Sindicato tem trazido o contraditório para a discussão e cobrado do poder público municipal o exame público dos problemas da RPME e a construção coletiva de um projeto de educação atrelado aos interesses da população e comprometido com a transformação social. Nessa perspectiva, a atuação do Sintepp subsede Cametá apresenta a concepção contra-hegemônica de educação e fomenta o aprendizado da vida democrática na RPME de Cametá.

Em sendo plenamente conhecidas as suas razões de existência e se assumidos efetivamente pelas forças democráticas da sociedade civil cametaense, a legislação educacional e os espaços relacionados à participação social na gestão da RPME de Cametá têm potencial de emprestar a essa participação as formas e os conteúdos de uma *práxis* criadora e reflexiva, baseada na diversidade sociocultural e no protagonismo de cidadãos plenos na construção de uma sociedade substantivamente democrática.

Por tudo o exposto, consideramos que a hipótese da qual partimos se confirmou, pois a participação social estava legalmente assegurada, no período de 2013 a 2023, mas se configurou menos como controle social efetivo (resultante de uma forma de participação plena) do que como um procedimento burocrático e formal para chancelar decisões governamentais. Nesse sentido, pouco contribuiu para a democratização da gestão da RPME de Cametá, embora essa pouca contribuição se traduza em avanços importantes no processo de democratização, conforme destacamos parágrafos acima.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, 1997.

ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; MARTINS, Thiago de Melo; KAYAKI, Lincoln Akira Nazario. Conselho municipal de educação de Tapiraí/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.108-119, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/revista/25718/V/4>. Acesso: 08 ago. 2023.

ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; SILVA, Petula Ramanauskas Santorum e. Conselho municipal de educação de Sorocaba/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 7-27, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/revista/25718/V/4>. Acesso: 08 ago. 2023.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

AQUINO, Javaerton de Souza. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do FUNDEB no município de Macau/RN**: discutindo a participação dos conselheiros. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Franciele Ribeiro. O Plano Nacional de Educação e a busca pela qualidade socialmente referenciada. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 3, n. 2; ago./dez. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/download/30281/16534>. Acesso em 06 jun. 2023.

ARAÚJO, Clarice Santos Ferraz. **Conselho Municipal de Educação**: a participação e o controle social das políticas educacionais. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação Educação, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018.

ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. O marxismo e a pesquisa qualitativa como referência para investigação sobre educação profissional. In: ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson do Socorro (Orgs.). **A pesquisa em Trabalho, Educação e Políticas educacionais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2012. p. 157-184.

ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. In.: **Os pensadores**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1991.

ARROYO, Miguel. Educação em tempos de exclusão. In: FRIGOTTO, G; GENTILI, P. (Orgs.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 270-279.

AZAMBUJA, Ádria Brum de. **Processo de gestão da educação no Sistema Municipal de Ensino de Soledade**: experiência de democracia de alta intensidade. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2020.

BARBOSA, Renata Peres; SILVA, Monica Ribeiro da; MOTTA, Lucas Gabriel. A BNCC do ensino médio: das controvérsias no processo de elaboração ao texto aprovado. **Revista de Educação Pública**, [S. l.], v. 31, n. jan/dez, p. 1–19, 2022. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/12745>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. *In.*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1997.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática na educação pública**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. 2. ed. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2013.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In.*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BORGES, Guilherme Sousa. **O controle social dos planos municipais de educação: uma análise da participação de Conselhos Municipais de Educação de Goiás no processo de implementação dos PMEs**. 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editor LTDA, 2012.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF, [2007a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasília, DF, [1996a]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, [2000]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, [2008]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica[...]. Brasília, DF, [2009a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 26 de maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público [...]. Brasília, DF, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, [1996b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Criação, Composição e Atribuições do Conselho Municipal de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb>. Acesso em 25 ago. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Pradime: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho**. Brasília: Ministério da Educação, 2007b.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA. SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO. **Relatório do Programa Bolsa Família e Cadastro Único [Cametá/PA]**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/relatorio-completo.html>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020** [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: http://Inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276. Acesso em: 22 dez. 2021.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores S.A., 1974.

CAMETÁ. [Lei Orgânica (2006)]. **Lei Orgânica do Município de Cametá**. Revisada e Atualizada pela Câmara Municipal de Cametá. Cametá, PA: Prefeitura Municipal, [2006b]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/lei-organica-municipio-de-cameta/>. Acesso em: 02 jan. 2024.

CAMETÁ. **Decreto Nº 039/2023**. Dispõe sobre a nomeação dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção em Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB [...]. Cametá, PA, [2023a]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-2023/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. **Decreto nº 062/2017**. Dispõe sobre a nomeação dos membros representantes do Poder Executivo para o Conselho Municipal de Alimentação Escolar. Cametá, PA, [2017a]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-2017/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. **Decreto Nº 064/2018**. Convoca a VII Conferência Municipal de Educação de Cametá e dá outras providências. Cametá, PA, [2018]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-2018/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. **Decreto Nº 107/2019**. Dispõe sobre a nomeação dos membros para composição do Conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB-CACS e dá outras providências. Cametá, PA, [2019]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-2019/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. **Decreto nº 127/2017**. Dispõe sobre a nomeação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – Fundeb. Cametá, PA, [2017b]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-2017/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAMETÁ. **Decreto Nº 142/2023**. Dispõe Sobre a Nomeação dos Membros do Conselho Municipal de Educação – C.M.E – e dá Outras Providências. Cametá, PA, [2023b]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-2023/>. Acesso: 13 dez. 2023.

CAMETÁ. **Decreto Nº 156/2022**. Dispõe sobre os critérios técnicos de mérito e de desempenho e a consulta à comunidade escolar para provimento da função de gestor escolar das escolas da Rede de Ensino Público do Município de Cametá-PA e dá outras providências. Cametá,

PA, [2022c]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-2022/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

CAMETÁ. **Decreto nº 181/2021**. Nomear, o (a) Sr. (a) Júlio Baia Reis, para o cargo em comissão de Agente Distrital da Vila de Porto Grande, com lotação no Gabinete do Prefeito. Cametá, PA, [2021d]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAMETÁ. **Decreto Nº 337/2021**. Dispõe sobre a nomeação dos membros Titulares e Suplentes, representantes da Educação, Gestão do Executivo, Sociedade Civil e Pais e alunos, o qual irão compor o Conselho de Alimentação Escolar – CAE e dá outras providências. Cametá, PA, [2021a]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/decretos-2021/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. Edital de convocação para a eleição de diretor e vice-diretor de unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Cametá – nº 003/2023. **Cametá**: órgão oficial do município, Cametá, ano, 2, n. 143, p. 2-18, 10 out. 2023. Cametá, PA, 2023c. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/diario-oficial-do-municipio/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

CAMETÁ. Errata nº 001 - Edital de convocação para a eleição de diretor e vice-diretor de unidades escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de - Cametá – nº 003/2023. **Cametá**: órgão oficial do município, Cametá, ano, 2, n. 155, p. 1-4, 01 nov. 2023. Cametá, PA, 2023d. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/diario-oficial-do-municipio/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

CAMETÁ. **Lei 274 de julho de 2015**. Cria o Plano Municipal de Educação de Cametá para o decênio 2015 a 2024 [...] e dá outras providências. Cametá, PA, [2015]. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. **Lei nº 016, de 06 de maio de 1998**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências. Cametá, PA, [1998a]. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. **Lei nº 018, de 06 de maio de 1998**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Cametá, PA, [1998b]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. **Lei nº 040, de 31 de agosto de 2000**. Dispõe sobre a criação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE e dá outras providências. Cametá, PA, [2000]. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. **Lei nº 065, de 24 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Estatutário dos Servidores Públicos do Município de Cametá. Cametá, PA, [2006a]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. **Lei nº 082, de 21 de maio de 2007**. Dispõe sobre a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, bem como do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Referido Fundo. Cametá, PA, [2007b]. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. Lei nº 086, de 19 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Cametá e dá outras providências. Cametá, PA, [2007a]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. Lei nº 194, de 07 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a alteração de dispositivos da Lei Municipal 082, de 21 de maio de 2007 que trata da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, bem como do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do referido fundo [...]. Cametá, PA, [2011]. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. Lei nº 212, de 21 de maio de 2012. Dispõe sobre a adequação da carreira da área de magistério e criação unificada do plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais da educação básica do município de Cametá-PA. Cametá, PA, [2012]. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. Lei nº 235, de 12 de junho de 2013. Dispõe sobre a instituição do Fundo Municipal de Educação e dá outras providências. Cametá, PA, [2013a]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. Lei nº 256, de 05 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a alteração da Lei municipal nº 212/2012 e dá outras providências. Cametá, PA, [2013b]. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. Lei nº 369, de 11 de agosto de 2021. Dispõe sobre a reestruturação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB [...]. Cametá, PA, [2021b]. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. Lei nº 371, de 24 de agosto de 2021. Dispõe sobre as verbas decorrentes das diferenças de repasse do Fundef para a valorização dos profissionais da educação básica do município de Cametá e dá outras providências. Cametá, PA, [2021e]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

CAMETÁ. Lei nº 391, de 23 de dezembro de 2021. Autoriza a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária e dá outras providências. Cametá, PA, [2021c]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. Lei nº 393, de 17 de janeiro de 2022. Modifica o anexo único da Lei nº 391/2021, para contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária e dá outras providências. Cametá, PA, [2022d]. Disponível em: <https://camaradecametaprefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.2023.

CAMETÁ. Lei nº 418, de 12 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação – C.M.E. – e revoga a Lei 016, de 06 de maio de 1998. Cametá, PA, [2022a]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/c/publicacoes/leis/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CAMETÁ. Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária da Prefeitura de Cametá: balanço orçamentário janeiro a dezembro/bimestre novembro-dezembro (2015-2022 [arquivos

separados]. Cametá, PA: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal, 2022. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/portal-da-transparencia/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Relatório da VIII Conferência Municipal de Educação de Cametá**. Cametá, PA: Secretaria Municipal de Educação, [2022b]. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/portal-da-transparencia/estrutura-organizacional/secretaria-de-educacao/>. Acesso: 13 jul. 2023.

CARDOZO, Maria José Pires Barros; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. Gestão democrática na mesorregião Oeste Maranhense: enfoques e destaques nas leis dos Sistemas Municipais de Educação. **Educar em Revista**, [S.l.], fev. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/69405>. Acesso em: 17 jul. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, p. 229–250, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt#>. Acesso: 13 jul. 2023.

CÁSSIO, Fernando. Base Nacional Comum Curricular: ponto de saturação e retrocesso na educação. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 12, n. 23, p. 239–254, 2018. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/887>. Acesso em: 4 jan. 2024.

CASTILHO, Katlin Cristina de. Conselho municipal de educação de Votorantim/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.41-53, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/revista/25718/V/4>. Acesso: 08 ago. 2023.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1981.

CORREA, Raimundo Nonato Gaia; RODRIGUES, Doriedson do Socorro; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. *Práxis produtiva, metamorfoses no mundo do trabalho e processo de constituição de identidade entre trabalhadores na Amazônia paraense*. **Revista Trabalho Necessário**, v. 16, n. 31, p. 85-111, 22 nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/27385>. Acesso em: 13 jul. 2023.

COSTA, Gilson da Silva. **Desenvolvimento rural sustentável com base no paradigma da agroecologia**. Belém: UFPA/NAEA, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. *In.*: SILVEIRA, Ênio. et. al. **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1979. p. 33-47.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha de ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. *In.*: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002 (p. 11-40).

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 22, n. 1, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/18721>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Roco, 1997.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. **Revista PÓLIS**, São Paulo, n. 14, p. 21-42, 1994. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/participacao-popular-nos-governos-locais/>. Acesso em: 13 jul. 2023.

DIAS, Amanda Regina Martins. Conselho municipal de educação de Araçoiaba da Serra/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. p.133-147, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/revista/25718/V/4>. Acesso: 08 ago. 2023.

DIVULGADOS resultados do Brasil no Pisa 2022. *In.*: Ministério da Educação (MEC), 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/divulgados-os-resultados-do-pisa-2022#:~:text=Matem%C3%A1tica%20%E2%80%93%20Em%202022%2C%20o%20desempenho,e%20da%20Argentina%20\(379\)](https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/divulgados-os-resultados-do-pisa-2022#:~:text=Matem%C3%A1tica%20%E2%80%93%20Em%202022%2C%20o%20desempenho,e%20da%20Argentina%20(379)). Acesso em: 01 jan. 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In.*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão em educação escolar**. 4. ed. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Rede e-Tec Brasil, 2012.

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

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida (Orgs.). **Qualidade da educação: conceitos e definições** [recurso digital]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. Disponível em: <https://td.Inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3848>. Acesso em: 09 mar. 2024.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

EDUCAÇÃO: Prefeitura Municipal investe na capacitação de profissionais da rede básica de ensino em Cametá. *In.*: **Site da Prefeitura Municipal de Cametá**. Cametá, 2023. Disponível em: <https://prefeituradecameta.pa.gov.br/educacao-prefeitura-municipal-investe-na-capitacao-de-profissionais-da-rede-basica-de-ensino-em-cameta/>. Acesso em: 08 jul. 2023.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Vol. II. 10. ed. São Paulo: Editora Globo, 2000.

FELDMAN, Ariel. Pesquisa de política educacional a partir do município. **Notandum**, n. 53, p. 37-57, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/notandum/article/view/51813>. Acesso em: 18 abr. 2021.

FELDMAN, Ariel; COSTA, Daihana Maria dos Santos. A política de contratação de professores temporários na rede municipal de ensino de Cametá (Pará, Brasil, 2013-2020). **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [S. l.], v. 29, n. January - July, p. 80, 2021. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/5687>. Acesso em: 14 jul. 2023.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

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

FISCHER, Tânia Maria Diederichs; TEIXEIRA, Maria Angela Sena Gomes. Poder local e participação Espanha/Brasil: perspectivas constitucionais, avanços limites. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], n. 23, 1989. p. 37-43. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/27911>. Acesso em: 09 mar. 2024.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**, São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 911–933, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/dRvdK8ZQCfHc5D7Fwj6hGDK/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 09 mar. 2024.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In.: FAZENDA, Ivani (org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2010b.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Teoria e *práxis* e o antagonismo entre a formação politécnica e as relações sociais capitalistas. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 7, p. 67–82, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/zQ8Gc4nzkz3y5kSfcxqdRZk/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 13 jul. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-60, mar. 2003.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462003000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 maio 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A educação de trabalhadores no Brasil contemporâneo: um direito que não se completa. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 65–76, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/13088>. Acesso em: 17 jan. 2024.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com Participação Popular**. Conae 2014. Brasília: Instituto Paulo Freire, 2014.

GARCIA, Walter. Tecnochratas, educadores e os dilemas da gestão. *In.*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo/; Cortez, 2001 (p. 113-128).

GARRIDO, Noêmia de Carvalho; SILVEIRA, Viviane da Silva; DIAS, Izabel de Carvalho Gonçalves; ANGELINI, Rute de Carvalho. Conselho municipal de educação de Salto de Pira-pora/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 120-132, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/revista/25718/V/4>. Acesso: 08 ago. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

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

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 1. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 2. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

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

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; MENDES, Odete da Cruz. A gestão da educação em municípios do Pará a partir da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR). **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 54, n. 42, p. 161–189, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/10957>. Acesso em: 5 maio 2022.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. São Paulo: Zahar Editores, 1981.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Gestão do trabalho docente e qualidade da educação. *In.*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23, Porto

Alegre, 2007. **Anais** [...]. Porto Alegre: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Portal do Governo Brasileiro. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/cameta/panorama>. Acesso em: 29 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Censo demográfico 2022**. Portal do Governo Brasileiro. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/cameta/panorama>. Acesso em: 17 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Cidades: Cametá**, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/cameta/panorama>. Acesso em: 29 dez. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da Educação Básica (2013-2021): notas estatísticas**. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/Inep/pt-br>. Acesso em: 29 dez. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-Ideb (2013-2021)**. Disponível em: <https://www.gov.br/Inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 17 jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2022**. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/Inep/pt-br/area-de-atuacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 13 jul. 2023.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Coronelismo. *In.*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018. P. 203-206.

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

KUENZER, Acácia Zeneida. As mudanças no mundo do trabalho: novos desafios para a gestão. *In.*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Orgs.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 45-73.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LESSA, Renato. República/Republicanism. *In.*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018. p. 884-888.

LESSA, Sérgio. **Capital e estado de bem-estar: o caráter de classe das políticas**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LIBÂNIO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, [S. l.], v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/28323>. Acesso em: 23 jan. 2024.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LUKÁCS, György. **História e consciência de classe**: estudos sobre a dialética marxista. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LUKÁCS, György. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível. São Paulo: Boitempo, 2010.

LUQUE, Carlos Antônio; SILVA, Vera Martins da. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 3, p. 413–432, jul. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Fbx6kkgKJK5ttNzdKGJqfSm/#>. Acesso em: 09 mar. 2024.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A Democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1978.

MANDEL, Ernest. **El capital. Cien años de controversias em torno de la obra de Karl Marx**. México: Siglo XXI, 1998.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe** (edição bilíngue). São Paulo: Hedra, 2009.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**: resposta à Filosofia da miséria, do Sr. Proudhon. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

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

MARX, Karl. **O 18 brumário de Luís Bonaparte**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro II: o processo de circulação do capital. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro III: o processo global da produção capitalista. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, Karl. Teses sobre Feuerbach. *In.*: MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2011.

MELO, Eliane Pimentel Camillo Barra Nova de; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. Conselho municipal de educação de Pilar do Sul/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 54-74, 2018.

MENDES, Odete da Cruz. A gestão da educação na contramão das configurações políticas do Estado do Pará. In: OLIVERIA, José Pedro Garcia *et. al.* **Educação, Ciência e Desenvolvimento da Amazônia Tocantina**: Diálogos científicos. Cametá-Pará: UFPA/Campus Universitário do Tocantins, 2012.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/dxChfBYZjdfgPRc3v3wYZXS/#>. Acesso em: 09 mar. 2024.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado [recurso eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MÉSZÁROS, István. Igualdade substantiva e democracia substantiva. In.: **Blog Boitempo**, São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2017/12/19/meszaros-igualdade-substantiva-e-democracia-substantiva/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1 ed. Revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. 2. ed. São Paulo: Ensaio, 1989.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia. In.: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018. pp. 236-239.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NERIS NOGUEIRA, Ana Caroline *et. al.* Diagnóstico da comunidade de agricultores familiares de Ajó, Cametá-Pará. **Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rbas/article/view/2607>. Acesso em: 18 abr. 2022.

NERY, Carmen. Censo 2022: Taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. **Agência IBGE notícias**, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias.html>. Acesso em: 17 maio 2024.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NEVES, Ângela Vieira. **Cultura Política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NEZ, Egeslaine de; ALMEIDA, Cecília Barreto; SILVA, Mara Rubia Aparecida da. Conselho municipal de educação: participação e monitoramento do plano nacional de educação. **Laplage Revista**, Sorocaba, vol. 5, n. 3, p. 44-56. set.-dez., 2019.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Burocracia. *In.*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018a. p. 106-110.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Participação Política. *In.*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018b. p. 644-649.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A mundialização do capital e a crise do neoliberalismo: o lugar mundial da agricultura brasileira. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 228-244, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/102776>. Acesso em: 7 jan. 2024.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. Gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. *In.*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2001. p. 91-112.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, jan. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/t64xS8jD8pz6yNFQNck4n7L/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 09 mar. 2024.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. 17 ed. Campinas, SP: Papyrus, 2012.

PARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Pará**. Belém, PA: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1989.

PARÁ. **Lei nº 7.855, de 12 de maio de 2014**. Institui e disciplina o processo de eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de unidade escolar da rede estadual de ensino. Cametá, PA: Assembleia legislativa do Pará, 2014.

PARÁ. **Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Belém, PA: Assembleia legislativa do Pará, 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, Vitor Henrique. Educação para a democracia: o elemento que faltava na discussão da qualidade do ensino. *In.*: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Pes-

quisa e Educação (ANPEd), 23, 2000, Caxambu-MG. **Anais [...]**. Caxambu-MG: ANPEd, 2000. p. 1-15. Disponível: <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/educacao-para-democracia-o-elemento-que-falta-na-discussao-da-qualidade-do-ensino>. Acesso: 17 jan. 2024.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Revista do Diretório Municipal do PT de Cametá** [impressa]. Cametá, PA: Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores, 2017.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULANI, Leda Maria. Economia e retórica: o capítulo brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, n. 1, p. 3–22, jan. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000100001>. Acesso: 13 jul. 2023.

PAZ, Vanilson Oliveira. **Institucionalização da gestão democrática da educação como política pública no Sistema Municipal de Ensino de Igarapé-Açu, Pará**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

PEREIRA, Sandra. **O Conselho Municipal de Educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia/SP**. 2013. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, v. 23, n. 2, p. 19–31, maio 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/tpC76cg8bvZGYZJW5BwSfKR/>. Acesso em: 09 mar. 2024.

PERONI, Vera Maria Vidal. Relação público-privado no contexto de neoconservadorismo no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 41, p. e241697, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/gPNy6mbMhQVmfzrqX8tRz4N/?lang=pt#>. Acesso em: 14 jul. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 3, n. 4, 2012. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/101>. Acesso em: 14 jul. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Pnud). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil** [2013-2023]. Brasília: Pnud, 2023-2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 21 out. 2023.

PROGRAMA Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *In.*: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. [Brasília, DF: Governo do Brasil], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 13 jan. 2024.

QEDU. *QEdu* Analítico – Dados educacionais da Rede Pública Municipal de Educação de Cametá. QEDU: [S. l.], 2023. Disponível em: <https://qedu.org.br/>. Acesso em: 08 jan. 2024.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e Outros Estudos**. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1976.

RAICHELIS, Raquel. Conselhos gestores. *In.*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018. p. 175-179.

RAIMANN, Elizabeth Gottschalg; RIBEIRO, Lilian Jacqueline de Oliveira Souza. O fórum municipal de educação como espaço de representação e participação na elaboração do plano municipal de educação de Goiânia/GO. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 78-88, 2019.

RAMOS, Maély Ferreira Holanda. **Modelo social cognitivo de satisfação no trabalho e eficácia coletiva**: percepções sobre a docência. 2015. Tese (Doutorado em Teoria e Pesquisa do Comportamento) – Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

RAMOS, Marise Nogueira; FRIGOTTO, Gaudêncio. “Resistir é preciso, fazer não é preciso”: as contrarreformas do ensino médio no Brasil. **Cadernos de Pesquisa em Educação**, PPGE/UFES Vitória, ES. a. 14, v. 19, n. 46, p. 26-47. jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/educacao/article/view/19329>. Acesso em: 17 jan. 2024.

RIBEIRO, Elidia Vicentina de Jesus; SILVA, Petula Ramanauskas Santorum e. Conselho municipal de educação de São Miguel Arcanjo/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 90-107, 2018.

RODRIGUES, Doriedson do Socorro. **Saberes Sociais e Luta de Classes**: um estudo a partir da Colônia de Pescadores Artesanais Z-16 – Cameté-PA. 335f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática x revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 6–7, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ape/v20n2/a01v20n2.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

RUEDA, Jurany Leite; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. Conselho municipal de educação de Iperó/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 28-40, 2018.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, Elyane Thayara Souza. **O Conselho Municipal de Educação de Uberlândia (2015-2019)**: participação na democratização do ensino municipal. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira; RUEDA, Jurany Leite. Conselho municipal de educação de Piedade/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 75-89, 2018.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Gestão e qualidade do ensino: reflexos e práticas atuais. *In.*: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos; LIMA, Francisco Willams Campos (Orgs.). **Versus e reversus das políticas educacionais**. Belém: Ponto Press, 2012.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Gestão Educacional Democrática e o Controle Social. In: CABRAL NETO, Antônio; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Orgs.). **Políticas para a Educação Superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 109-126.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro. A gestão das políticas públicas educacionais brasileiras a partir das reformas dos anos de 1990. **Revista Travessias**, v. 2, n. 2, 2008. Disponibilidade em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/3025>. Acesso em 20 mai. 2021.

SAVIANI, Dermeval. O direito à educação e a inversão de sentido da política educacional. **Revista Profissão Docente**, [S. l.], v. 11, n. 23, p. 45–58, 2011. Disponível em: <https://revistas.uniube.br/index.php/rpd/article/view/197>. Acesso em: 13 jul. 2023.

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

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 152-165, abr. 2007. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782007000100012&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 17 jul. 2023.

SCAFF, Adam. **Linguagem e conhecimento**. Coimbra, Almedina, 1964.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Maria Abadia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos CEDES**, v. 29, n. 78, p. 216–226, maio 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/9dskHZ5yhjhYbXfGNNvm4VK/#>. Acesso em: 08 ago. 2023.

SILVA, Maria Adelina Cantalogo. **Conselho Municipal de Educação de Uberlândia-MG: possibilidades na democratização da educação municipal (2009-2012)**. 2013. 248 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Educação, Uberlândia, 2013.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (SIOPE). Relatório de Indicadores (Cametá). Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em 21 dez. 2023.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES NETO, Mario. Elementos de Crítica da Economia Política: Entrevista com Dr. Marcelo Dias Carcanholo. **REBELA - Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 10 n. 3, 2020. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/rebela/article/view/4393>. Acesso em: 09 jan. 2024.

SOUSA, Amanda Higinio Ferreira de. **A participação do Comitê Local do Compromisso na Rede Municipal de Ensino de Natal/RN no Plano de Ações Articuladas (2011-2014)**.

2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

SOUSA, Raimundo Valdomiro de. **Campesinato na Amazônia**: da subordinação à luta pelo poder. Belém: NAEA, 2002.

SOUZA, Allan Solano; CABRAL NETO, Antônio. Nova gestão pública e educação: uma análise do planejamento estratégico como instrumento de responsabilização. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 621–640, 2018. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/755>. Acesso em: 17 jan. 2024.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios da Administração Científica**. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. São Paulo: Editora Atlas S. A., 1986.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Distritos do município de Cametá**. Cametá: Campus do Tocantins/Laboratório PROOTMA, 2017. 1 mapa, color., 79 x 95 cm. Escala 1:400.000.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da Práxis**. 2. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. São Paulo: Expressão Popular, Brasil, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

WOOD, Ellen Meiksins Capitalismo e democracia. In: BORON, Atilio A; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Orgs.). **A teoria marxista hoje**: Problemas e perspectivas. Coleção Campus Virtual, Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007. p. 417-430.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Questões para secretários municipais de educação

1. Como ocorreu o processo de escolha dos conselheiros durante sua gestão na SEMED?
2. Na sua avaliação, os conselhos tiveram a infraestrutura e a autonomia de atuação necessárias para o cumprimento das suas funções?
3. Qual o papel que os conselhos cumpriram/cumprem na gestão da Rede Municipal de Educação?
4. Como você avalia a atuação dos conselhos no cumprimento de suas funções? Quais os fatores contribuem para isso?
5. Como ocorria/ocorre o planejamento, a execução e a avaliação das propostas curricular, pedagógica e orçamentária da SEMED?
6. Havia/há participação de representações da sociedade civil organizada? Como a SEMED promovia/promove essa participação?
7. Na sua gestão foram desenvolvidas outras políticas para facilitar a participação da sociedade civil na gestão da rede municipal? Quais?
8. Você avalia a participação da sociedade civil nas políticas públicas contribuiu para a melhoria da gestão da rede municipal? Em que sentido?

Questões para os conselheiros do CME, CAE e CACS-Fundeb

1. Quais critérios foram utilizados para que você fosse escolhido como representante de sua categoria/entidade no Conselho?
2. Quais as suas atribuições no Conselho?
3. O Conselho dispunha/dispõe de infraestrutura satisfatória e autonomia de atuação?
4. Houve/há algum tipo de interferência do governo ou de outras lideranças políticas na atuação do Conselho? Como isso acontecia/acontece?
5. Qual a função que o Conselho cumpriu/cumpre na gestão da Rede Municipal durante o período em que você foi/está sendo conselheiro?
6. O Conselho participa(va) do planejamento, da execução e da avaliação das propostas curricular, pedagógica e orçamentária da SEMED? De que forma?
7. Se você pudesse fazer um balanço, como avaliaria a sua atuação, em particular, e a do Conselho como um todo, nesse período?
8. Você considera a atuação do Conselho relevante para a educação municipal? Por quê?

Questões para os representantes do Sintepp subsele Cametá

1. Como tem ocorrido o processo de escolha dos conselheiros durante os três últimos governos municipais?
2. Como ocorre a indicação dos representantes dos profissionais da educação municipal para os Conselhos? Qual a função desses representantes em cada conselho?
3. Na concepção do Sindicato, os conselhos têm cumprido com suas funções legalmente estabelecidas nos três últimos governos municipais?
4. O Sindicato avalia que os conselhos tiveram infraestrutura satisfatória e a autonomia de atuação para o cumprimento das suas funções?
5. O Sindicato participou do planejamento, da execução e a avaliação das propostas curricular, pedagógica e orçamentária da SEMED nesse período? Se sim, de que forma? Se não, por quê?
6. Os governos municipais desse período desenvolveram políticas capazes de favorecer participação da sociedade civil na gestão da rede municipal?
7. Como você caracteriza a relação dos governos municipais desse período com a categoria dos profissionais da educação municipal?
8. Na concepção do Sindicato, houve interferência de agentes políticos locais na gestão da rede municipal nesse período? Como isso acontece?
9. Comparando os três governos municipais, quais as principais semelhanças e diferenças de ocorrência desse fenômeno?
10. Como os profissionais da educação municipal avaliam esse fenômeno, tendo em vista o princípio da democratização da gestão da educação municipal?

**APÊNDICE B – OFÍCIO DE APRESENTAÇÃO DE ESTUDANTE DE DOUTORADO
PARA A REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
OBSERVATÓRIO DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA- OBSERVE**

Ofício Nº 005/2023

Belém, 29 de agosto de 2023

De: Prof.^a Dr.^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
*Coordenadora e líder do Grupo de Estudos e Pesquisas "Observatório de Gestão
Escolar Democrática – Observe"*

Para: _____

Assunto: apresentação de estudante de doutorado para a realização de entrevistas

Prezado (a) Senhor (a)

Solicitamos a V.S.^a o fornecimento de materiais e/ou concessão de entrevistas para **Raimundo Nonato Gaia Correa**, pesquisador do Grupo de Pesquisa "Observatório de Gestão Escolar Democrática – Observe" e doutorando em Educação do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Pará, *campus* Belém. Os dados fornecidos são de fundamental importância para a conclusão de pesquisa que trata da participação social na gestão da Rede Pública Municipal de Educação de Cametá/PA (2013-2023).

Com os nossos cordiais cumprimentos, agradecemos, desde já, pela colaboração e nos colocamos à disposição para dirimir eventuais dúvidas.

Atenciosamente

Prof.^a Dr.^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Professora da UFPA

APÊNDICE C – TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DE PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA (MODELO UTILIZADO)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu _____ declaro ter recebido do pesquisador RAIMUNDO NONATO GAIA CORREA todas as informações necessárias a respeito dos objetivos e procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa que se refere “A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMETÁ/PA (2013-2023)”.

Declaro, ainda, que fui devidamente informado(a) sobre a possibilidade de negar-me a responder as informações solicitadas nesta entrevista sem que haja penalidade de qualquer natureza. Ademais, o pesquisador se comprometeu em utilizar as informações por mim concedidas estritamente para fins do estudo supracitado e conforme os princípios éticos da pesquisa acadêmica.

Declaro Autorizar () Não autorizar que minha identidade seja revelada.

Por fim, autorizo que as informações por mim prestadas sejam utilizadas nesta investigação e eventualmente publicadas.

Cametá/PA, _____ / _____ / _____

Informante