



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO- PROPEP  
CENTRO DE EDUCAÇÃO – CEDU  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO -PPGE  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

LUCIENE AMARAL DA SILVA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANEJAMENTO  
EDUCACIONAL: o caso do Plano Municipal de Educação em um município do  
sertão de Alagoas**

Maceió  
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PROPEP  
CENTRO DE EDUCAÇÃO – CEDU  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

LUCIENE AMARAL DA SILVA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANEJAMENTO  
EDUCACIONAL: o caso do Plano Municipal de Educação em um município do  
sertão de Alagoas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, da Universidade Federal de Alagoas - UFAL, sob orientação da Profa. Dra. Inalda Maria dos Santos, para obtenção do Título de Doutora em Educação.

Maceió  
2019

**Catálogo na fonte Universidade  
Federal de Alagoas Biblioteca  
Central  
Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

S586p Silva, Luciene Amaral da.  
A participação da sociedade no planejamento educacional: o caso do Plano Municipal de Educação em um município do sertão de Alagoas / Luciene Amaral da Silva. – 2019.  
175 f. ; il., grafs., tabs. color.

Orientadora: Inalda Maria dos Santos.

Tese (doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 164-173.

Apêndices: f. 174-175.

1. Planejamento educacional. 2. Plano Municipal de Educação (Santana do Ipanema). 3. Políticas Públicas. I. Título.

CDU: 37.014.542 (813.5)



Universidade Federal de Alagoas  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANEJAMENTO  
EDUCACIONAL: O CASO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM UM  
MUNICÍPIO DO SERTÃO DE ALAGOAS

**LUCIENE AMARAL DA SILVA**

Tese de Doutorado submetida à banca examinadora, já referendada pelo  
Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de  
Alagoas e aprovada em 16 de dezembro de 2019.

Banca Examinadora:

*Inalda Maria dos Santos*

Prof(a). Dr(a). INALDA MARIA DOS SANTOS (UFAL)  
(Orientadora)

*Edna Cristina do Prado*

Prof(a). Dr(a). EDNA CRISTINA DO PRADO (UFAL)  
Examinador(a) Interno(a)

*M. do Socorro Aguiar Oliveira Cavalcante*

Prof(a). Dr(a). MARIA DO SOCORRO AGUIAR OLIVEIRA CAVALCANTE  
(UFAL)

Examinador(a) Interno(a)

*Janete Maria Lins de Azevedo*

Prof(a). Dr(a). JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO (UFPE)  
Examinador(a) Externo(a)

*Maria Lilia Imbiriba Sousa Colares*

Prof(a). Dr(a). MARIA LILIA IMBIRIBA SOUSA COLARES (UFOPA)  
Examinador(a) Externo(a)

Ao meu grande amor Cecília Amaral Damasceno, minha flor de mandacaru  
que soube me esperar todo dia na sua inocência sempre com um sorriso renovador.

## AGRADECIMENTO

Em fim conseguimos. Porque no caminho da produção de uma tese não dá para conseguir sozinha. O plural do verbo sinaliza para a composição do grupo que fez parte de todo esse trabalho de produção da tese. Esse se torna o momento de maior gratidão em poder imprimir em minha história o título de Doutora em Educação pela Universidade Federal de Alagoas, concretizando sonhos e desejos e revelando minha paixão pelos estudos e pela pesquisa.

E para isso, não posso deixar de agradecer a Deus, fundamento da minha fé, na qual faço questão em cultivar e permanecer firme, por ter me feito sonhar, desejar e lutar para conseguir concluir mais uma etapa da minha vida. Sou muito grata por ter fé.

Em seguida, teço um agradecimento especial àqueles que estavam todos os dias ao meu lado, tendo que dividir comigo o pouco tempo que restava e que me fazia entrar nas madrugadas para poder conduzir os estudos, apenas com o objetivo de não retirar deles o que lhes pertencia: o tempo. Visto que, tive minha licença do trabalho como professora da rede estadual de educação de Alagoas negada porque minha temática não contribuía para a educação do estado por apresentar um cunho político e não pedagógico.

Sou muito grata a você Vilmarck Janssen pela força e incentivo na caminhada afirmando todo dia que era necessário ter sonhos e perspectivas para que a vida continuasse na sua dinâmica.

E a você Cecilia meu amor em forma de gente, minha eterna gratidão pelo seu carinho e apoio com sua inocência quando me questionava “porque você tem que estudar tanto mãe?” Fazendo-me refletir e encontrar a resposta. Sua presença, companhia e sua força de gigante pequena, sempre me ajudaram a percorrer o caminho que escolhi com tanta gratidão.

Agradeço a minha orientadora Professora Doutora Inalda Maria dos Santos, que se tornou a porta de entrada para a realização desse desejo e me acompanhou na trajetória árdua da produção e construção da tese. Obrigada por respeitar meus espaços e meu tempo, obrigada pelas orientações e por entender que autonomia é deixar o sujeito se revelar na sua produção.

Agradeço com muito carinho à minha amiga Isabela Macena e companheira de grupo de pesquisa, que encontrei desde o mestrado e me acompanhou no doutorado e juntas produzimos, construímos, refletimos sobre o mundo acadêmico e partilhamos de nossas vidas pessoais. Obrigada pela sua presença e pela sua simplicidade.

Agradeço ao meu amigo que caminhada Valci Silva, que como colega de caminhada me ajudou nessa trajetória e por ser uma pessoa que sempre está à disposição para ajudar os outros. Obrigada pela sua orientação, pelos seus conselhos, pelas suas reflexões e por sempre estar por aqui me ajudando.

Agradeço à banca que trouxe riqueza à tese a partir da contribuição singular de cada membro no desvelamento de questões ainda não vislumbradas. À Profa. Dra. Edna Prado, da Universidade Federal de Alagoas – UFAL pela sua colaboração em conduzir meu olhar para uma perspectiva histórica da participação como elemento fundamental para a consolidação da democracia no momento atual. À Profa. Dra. Socorro Aguiar, da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, pela colaboração em apresentar historicamente o fio condutor da tese direcionado a percepção para um olhar crítico da realidade. À Profa. Dra. Lilia Imbiriba, da Universidade Federal do Para - UFOPA pelas considerações acerca da proposta pesquisada pela tese e à Profa. Dra. Janete Azevedo da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE por contribuir com elucidações epistemológicas e conceituais sobre a temática da participação.

## **Tecendo a manhã**

Um galo sozinho não tece uma manhã:  
ele precisará sempre de outros galos.

De um que apanhe esse grito que ele  
e o lance a outro; de um outro galo  
que apanhe o grito de um galo antes  
e o lance a outro; e de outros galos  
que com muitos outros galos se cruzem  
os fios de sol de seus gritos de galo,  
para que a manhã, desde uma teia tênue,  
se vá tecendo, entre todos os galos.

E se encorpando em tela, entre todos,  
se erguendo tenda, onde entrem todos,  
se entretendendo para todos, no toldo  
(a manhã) que plana livre de armação.

A manhã, toldo de um tecido tão aéreo  
que, tecido, se eleva por si: luz balão.

**João Cabral de Melo Neto**



## RESUMO

A presente tese buscou analisar como se configura a participação da sociedade civil no planejamento educacional a partir da atuação no Plano Municipal de Educação 2015-2025 no município de Santana do Ipanema, no estado de Alagoas, através do Fórum Municipal de Educação, órgão responsável pela elaboração, acompanhamento e avaliação do plano decenal de educação em âmbito municipal. A pesquisa foi desenvolvida a partir da abordagem do estudo de caso que possibilita a análise do fenômeno social a partir da realidade que visa observar as particularidades do caso na proposta de evitar generalizações analíticas (YIN, 2001). O instrumento utilizado na coleta dos dados foi a entrevista semiestruturada aplicada aos membros do Fórum Municipal de Educação. Os dados coletados foram analisados a partir do referencial da Análise de Conteúdo de Bardin (1977) com base nas categorias de participação e sociedade civil. A abordagem teórico epistemológica adotada baseou-se nos estudos de Gramsci (1981; 1982; 1984; 1999; 2007) partindo da concepção de sociedade civil como espaço de conflitos e participação como intervenção social. A hipótese inicial partiu da análise da fragilidade existente no modelo de participação atual que não encontra condições para se tornar uma participação social de fato, cujos conselheiros e demais membros dos órgãos deliberativos atuam de forma fragilizada. Os resultados mostraram que a forma como a participação está configurada promove a legitimação do projeto das classes economicamente favorecidas, dificultando a atuação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas educacionais, mas que os fóruns, conselhos como demais órgãos deliberativos ainda continuam sendo espaços de aprendizagem para o exercício da democracia.

**Palavras-chave:** Santana do Ipanema. Alagoas. Plano Municipal de Educação.

## ABSTRACT

This thesis sought to analyze how the participation of civil society in educational planning is configured from the performance in the Municipal Education Plan 2015-2025 in the municipality of Santana do Ipanema, in the state of Alagoas, through the Municipal Education Forum of Education, body responsible for the preparation, monitoring and evaluation of the municipal education decenal plan. The research was developed from the approach of the case study that allows the analysis of the social phenomenon from the reality that aims to observe the particularities of the case in the proposal to avoid analytical generalizations (YIN, 2001). The instrument used in data collection was the semi-structured interview applied to the members of the Municipal Education Forum. The collected data were analyzed from the framework of Bardin Content Analysis (1977) based on the categories of participation and civil society. The epistemological theoretical approach adopted was based on Gramsci's studies (1981;1982;1984; 1999;2007) based on the conception of civil society as a space of conflict and participation as social intervention. The initial hypothesis came from the analysis of the existing fragility in the current participation model that is not able to become a de facto social participation, whose counselors and other members of the deliberative bodies act in a fragile way. The results showed that the way participation is configured promotes the legitimation of the project of economically favored classes, hindering the performance of civil society in the planning of public educational policies, but that the forums, councils as other deliberative bodies still remain learning spaces for the exercise of democracy.

**Keywords:** Santana do Ipanema. Alagoas. Municipal Education Plan.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PNE - Plano Nacional de Educação  
MEC - Ministério da Educação  
UFAL - Universidade Federal de Alagoas  
PEE - Plano Estadual de Educação  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação  
SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino  
SMED - Secretarias Municipais de Educação  
FME - Fórum Municipal de Educação  
FNE - Fórum Nacional de Educação  
UFAL – Universidade Federal de Alagoas  
PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação  
UNEAL - Universidade Estadual de Alagoas  
IFAL – Instituto Federal de Alagoas  
UAB - Universidade Aberta do Brasil  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
CONAE - Conferência Nacional de Educação  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
AC - Análise de Conteúdo  
SNE - Sistema Nacional de Educação  
JK - Juscelino Kubitschek  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
ABE - Associação Brasileira de Educação  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
CEF - Conselho Federal de Educação  
PNE - Planos Nacionais de Desenvolvimento  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas pela Infância  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério  
PT - Partido dos Trabalhadores  
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação  
PIB - Produto Interno Bruto  
ANPEd - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
PEC - Proposta de Emenda à Constituição  
EC - Emenda Constitucional  
FEPEAL - Fórum Estadual Permanente de Educação de Alagoas  
GTT - Grupos de Trabalho Temporário  
AAPP - Associação dos amigos e pais de pessoas especiais  
AGRIPA - Associação dos guardiões do Rio Ipanema  
SINTEAL - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – A produção acadêmica da UFAL sobre a educação no sertão de Alagoas.....	21
Quadro 2 – Trajetória do Plano Nacional de Educação .....	82
Quadro 3 – Reivindicações PNE da Sociedade Brasileira x PNE Aprovado.....	85
Quadro 4 – O termo participação no texto do PNE (2001-2010).....	91
Quadro 5 - A presença do termo participação no PNE 2014-2024.....	101
Quadro 6 – Quantitativo do termo participação existente no texto do Plano Nacional de Educação.....	104
Quadro 7 – Quantitativo do termo sociedade civil existente no texto do Plano Nacional de Educação.....	105
Quadro 8 – Situação dos municípios brasileiros sobre o Plano Municipal de Educação em 2014.....	111
Quadro 9 – Situação dos Municípios brasileiros sobre o Plano Municipal de Educação em 2014 – última fase.....	112
Quadro 10 – IDEB -Santana do Ipanema/ rede municipal - 4 <sup>a</sup> /5 <sup>o</sup> ano.....	124
Quadro 11 – IDEB -Santana do Ipanema/ rede municipal - 8 <sup>a</sup> /9 <sup>o</sup> ano.....	124
Quadro 12 – Processo de seleção dos membros do FME.....	130
Quadro 13 – Motivos que levaram a permanência dos membros no FME.....	134
Quadro 14 – Concepção de participação dos membros do FME.....	146

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Motivos de afastamento dos membros do FME.....	133
------------------------------------------------------------	-----

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Níveis de participação .....	48
Figura 2 - Mapa do estado de Alagoas com as regiões e localização do município de Santana do Ipanema.....	120

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais no Brasil – 1900/2000.....	64
Tabela 2. Composição do Fórum Municipal de Educação de Santana do Ipanema.....	127

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2 O PERCURSO TEÓRICO DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>32</b>
2.1 O conceito de participação como expressão da vontade coletiva com finalidade de transformação social no pensamento de Antonio Gramsci.....	34
2.2 A concepção de sociedade civil em Gramsci: espaço de conflito e contradições.....	38
2.3 A cultura da participação como método de tomada de decisão da sociedade civil a partir dos interesses coletivos públicos.....	43
<b>3 A HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: uma luta para organizar e pensar a educação brasileira.....</b>	<b>56</b>
3.1 O planejamento educacional no contexto das políticas públicas: reformas e justes para adequação de interesses.....	57
3.2 Planejando a educação no Brasil: do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova ao Plano Nacional de Educação.....	64
3.3 O caráter dual do planejamento educacional: controle ou instrumento de modificação social.....	69
<b>4 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: o Plano Nacional de Educação (2001-2010 e 2014/2024) como arena de conflito de interesse entre as propostas da sociedade e as propostas do governo.....</b>	<b>80</b>
4.1 A elaboração do Plano Nacional de Educação (2001-2010): uma década marcada pela mera intencionalidade.....	82
4.2 O Plano Nacional de Educação 2014-2024: a luta pela participação da sociedade no planejamento das políticas educacionais.....	94
4.3 Plano Municipal de Educação: o planejamento local ausente nas agendas dos governos.....	108
4.4 Fóruns de Educação: espaços de aprendizagem e exercício da democracia...	113
<b>5 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LOCAL: o significado da participação a partir da atuação do Fórum Municipal de Educação no município de Santana do Ipanema.....</b>	<b>119</b>
5.1 A constituição histórica do Santana do Ipanema.....	119
5.2 Estrutura, funcionamento e atuação do Fórum Municipal de Educação no município do interior de Alagoas: entre a legislação e a realidade.....	126
5.2.1 Da escolha à indicação: a motivação em fazer parte do Fórum Municipal de Educação.....	128
5.2.2 A metodologia de atuação do Fórum Municipal de Educação.....	137
5.3 A concepção de participação da sociedade civil no planejamento educacional: a visão do FME do município de Santana do Ipanema.....	144
5.4 A sociedade civil na atuação do planejamento educacional local: cumprimento burocrático ou política de modificação social.....	150



<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>156</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>165</b>
<b>8 APÊNDICE – Entrevista aplicada aos membros do Fórum Municipal de Educação.....</b>	<b>174</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A tese de doutoramento parte da análise e reflexão sobre o modo como a sociedade participa do planejamento educacional no Brasil, ao longo da história tanto no planejamento nacional quanto no planejamento local.

O planejamento deve partir do ambiente familiar, cuja necessidade primordial é a garantia da sobrevivência do núcleo familiar e, de forma secundária, da sua organização na sociedade como espaço de prolongamento da sobrevivência até a atuação do sujeito nos diversos espaços sociais. A vida em sociedade precisa do planejamento para garantir coerência e eficiência nos desdobramentos sociais.

Planejar é uma atividade que requer do sujeito posicionamento, conhecimento da realidade para a qual se planeja atitude na execução e avaliação desse planejamento para partir para uma nova etapa – replanejar. Para efetivação desse fim, o sujeito deve ser preparado para saber como funciona a dinâmica do planejamento.

Um sujeito que não tem conhecimento do que vai ser discutido e planejado, corre grande risco de atuar apenas como expectador nos espaços de discussão por ausência de condições necessárias que garantam a participar efetiva.

Segundo Padilha (2001, p. 30), planejar “[...] visa a dar respostas a um problema, estabelecendo fins e meios que apontem para sua superação de modo a atingir objetivos antes previstos, pensando e prevendo necessariamente o futuro”.

Partindo do conceito de planejamento como resposta a uma questão social, cabe investigar se a sociedade, quando convocada para fazer parte de audiências públicas, fóruns de debates, assembleias e outros espaços de discussão, de fato, têm condições de participar fazendo intervenções conscientes do seu papel enquanto agente modificador da realidade.

Destarte, o presente estudo tem como base a ideia de planejamento como instrumento que vai além do conceito de execução de um plano, apresenta o conceito de planejamento como algo inerente à condição humana.

Planejamento como um ato carregado de intencionalidades (SAVIANI, 2014a) que exige do sujeito a escolha de um lado, tomar partido e se tornar parte desse partido (BORDENAVE, 1994) para que o planejamento de fato tenha, na sua participação, a representação da vontade e necessidades sociais da coletividade

(GRAMSCI, 1999). O planejamento como ato humano necessário à sobrevivência se estabelece em diversos níveis de acordo com suas necessidades.

No campo educacional, o planejamento é apresentado de forma micro através das ações realizadas no interior da escola como a elaboração do Projeto Político Pedagógico, que busca responder questões referentes ao rumo da escola. O planejamento educacional no campo macro, apresenta-se através do plano de educação que, segundo Libâneo (1993, p. 225) "[...] é o documento mais global: expressa orientações gerais que sintetizam, de um lado, as ligações do projeto pedagógico da escola com os planos de ensino propriamente ditos".

O planejamento educacional voltado para a elaboração, execução e avaliação das políticas públicas educacionais na organização do Sistema Nacional de Educação que visa organizar os parâmetros referenciadores da educação nacional, exige da sociedade conhecimento da realidade planejada e competência crítica de análise, pelo fato de tratar de políticas públicas.

Como o planejamento educacional é um espaço em que a sociedade é convocada para expor suas necessidades e discutir as propostas que o governo apresenta para resolver questões sociais relacionadas com a educação, o planejamento deve ser utilizado como espaço de aprendizagem para o exercício da democracia a partir da participação efetiva dos sujeitos.

Esse campo configurou-se uma arena de conflitos pelo fato da presença do jogo de interesses envolvendo todos os lados. Cabe sinalizar para o fato do processo de formulação das políticas públicas ser verticalizado sob forte influência do governo a partir da atuação do Ministério da Educação – MEC. Sendo assim, é visível perceber qual projeto acaba prevalecendo.

É necessário refletir sobre quais condições a sociedade tem para poder participar de forma efetiva, contribuindo com as discussões e lutando pela prevalência das necessidades coletivas dos menos favorecidos e se, a forma como a sociedade participa das questões de cunho social, tem alguma relação com a formação cultural do modelo de sociedade imposta a ela.

A proposta deste estudo foi apresentar a análise e reflexão sobre a participação da sociedade civil no planejamento educacional local, fornecendo para as futuras pesquisas, subsídios a partir das falas dos sujeitos, como base de reflexão sobre as condições em que a sociedade é convocada a participar.

O interesse na temática parte de toda uma trajetória de vida profissional pautada na área da educação que, ao possibilitar conhecer a realidade educacional dos municípios do sertão alagoano, proporcionou enriquecimento da profissão pela diversidade de espaços educacionais existentes ao longo desse percurso e dentre esses, a realidade educacional do município de Santana do Ipanema que se destaca pela atuação e serviços prestados em diversas áreas aos municípios que compõem o sertão do estado.

Essa realidade levou ao questionamento sobre como acontecia o planejamento educacional nesses municípios visitados e se a sociedade fazia parte do processo de decisão educacional.

Por que esse tema deve ser pesquisado? Atualmente nos deparamos<sup>1</sup> com manifestações da sociedade de forma pontual, muitas vezes, induzidas por um grupo que acaba por utilizar as redes sociais para convocar a sociedade com uma problemática específica, mas que, como fenômeno pontual, desaparece sem deixar um resultado, uma intervenção concreta, um impacto na sociedade atual.

Nesse formato, grupos isolados acabam se juntando pelos interesses comuns, mas não se integram aos interesses coletivos das classes menos favorecidas por isso terminam se dissolvendo sem a força capaz de solucionar o problema (GOHN, 2013).

As reivindicações organizadas pelas manifestações precisam ser cada vez mais fortalecidas para que não surjam de forma esporádica e não se dissipem de forma rápida; possam permanecer a partir da defesa dos interesses da sociedade e não sirvam a interesses de grupos hegemônicos apenas.

Cabe a reflexão sobre quais são os motivos que norteiam as reivindicações desses grupos e até que ponto estariam lutando contra a corrupção política ou apenas contra um tipo de presidente ou partido. É necessário encontrar na sociedade civil conceituada por Gramsci o modelo de sociedade a ser estruturada e formada com condições para lutar e modificar a realidade social.

Quando a sociedade participa de forma esporádica, de fato, acredita que está participando por uma causa de interesse coletivo. Essas inquietações, associadas a

---

<sup>1</sup> A opção em utilizar o tempo verbal na primeira pessoa, se dá nesse espaço de introdução, pelo fato da presença de relatos sobre minha vida profissional, mas ressalto que na estrutura geral da tese, será usado o tempo verbal na terceira pessoa do singular, com a proposta de imprimir ao estudo impessoalidade.

tantas outras, despertaram, também, o desejo em pesquisar a temática da participação.

O despertar da investigação teve início, ainda, durante o curso de mestrado em educação, ofertado pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL, no ano de 2014, a partir da disciplina de Educação Brasileira que suscitou o interesse pela temática da participação da sociedade no planejamento educacional, momento em que o país passava pela formulação do Plano Nacional de Educação e instruía, através da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, estados e municípios na elaboração e reformulação dos respectivos planos de educação.

A investigação teve início no ano de 2014, período estipulado como prazo final do Plano Nacional de Educação – PNE para elaboração ou adequação dos planos municipais e estaduais.

Ao final do prazo, municípios e estados tentaram atender às prerrogativas do PNE elaborando seus planos de educação. Ocasão em que a rede estadual de Alagoas estava convocando as escolas para participarem de algumas reuniões sobre a adequação do Plano Estadual de Educação de Alagoas – PEE/AL.

A Secretaria Municipal de Educação do município de Santana do Ipanema participou da formação ofertada pelos técnicos da União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação – UNDIME, seção Alagoas, que havia convocado todos os municípios, através da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, órgão do Ministério da Educação – MEC, responsável pela articulação entre os entes federados.

A formação foi realizada envolvendo técnicos das Secretarias Municipais de Educação – SMED, que iriam articular em cada município a participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação a partir das recomendações do Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024).

As SMEDs tiveram muita dificuldade com a participação dos técnicos na formação oferecida pela UNDIME/AL para elaboração ou adequação dos planos. A rotatividade dos técnicos das SME foi um dos entraves à efetivação de um trabalho coerente.

Ora era a mudança de técnico que participava da formação, ora a ausência de transporte municipal para o deslocamento dos técnicos, ora a demanda de

serviços das SMED que impossibilitava a dedicação dos técnicos ao projeto de elaboração do Plano Municipal de Educação - PME (SILVA, 2015).

Depois da formação, cada município deveria constituir o Fórum Municipal de Educação - FME, órgão responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação do PME, em consonância com as diretrizes do Fórum Nacional de Educação – FNE.

No Fórum Municipal estaria toda a representação da sociedade civil. Nesse momento, por fazer parte das reuniões de formação da UNDIME/AL e por acompanhar o processo de constituição do FME e da elaboração ou adequação do PME, surgiram indagações por parte da pesquisadora que necessitavam de esclarecimentos dos envolvidos na trajetória da participação da sociedade civil no planejamento de políticas educacionais.

Os questionamentos perfizeram um trajeto singular e profundo à medida que indagavam sobre o percurso do processo que envolvia a seleção das instituições que fizeram parte do FME, com a proposta de questionar sobre a forma de escolha dos membros.

Foi necessário investigar sobre qual o interesse dessas instituições em participar do fórum; se alguma instituição da sociedade ficou sem representação; qual o percentual de evasão e rotatividade; como foi a escolha dos representantes da coordenação do FME; qual a função dos membros do FME; se houve, de fato, participação da sociedade no planejamento educacional; o conceito de participação dos membros da sociedade civil, com o objetivo da construção descritiva do objeto.

A partir dessa realidade surge a pergunta central como fio norteador desta tese: Em quais condições a sociedade civil, representada no Fórum Municipal de Educação do município de Santana do Ipanema, atuou no planejamento educacional que culminou no Plano Municipal de Educação? A concepção de participação empregada nessa atuação se baseou na participação como intervenção social ou apenas como legitimação e consolidação do projeto de sociedade estabelecido pelo governo?

A pesquisa buscou, a partir da problemática exposta, traçar caminhos de reflexão sobre a participação como fenômeno esporádico (GOHN, 2013) e participação como intervenção social (GRAMSCI, 2007), bem como analisar o papel da sociedade na participação do planejamento educacional a partir da sua atuação por meio do Fórum Municipal de Educação no município de Santana do Ipanema.

A justificativa pela seleção de um município do sertão de Alagoas se deu a partir da visita ao repositório da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, em que fora identificado escassa produção acadêmica de teses sobre a educação no sertão de Alagoas e a ausência total de pesquisas que tratam da questão do planejamento de políticas educacionais, conforme mostra o quadro a seguir.

A escolha se deu pela importância exponencial que o município tem no interior do estado tanto economicamente quanto cultural, educacional, saúde e por atender uma demanda significativa dos demais municípios que compõem a região do interior do estado:

**Quadro 1 – A produção acadêmica da UFAL sobre a educação no sertão de Alagoas**

Teses defendidas pelo PPGE	Teses em educação	Distribuição anual da produção em educação						Teses sobre educação no sertão	Teses em planejamento educacional no sertão
		2013	2014	2015	2016	2017	2018		
426	40	1	1	7	7	17	7	1	0

Fonte: Repositório da UFAL, 2019

Além da reduzida produção acadêmica, há um interesse em mapear a situação do planejamento educacional no sertão de Alagoas colaborando com a pesquisa em todo o estado. Assim, buscou-se, com essa pesquisa, diminuir a distância entre a produção sobre o sertão e a capital do estado.

O estudo também aponta para o fato de que quanto mais distante geograficamente as cidades estiverem da capital, mais existe a possibilidade de isolamento cultural e submissão da sociedade às manipulações dos governos locais como ficou evidente na fala dos sujeitos.

A pesquisa parte do questionamento sobre a presença/ausência da sociedade civil a partir do Fórum Municipal de Educação no planejamento educacional para a década de 2014 a 2024, materializado no Plano Municipal de Educação do município de Santana do Ipanema e, por isso, apresenta como objetivo geral investigar o processo de participação da sociedade civil no planejamento local de políticas educacionais.

Com base na intencionalidade de buscar caminhos para a reflexão sobre o papel da sociedade na participação do planejamento local de políticas públicas educacionais, a pesquisa firma-se nos objetivos descritos a seguir.

Para alavancar o objetivo geral foi necessário verificar, a partir dos objetivos específicos, como se deu a escolha dos representantes da sociedade civil para a constituição do Fórum Municipal de Educação, responsável pela elaboração, acompanhamento e avaliação do plano; analisar as falas dos sujeitos para compreender qual a concepção de participação dos sujeitos representantes da sociedade civil e se acreditam que estão participando quando são convocados.

E, para obter caminhos e reflexões sobre as questões apresentadas nessa pesquisa, coube analisar como se materializou a participação desses sujeitos na elaboração ou adequação do PME, a partir do referencial teórico desta pesquisa em que fossem analisados se a participação da sociedade contribuiu para modificação da realidade social ou serviu apenas para legitimação dos interesses das classes dominantes.

Foi necessário analisar como essa participação foi desenvolvida e efetivada pelos membros do FME durante o processo de adequação e monitoramento do PME para desse modo, chegar aos resultados que contribuíram para a elaboração das hipóteses e a sustentação da tese.

A discussão fundamental e fio condutor teórico-conceitual da análise do estudo é a de que a forma como a temática da participação está configurada atualmente não consegue impactar as decisões oriundas dos desmandos políticos.

Entendida como a forma de a sociedade emitir sua opinião diante de questões pertinentes aos interesses da coletividade, em que nessa opinião deveria estar representada a vontade geral, como método de intervenção social (GRAMSCI, 2007), a participação se fragiliza pela supremacia dos interesses.

Segundo Abranches (1994), o cenário político-social deve ser visto como um espaço de contradições de interesses. O conflito busca a negociação na proposta de redução do antagonismo. E, nesse cenário, o grupo que detiver maiores instrumentos que possam pressionar melhor tem o apoio do Estado na aprovação das suas propostas e interesses.

O cotidiano revela que a participação da sociedade, sinalizada por meio de manifestações deve ser de fato estruturada a partir de raízes históricas de lutas com



o objetivo de tornarem-se fortes e eficazes no combate às práticas que vão de encontro a massificação das políticas sociais.

O que pode ser feito é o fortalecimento dos grupos sociais para que os mesmos possam contribuir com a transformação da realidade social e não se dissolver de forma rápida em simples chamamento das redes sociais.

É necessário despertar na sociedade o sentimento coletivo de comprometimento com as causas sociais. O distanciamento e a omissão da sociedade em questões de garantia da dignidade humana parte da aproximação de um individualismo construído pelo modelo capitalista vigente.

Assim, a tese se fundamenta no argumento de que quanto mais a sociedade se aproxima de seus interesses particulares, mais se afasta dos interesses públicos das classes desfavorecidas, por isso a participação vem se resumindo à presença das pessoas e não à intervenção social como preconiza Gramsci (1999).

A pesquisa se baseia na tese de que a sociedade quando é convocada pelo governo para discutir política pública, torna-se apenas expectadora do cenário criado de forma estratégica com o objetivo de confirmação do projeto de sociedade dos grandes grupos, caso não tenha tido preparação para poder atuar de forma consciente.

Destarte, a tese se alicerça nas falas dos membros do Fórum Municipal de Educação, ancorada pela literatura pertinente à temática da participação, que aponta a ausência da sociedade em participar de forma a contribuir com a modificação social por se esbarrar na falta de condições necessárias para manter um diálogo argumentativo nos espaços de debates.

A tese que defendemos é a de que pela ausência de condições estruturais e culturais que garantam a intervenção social da sociedade civil através da participação no planejamento de políticas públicas educacionais, sua atuação concorre para a legitimação do projeto de sociedade das classes que detêm o poder.

Então, é necessária uma modificação social na forma como o sujeito participa, essa modificação/orientação pode ser proporcionada pelos órgãos e instituições deliberativas como sindicatos e associações, para que o sujeito seja preparado e possa atuar nos espaços de debate. Uma orientação que proporcione a emancipação, pois, de acordo com Rancière (2013, p. 37), “[...] quem ensina sem emancipar, embrutece”.

Uma sociedade instrumentalizada terá condições de intervir na realidade social de forma a modificar as situações de opressão que lhe são impostas, porque voltada para os interesses dos menos favorecidos, de forma solidificada com raízes históricas de luta e desejo de mudança, consegue interferir nas decisões e até fazer um governo recuar, como está sendo visualizado nos contextos atuais.

Na busca por um caminho metodológico que possibilitasse a construção desse estudo, no trajeto do entendimento do problema, a partir da observação dos objetivos propostos e da constatação ou não das hipóteses.

O estudo fundamentou-se em uma abordagem que procurasse ver no planejamento de políticas públicas educacionais, um instrumento de transformação social tendo como proposta tentar apreender da realidade local elementos de configuração da existência da participação da sociedade civil no planejamento educacional, optando pela abordagem do estudo de caso.

A pesquisa parte da concepção teórica de que o sujeito deve ser o centro das decisões e, para isso, precisa estar engajado nas discussões sobre questões de organização social como mecanismo de luta contra a manipulação de grupos que acabam por intimidar os sujeitos, impedindo-os de desempenharem o papel de sujeitos históricos e transformadores.

Na abordagem do estudo de caso, o investigador deve estar próximo do objeto, ouvir, entender sua relação com as construções históricas sociais, saber que o sujeito fala e que deve ser ouvido e que sua fala tem coerência e torna-se parte da sua construção.

O investigador descobre que o objeto tem vida e não pode ser estaticamente moldado, existe uma relação dialógica entre investigador e objeto, no sentido de que o investigador deve insistir nessa relação e buscar perceber o que, muitas vezes, está oculto nas relações sociais (CHIZZOTTI, 1991).

A proposta dessa abordagem visa proporcionar ao investigador e ao objeto, a partir do ponto de vista dos sujeitos referenciados e pela base teórica do estudo, o diálogo no percurso de elucidar a compreensão sobre o objeto pesquisado, tendo como base o Plano Municipal de Educação do município de Santana do Ipanema na dinâmica de planejamento local.

Para dar suporte ao objeto, o referencial teórico teve como base o pensamento do italiano Antonio Gramsci, que defendia que todo o estudo sobre a realidade social deve revelar o que não está explícito e que acaba por ser colocado

para a sociedade como verdade absoluta, impedindo que a sociedade seja o agente transformador da realidade social.

A partir desses teóricos a investigação norteou o objeto como elemento de modificação social, por ser construído de forma histórica, sendo moldado pelo jogo de interesses presente em todos os espaços sociais, na tentativa de retirar do objeto o cunho transformador, inibindo a dinâmica histórica da existência do sujeito participativo.

A pesquisa foi desenvolvida a partir da opção metodológica do Estudo de Caso descritivo, pelo fato de possibilitar a análise e o estudo de um fenômeno social contemporâneo dentro do contexto real a partir das experiências vividas dos sujeitos (YIN, 2001).

Yin (2001) afirma que o estudo de caso oportuniza a investigação de fenômenos sociais, a partir da introdução no cenário de instituições, que nem sempre deixam claro, elementos constitutivos de suas propostas.

Por meio do estudo de caso, o investigador busca aprofundamento em relação ao objeto estudado, de forma a revelar elementos que dificilmente poderiam ser enxergados a partir da superficialidade. O próprio estudo de caso torna-se mais que um método escolhido pelo investigador, passa a ser um objeto a ser estudado (STACKE *apud* ALENCAR, 2000).

Apesar das críticas ao método, Yin (2001) alerta para o distanciamento das generalizações estatísticas na seleção do caso, pois este tipo de pesquisa requer um tratamento diferenciado ao caso, visto que todo caso deve ser tratado a partir das peculiaridades.

A escolha pelo estudo de caso se deu, também, pelo fato da abordagem metodológica possibilitar o trabalho com uma diversidade de evidências (YIN, 2001). Por isso, para compor o *corpus* da pesquisa foram selecionadas algumas técnicas de coleta de dados, como procedimentos metodológicos utilizados no seu desenvolvimento.

A abordagem do estudo de caso se utiliza de dados levantados para compor o constructo da análise e, para isso, a pesquisa se apropriou de entrevistas, análise documental e observação das reuniões do Fórum Municipal de Educação como instrumentos geradores dos dados.

Segundo Chizzotti (1991), a coleta de dados não deve ser vista como uma fase estática, ela exige do investigador o retorno ao cenário durante as diversas

etapas da pesquisa, por conta de elementos novos que surgem no decorrer do processo ou retificação de alguma informação que pode não ter subsídios suficientes para compor a análise.

A entrevista se torna um instrumento necessário à abordagem de estudo de caso, pelo fato de garantir a interação entre o sujeito e o investigador acerca do objeto pesquisado. A entrevista proporciona dados de natureza objetiva e dados de natureza subjetiva por contar com a participação dos sujeitos envolvidos (MINAYO, 2007).

A escolha da técnica entrevista se deu pelo fato de se constituir em, como afirma Minayo (2007, p. 109) uma “[...] arena de conflitos e contradições” e por apresentar “[...] critérios de representatividades” a partir das falas dos sujeitos. A entrevista, por apresentar um caráter de interação social, oportuniza o investigador estar próximo da percepção intencional do sujeito com base no lugar de onde o sujeito fala (SZYMANSKI, 2008).

A observação direta possibilita a coleta de dados com base na definição prévia das categorias que foram observadas (CHIZZOTTI, 1991), cujo propósito foi descrever a sistemática de trabalho do FME. As intervenções feitas pelos membros participantes, entraram na pesquisa como estratégia complementar aos dados coletados a partir da entrevista.

Não houve intervenção do investigador, apenas a observação da sistemática de trabalho do fórum, cujas anotações somaram às demais técnicas de coleta de dados com o intuito de contribuir com a análise do objeto em estudo.

A população investigada constituía o Fórum Municipal de Educação que foi instituído em 2016 e contava com representação de 25 instituições da sociedade civil por meio de 52 membros que no período das entrevistas, no ano de 2019, contava apenas com 34 membros, entre titulares e suplentes. Foram realizadas 10 entrevistas, observação em 8 reuniões do fórum.

A análise documental foi adotada nesta pesquisa pelo fato do objeto apresentar uma vasta documentação com possibilidade de fornecer informações que contribuíram para o desvelamento da realidade.

A escolha por inserir nos instrumentos de coleta a pesquisa documental se deu pelo quantitativo de documentos produzidos para a materialização do planejamento educacional a partir da elaboração do plano de educação para uma

década, com a proposta de buscar nos documentos a motivação pelos quais foram criados e observar elementos que, muitas vezes, a realidade não revela.

Para constituir a análise, houve a apropriação de fontes para a construção do *corpus* documental, cujo objetivo foi a coleta de evidências que acrescentasse informações na análise do objeto.

Para isso, utilizou-se dos seguintes documentos: Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 que aprova o Plano Nacional de Educação 201-2010; Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024; Documentos de Orientações para elaboração dos planos de educação – PNE em movimento; Mapa do Analfabetismo no Brasil; Documentos da Conferência Nacional de Educação – CONAE – 2010; o Decreto nº 18.848/2012 que institui o Fórum Estadual Permanente de Educação de Alagoas; Lei nº 956, de 23 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Educação – PME do município de Santana do Ipanema; o Decreto nº 04 de 28 de janeiro de 2016, que institui o Fórum Municipal de Educação; Portaria nº 114/2016, que designa os membros do Fórum Municipal de Educação; Portaria nº 153/2016, que aprova o Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação e das seguintes legislações que também foram consideradas importantes no estudo como: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Também foram utilizados livros, periódicos e teses, possibilitando a revisão da literatura acerca do objeto pesquisado, aproximando a análise baseada nas concepções, perspectivas e enfoques na constituição da base conceitual.

Os documentos podem fornecer a partir de conteúdo presente, informações relevantes pelo fato deles se tornarem a materialização do que, acredita ter sido discutido nos fóruns de debates como, por exemplo, o documento final do Plano Nacional ou Municipal de Educação.

A análise dos dados coletados a partir dos relatos dos sujeitos nas entrevistas, da observação direta nas reuniões do fórum e da averiguação documental, apropriou-se da Análise de Conteúdo - AC, na perspectiva de Bardin que define como “[...] um conjunto de técnicas de análises das comunicações” (BARDIN, 1977, p. 31) para organizar a análise dos dados coletados.

Por ser um conjunto de técnicas, o método possibilita a descrição do conteúdo que fora emitido pelo sujeito e se utiliza a fala presente nos textos e nas entrevistas para proceder com a análise.

Bardin (1977) afirma que esse método de análise, que compõe a investigação em torno de um objeto nas pesquisas qualitativas, tem como base de orientação a incorporação da questão da intencionalidade dos atos dos sujeitos ao atribuir significados a esses atos, a partir das relações sociais estabelecidas entre os sujeitos ao revelar elementos de ligação que sinalizam para a compressão e o desvelamento do sujeito.

A seleção do método de análise se deu pelo fato das hipóteses ainda se apresentarem como incertezas e da necessidade de aprofundamento da compreensão do objeto a partir das leituras dos significados impressos nas falas e nos textos, bem como a relação desses elementos a partir do objeto, pois possibilita adentrar em uma realidade visível para revelar uma realidade ainda invisível.

A análise de conteúdo possibilita, a partir da mensagem dos sujeitos, a interpretação dos significados de forma explícita ou implícita na mensagem. De acordo com Franco (2005, p. 24) “[...] que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito ou latente)”.

Quando a análise é feita de maneira minuciosa, percebendo os elementos constitutivos da mensagem, a linguagem abordada, linguagem nesse estudo entendida como a retratação da realidade e das questões da existência humana (FRANCO, 2005), o pesquisador encontra possibilidades de fazer inferências sobre a descrição da comunicação dos sujeitos entrevistados e extrair elementos descritivos de contornos do objeto com maior aproximação da realidade.

A análise parte da fase inicial de descrição das mensagens a partir das categorias, na qual há uma consideração generalizada do conteúdo expresso nas mensagens e, em seguida, uma seleção e classificação das categorias levantadas possibilitando ao pesquisador a atribuição de significados às mensagens descritas.

Nessa fase, Bardin (1977) aponta para o momento de aplicação das inferências, cujo objetivo é interpretar as descrições transcritas a partir das mensagens dos sujeitos coletadas por meio de diversas técnicas.

A pesquisa exige que o investigador elabore as regras de contagem que serão aplicados aos dados que irão classificar para poder aplicar as categorias teóricas abordadas ao longo do estudo (BARDIN, 1977) a fim de imprimir significados e inferências às análises dando a oportunidade de interpretação por outros que se apropriarem deste estudo (MINAYO, 2007).

Bardin (1977) organiza a análise com base em etapas que facilitam a compreensão dos significados buscados a partir da comunicação e, cada etapa envolvida desde a pré-análise, a exploração do material e a interpretação são de fundamental importância para a garantia da fidelidade da análise, pois oportuniza ao investigador percorrer várias vezes o material coletado para desvelamento do objeto estudado.

Com a proposta de garantir uma análise aproximada da realidade, Minayo (2007) faz um alerta para a possibilidade de o investigador se manter atento às questões que podem interferir na análise, como: o fato de sua aproximação com o objeto a partir do estabelecimento de uma relação prévia de familiaridade, o envolvimento com os métodos, a necessidade de manter a articulação entre a teoria estabelecida na construção do estudo e o que fora construído a partir da inserção dos sujeitos no estudo.

Devido aos obstáculos citados pela autora, a pesquisa foi estruturada em quatro seções, que tratam desde a construção da concepção de participação a partir de teóricos clássicos e contemporâneos, passando pela história do planejamento educacional no Brasil com ênfase nos planos de educação até a análise dos dados sobre a atuação dos membros do Fórum Municipal de Educação como representação do planejamento local.

Com a intenção de alavancar outras pesquisas no campo da participação e do planejamento, a pesquisa parte da experiência apresentada nas seções<sup>2</sup> seguintes, como contribuição tanto para a reflexão sobre a problemática do planejamento educacional no estado de Alagoas quanto no tocante à participação da sociedade na elaboração do planejamento educacional.

Nessa direção, a pesquisa buscou analisar como ocorreu a participação da sociedade no planejamento de políticas educacionais a partir do Plano Municipal de Educação e seu resultado surge na intenção de contribuir para a formação de um sujeito participativo em condições de atuar de forma a não permitir desmandos na política social. O percurso é longo por ser histórico e árduo por ser social.

Para galgar esse percurso, a pesquisa se estruturou em quatro seções com a finalidade de embasar teoricamente o que empiricamente foi discutido com os

---

<sup>2</sup> A pesquisa utilizou a nomenclatura seção de acordo com o Padrão UFAL de Normalização, 2012.

sujeitos da pesquisa a partir das entrevistas, como forma de manter a articulação entre o que foi dito e o defendido pelos teóricos.

A primeira seção buscou apresentar as considerações iniciais sobre a concepção de participação ao explorar o título *O percurso teórico do conceito de participação*. Partiu das ideias de Gramsci indo ao encontro dos contemporâneos para perceber no conceito estabelecido de forma coerente o que deveria ser participação e como está sendo vista pela sociedade.

A seção também se apropriou do conceito de participação do italiano Antonio Gramsci que aponta a participação como materialização da vontade social coletiva para sinalizar o caráter modificador da participação como instrumento de luta contra a desigualdade social.

Considerando que as classes que detêm o poder não conseguem mais o domínio da sociedade a partir da coerção, precisa do convencimento para manipular os objetivos da sociedade, fazendo com que o desejo da classe hegemônica seja, também, o desejo da sociedade (COUTINHO, 1992).

A segunda seção buscou tratar da contextualização do objeto ao abordar a temática a partir da *História do planejamento educacional no Brasil: uma luta para organizar a educação brasileira* que trouxe, na figura de Saviani (1998), a reflexão inicial ser o planejamento uma ação inerente ao ser humano como forma de garantia da sobrevivência e de organização da vida em sociedade.

A discussão seguiu com a proposta de analisar o planejamento educacional brasileiro como espaço de conflito de interesses e aponta nas reformas educacionais o ajuste para a adequação desses interesses.

Para entender o planejamento como ato político transformador, a terceira seção enfoca a discussão sobre *Planejamento Participativo: o Plano Nacional de Educação (2001-2010 e 2014/2024) como arena de conflito de interesse entre as propostas da sociedade e as propostas do governo*, e Gandin (2001) inicia a discussão ao partir do conceito de planejamento participativo como instrumento de modificação da realidade social.

Em seguida, a seção percorre de forma linear, o trajeto de elaboração dos planos de educação para as décadas de 2001-2010 e 2014-2024, com a intenção de apresentar a disparidade entre o que foi proposto pela sociedade e o que foi aceito pelo governo expresso nos documentos finais. Teodora; Costa; Bueno; Nagel (2016)



mostram um quadro, cujas reivindicações da sociedade não foram aceitas pelo governo.

A quarta seção traz a proposta de analisar no *Planejamento educacional local: o significado da participação a partir da atuação do Fórum Municipal de Educação no município de Santana do Ipanema* e parte da reflexão sobre a realidade dos planos municipais de educação que não foram prioridade nas agendas dos governos municipais.

Na composição desse cenário, a sociedade precisou ser convocada para garantir a legitimação dos interesses do governo expressos nos documentos oficiais. Bordenave (1994) chama isso de participação concedida por ser um planejamento implantando por órgãos oficiais.

Foi necessário percorrer a estrutura e organização dos fóruns de educação, desde o nacional até o municipal, para observar, a partir da estrutura regimental, se, de fato, são órgãos que poderiam oportunizar aos representantes da sociedade um espaço de debates e lutas.

Nas considerações finais, a pretensão foi apresentar a análise e reflexão da temática da participação como instrumento de intervenção social e de legitimação dos interesses da classe dominante a partir da atuação da sociedade civil no planejamento educacional, sinalizando para a necessidade de formação e preparação da sociedade a fim de que o sujeito tenha condições de desempenhar um papel atuante nos espaços de decisão por meio da participação efetiva.

## 2 O PERCURSO TEÓRICO DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

*O cidadão só pode ser perfeitamente livre, se o escravo for perfeitamente escravo: era assim a condição de Esparta. Quanto a vós, povos modernos, não possuís escravos, porém o sois; e pagais a liberdade deles sacrificando a vossa*  
(Rousseau, 2002).

A temática da participação, instrumento que se insere em todas as manifestações democráticas de atuação da sociedade, deve ser problematizada a partir da origem do termo até seu conceito usado na atualidade, perpassando pela visão de vários teóricos e suas contribuições para a construção de um instrumento que, ora assume um papel revolucionário, ora um papel legitimador de interesses particulares.

A categoria participação como “inerente à natureza social do homem” (BORDENAVE, 1994, p. 17) insere-se no estudo a partir da necessidade desse elemento na elaboração de um planejamento educacional coerente com os anseios da sociedade de modo a respeitar o princípio democrático da efetiva participação da sociedade a partir de condições ofertadas, para que a mesma possa desempenhar seu papel nos espaços de participação de forma a intervir e agir na organização da política educacional no Brasil.

A seção se propõe a produzir uma síntese crítica do conceito de participação a partir das teorias clássicas na figura de Gramsci. Apresenta a contribuição de cada teórico para a construção da concepção de participação como representação da vontade e como método de intervenção e modificação da realidade social.

Traz também, a concepção da categoria participação com base nas teorias contemporâneas que mostram a relação entre o exercício da participação na consolidação da democracia participativa em que o sujeito seja o autor das transformações.

A pertinência da discussão sobre o conceito de participação para este estudo, parte da premissa levantada nos objetivos da pesquisa sobre a existência ou não da participação do sujeito na elaboração de políticas públicas educacionais, de forma local, neste estudo, a partir da elaboração do Plano Municipal de Educação como parte da política nacional de educação.

Para a compreensão da participação como instrumento de intervenção social o italiano Antônio Gramsci (1891-1937) entra no cenário teórico com a proposta de apresentar o conceito de vontade coletiva social como instrumentalização da sociedade para se organizar e participar das decisões políticas, sociais e econômicas de modo a intervir e mudar a realidade social.

Para isso, Gramsci *apud* Coutinho (1992) aponta a intenção pedagógica da classe dominante em manter sua hegemonia por meio da direção dos desejos da sociedade, obtenção do consenso, porque a coerção não encontra mais espaço sólido para atuação.

Então, é necessário o desenvolvimento de líderes que garantam o convencimento da maioria a aceitar decisões que legitimem os interesses da classe hegemônica. Nessa perspectiva, o convencimento e o consenso se tornaram mais eficientes que a coerção.

Segundo Gramsci, a educação não dispõe de ferramentas de instrumentalização da classe trabalhadora porque a escola não garante a formação política dessa classe, devido sua relação hegemônica e cultural com o Estado. Gramsci defendia uma educação republicana para as massas ao mesmo tempo em que criticava a antiga ordem tradicional italiana.

Em todos seus escritos condensados em 33 cadernos denominados *Cadernos do Cárcere*, escritos no cárcere entre os anos de 1929 e 1935, Gramsci sugere pensar uma nova noção de cultura partindo do rompimento com o modelo de pensamento unificado, usando como instrumento didático de base uma releitura da história na busca pelo rompimento com a democracia burguesa ao promover uma vivência da liberdade.

O pensamento de Gramsci critica a cultura como forma de saber enciclopédico, estático e dogmático. Restrito a uma classe, inacessível à classe trabalhadora. Gramsci buscou mostrar em sua obra a necessidade da construção de um conhecimento que relacionasse teoria e prática, que desse suporte a uma nova concepção de mundo como base para as lutas, em busca de uma nova sociedade a partir da vontade social coletiva oriunda das classes trabalhadoras, como será descrita nas seções subsequentes desta pesquisa.

## 2.1 O conceito de participação como expressão da vontade coletiva com finalidade de transformação social no pensamento de Antonio Gramsci

Com a proposta de analisar a atuação dos membros do Fórum Municipal de Educação no planejamento educacional, o estudo buscou compreender, a partir do pensamento postulado por Gramsci, o conceito de sociedade civil e as concepções de vontade social coletiva como forma de materialização da participação social.

Os escritos de Gramsci condensados nos *Cadernos do Cárcere*, segundo Monasta (2010, p. 12) eram para ser apenas “[...] uma análise crítica da história dos intelectuais italianos, e acabou sendo uma profecia sobre o destino de sua própria obra, de sua mensagem e da maneira como os outros o entenderam”.

Para Gramsci com base na perspectiva do materialismo histórico-dialético, que utiliza o termo vontade coletiva articulada às relações de produção, fica evidente que a vontade se torna condição necessária para a mudança da realidade social.

A vontade é nomeada por Gramsci como vontade social, uma vontade passível de manipulação, visto que como ela se torna o motor propulsor da economia e da política, pode ser dirigida de acordo com os interesses de quem detém esse motor.

Gramsci não rejeita a individualidade, ele reconfigura esse campo, por ver no indivíduo um ser social, produto das relações sociais e da relação com a natureza, espaço no qual se constitui a vontade individual como base da vontade coletiva.

Gramsci (2007, p. 13), ao fazer breves notas sobre a política de Maquiavel nos *Cadernos do Cárcere*, afirma que:

O processo de formação de uma determinada vontade a vontade coletiva, para um determinado fim político, é representado não através de investigações e classificações pedantes de princípios e critérios de um método de ação, mas como qualidades, traços característicos, deveres, necessidades de uma pessoa concreta, o que põe em movimento a fantasia artística de quem se quer convencer e dá uma forma mais concreta às paixões políticas.

O autor utiliza o conceito de vontade social coletiva como elemento principal para a construção de uma nova ordem social e política. Gramsci atrela ao conceito a relação entre vontade e conhecimento das condições objetivas que possibilitam a ação do homem como práxis política. Para ele, essa ação só será eficaz se essa vontade tiver como fundamento a consciência histórica (COUTINHO, 2011a).

A vontade coletiva, segundo Gramsci, seria um constructo das vontades individuais rumo à práxis social. O indivíduo consciente historicamente da sua condição e da condição do outro se une em prol de objetivos comuns e participa de forma ativa para a confirmação dessa realidade, pois mesmo sob forte alienação, é ativo para a modificação da situação de exploração em que vive.

Quando a vontade coletiva está atrelada à consciência da realidade histórica, o sujeito obtém condições de atuação e intervenção na problemática social, pois a ausência dessa consciência impede que o sujeito tenha condições de participar de alguma decisão e o torna expectador e legitimador dos interesses particulares de um grupo sob a falsa representação da vontade de todos.

Segundo Coutinho (2011a, p. 135), Gramsci aponta a dupla determinação da vontade:

Por um lado, ele reafirma o papel ativo da vontade, afastando assim daqueles que, em certo sentido, na trilha de Hegel, entendam a vontade coletiva como algo que se impõe de maneira objetiva, “espontânea”. [...]. Mas, por outro lado, Gramsci observa que as metas da vontade devem ser “concretas” e “racionais”, ou seja, devem ser teleologicamente projetadas a partir de e levando em conta as condições objetivas postas pela realidade histórica.

Na perspectiva de Gramsci toda vontade tem um objetivo, uma finalidade, toda ação humana tem um objetivo. A questão é que tem sempre que ser considerada a realidade objetiva em que o sujeito está situado. Nessa perspectiva o homem faz história, mesmo dentro dos limites e das possibilidades que a realidade oferece.

A vontade pode existir, contudo é necessário conhecer a realidade para identificar quais os limites e possibilidades para buscar, que mecanismos são disponibilizados para a concretização da vontade. O querer não basta, é necessário condições de realização.

O autor adota o conceito de vontade coletiva como “operosa da necessidade histórica, como protagonista de um drama histórico real e coletivo” (GRAMSCI, 2007, p. 17). E questiona sobre a existência de condições a partir da análise da situação social e econômica que possa desenvolver a vontade coletiva popular, sendo que, é inegável a correlação de forças e interesses opostos na eliminação da possibilidade de organização da sociedade no estabelecimento de uma sólida vontade coletiva.

Os grupos sociais urbanos devem ser culturalmente preparados para que possam desempenhar o papel de participantes ativos no processo de tomadas de decisões.

No livro *Os intelectuais e a organização da cultura*, Gramsci (1982) aponta para a necessidade de preparação técnica-cultural ao que ele chama de órgãos deliberativos, pois a resolução de quem formula os programas, as políticas públicas “[...] são inicialmente examinadas por especialistas e analisadas cientificamente” (GRAMSCI, 1982, p. 119).

Gramsci (1982, p. 120) aponta questões essenciais na preparação desses grupos colegiados com funções deliberativas:

Através de discussões e da crítica colegiada (feita através de sugestões, conselhos, indicações metodológicas, crítica construtiva e voltada para a educação recíproca), mediante as quais cada um funciona como especialista em sua matéria a fim de integrar a competência coletiva, consegue-se efetivamente elevar o nível médio dos redatores individuais [...].

Outra questão posta por Gramsci (1982), referente à preparação do sujeito para ter condições de participar das tomadas de decisões, é o conhecimento acerca da vida política com a proposta de descobrir em cada ação os interesses particulares de cada classe.

O conhecimento sobre o funcionamento da vida política, seu processo de articulação e o poder que a mesma exerce no alcance de seus objetivos, garante ao sujeito um distanciamento e a prevenção do convencimento e direcionamento para legitimação de interesses apenas de um grupo em nome de interesses coletivos.

Ficar aquém dessa realidade impossibilita o sujeito de participar de forma consciente, pois o desconhecimento político o deixa vulnerável à manipulação. Sendo assim, Gramsci afirma que nenhuma condição de produzir uma formação da vontade coletiva pode existir sem que o grupo social se irrompa na vida política.

Coutinho (2011a, p. 134) aponta para o fato de que Gramsci defende a existência da representação da vontade coletiva no seio da sociedade civil organizada “[...] não mais como plasmadora da realidade, porém como um momento decisivo que se articula dialeticamente com as determinações que provêm da realidade objetiva, em particular das relações sociais de produção” tendo como reflexo uma reforma cultural social.

Gramsci (2007, p. 19) questiona sobre possibilidade de uma “reforma cultural, ou seja, elevação civil das camadas mais baixas da sociedade, sem uma anterior reforma econômica e uma modificação na posição social e no mundo econômico?”

Para a efetivação da reforma cultural ele aponta a necessidade da construção do homem coletivo a partir da introdução de uma cultura de pertença como força de prover a sociedade de condições para o exercício da participação.

Nesse sentido, referindo-se à questão da construção do homem coletivo, Gramsci ( 2007, p. 23) afirma que:

[a] tarefa educativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade. Mas como cada indivíduo singular conseguirá incorporar-se no homem coletivo e como ocorrerá a pressão educativa sobre cada um para obter seu consenso e sua colaboração, transformando em “liberdade” a necessidade e a coerção?

Nessa perspectiva, como criar uma cultura de participação em que o sujeito tenha consciência das condições históricas do momento em que vivencia e que tenha possibilidades de participar e decidir de forma a prevalecer a vontade coletiva?

Gramsci aponta para o fato de que a criação de uma cultura não perpassa por descobertas individualizadas; essas descobertas devem ser feitas de modo coletivo e a difusão das descobertas seja tão importante quanto descobrir.

Assim, a participação como cultura deve ser exercitada no cotidiano da sociedade a partir de condições e com a possibilidade de formação da consciência de que deve ser coletiva, em torno de interesses públicos da coletividade e se tornar um método para garantia da tomada de decisão sem pressões, convencimento e utilização da sobrevivência como forma de coibir a população a lutar por condições melhores de existência.

Essa possibilidade de formação de uma nova consciência perpassa pela sociedade civil como espaço de disputa pela hegemonia entre o poder público e a classe trabalhadora como será discutido a seguir.

## 2.2 A concepção de sociedade civil em Gramsci: espaço de conflito e contradições

Discutir participação da sociedade na elaboração de políticas educacionais é discutir, também, o papel da sociedade no planejamento dessas políticas. E, nessa direção, é necessário refletir sobre o conceito de sociedade civil como uma categoria de análise, por isso o estudo se apropria da concepção gramsciana de sociedade civil para tecer o fio condutor da relação participação e planejamento.

Assim, o estudo fará a reflexão sobre o conceito de sociedade civil em Gramsci. Consciente de que a dimensão profunda de análise que a temática da sociedade civil requer não esgotaria apenas nesse diálogo, mesmo sendo suporte de análise do papel do sujeito no seio dessa sociedade.

O tema da sociedade civil é tratado como suporte para a análise sobre a concepção de sociedade nos documentos oficiais e de como a participação da sociedade civil, como associações, sindicatos, universidades, grupos ambientalistas, dentre outros, na elaboração do planejamento educacional é vista pelo viés do Estado e da classe trabalhadora.

O pensamento de Gramsci surge marcado pela crise do capitalismo em que o Estado redefine seu papel ao assumir cada vez mais as questões relacionadas à economia, abandonando a ação repressiva e se posicionando por meio de políticas sociais (ACANDA, 2010).

Para elaborar o conceito de sociedade civil, ele parte da distinção metodológica entre o que denomina de sociedade política, cujo domínio absoluto pertence ao Estado – que na sua concepção não está limitado ao papel do governo.

Ela estar atrelada ao conjunto de instituições políticas cujo controle é exercido por elas, que funciona como “[...] aparelho de coerção do Estado, espaço que assegura legalmente a disciplina dos grupos sociais circulantes na sociedade civil” (DANTAS JUNIOR, 2005, p. 37) e chama de sociedade civil o organismo não estatal, em que instituições particulares que, de forma organizada e fortalecida, lutam em nome da vontade coletiva.

Em uma carta enviada a sua cunhada (Tatiana Schucht), Gramsci (1987, p. 224) amplia a visão de Estado e apresenta essa relação metodológica que faz entender a relação Estado e sociedade civil.

Este estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que comumente é entendido como Sociedade política (ou



ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento) e não como um equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e justamente na sociedade civil em particular operam os intelectuais (Benedetto Croce, por exemplo, é uma espécie de papa leigo e instrumento efficacíssimo de hegemonia ainda quando vez por outra esteja em desacordo com este ou aquele governo, etc.).

Gramsci apresenta a sociedade como espaço de condução de disputa pela hegemonia. Define hegemonia como consentimento. Termo empregado com ênfase no Brasil após a abertura política, em que a forte presença dos movimentos sociais trouxe ao cenário teórico a figura de Antonio Gramsci como representante da bandeira de luta contra a opressão política e econômica dos anos de ditadura.

Coutinho (2011c, p. 102) afirma que para Gramsci o conceito de hegemonia é caracterizado pela relação de poder existente entre a vontade de todos e a vontade de alguns.

Una característica básica del concepto gramsciano de hegemonía es la afirmación de que, en una relación hegemónica, se expresa siempre una prioridad de la voluntad general sobre la voluntad singular, o, en otras palabras, del interés común sobre el interés privado.

Gramsci define o conceito de hegemonia como sendo, também, direção consensual que envolve, além de questões de convergência econômica e política, questões culturais, levando a classe trabalhadora a ter que dar repostas, também, para as questões ideológicas (COUTINHO, 1992).

Gramsci trouxe grande contribuição para o estudo da teoria política com a conceituação de problemáticas essenciais à interpretação dos fenômenos políticos, visto que “[...] a grandeza de Gramsci parece residir no fato de que ele soube interpretar a história atual da Itália e do mundo inteiro dizendo coisas que outros não haviam dito antes dele” (BOBBIO, 1982, p. 12).

Não é tão simples definir o conceito de sociedade civil em Gramsci, como também não é caminho seguro o trajeto teórico de estabelecimento da sociedade civil ser apenas um espaço benéfico em que a classe trabalhadora possa estar representada de forma total.

Gramsci trabalha em uma nova esfera social em que a possibilidade de formação de grandes partidos e movimentos sindicais, como também a conquista do voto modificam o cenário social (COUTINHO, 1992).

Para analisar a atuação da sociedade civil na elaboração do PME, o estudo buscou compreender o postulado gramsciano sobre a concepção de Estado ampliado e segundo Coutinho (1992) foi quem melhor apreendeu a relação do Estado com a sociedade a partir do campo teórico marxista.

Para Gramsci o conceito de Estado perpassa pela ampliação das forças presentes neste Estado, pois o Estado é entendido como mecanismo que regula os interesses públicos e privados na sociedade moderna e sendo uma invenção do homem precisa do conceito de sociedade civil para poder atuar.

Segundo Violin (2006) a concepção de Estado ampliado de Gramsci aponta para uma relação de equilíbrio entre a sociedade política, representada pelo Estado no sentido restrito, e a sociedade civil, que compreende desde igrejas, sindicatos a escolas e partidos políticos que se tornam responsáveis por difundir a ideologia. E a luta de classe objetiva estabelecer o consenso e quem detiver os instrumentos de coerção consegue a direção político-ideológica da sociedade.

De acordo com Tronti (1977, p. 94) “[...] la interpretación que Gramsci hace del marxismo em general está contenida por enterro em uma única definición: la filosofía de la práxis es una filosofía integral y un historicismo absoluto”.

O autor afirma esse pensamento remoto do jovem Gramsci e de suas experiências culturais de sua época, mas que lapida sua forma de interpretar a realidade na análise posteriores dos *Cadernos do Cárcere*, quando exclama que “[...] las fuerzas mecánicas no prevalecen nunca en la história, sino que son los hombres, las consciencias, es el espíritu el que plasma la apariencia externa e que acaba siempre por triunfar”(GRAMSCI *apud* TRONTI, 1977, p. 95).

Seu pensamento amadurece de acordo com as experiências teóricas com que Gramsci vai tendo contato no decorrer da construção do seu pensamento e como teórico marxista formula suas concepções, conceitos com base no papel político do homem como sujeito capaz de transformar a realidade de opressão a partir de sua estruturação institucional na sociedade civil.

Para Gramsci, não faz sentido tratar a sociedade civil separada do Estado. Ele apresenta o equívoco entre o conceito de sociedade política, como representação legítima do Estado e sociedade civil como um espaço de construção

do consenso, desvinculadas uma da outra e afirma que “[...] na realidade, essa distinção é puramente metodológica, mas não orgânica. Na concreta vida histórica, a sociedade política e a sociedade civil são a mesma coisa [...]” (GRAMSCI *apud* LIGUORI, 2006, p. 8).

Quando Gramsci afirma que a sociedade civil é um espaço público não estatal, ou seja, sem constituição do Estado, justifica a apropriação do conceito de sociedade civil na perspectiva gramsciana neste estudo, tendo em vista que permite analisar justamente a dimensão associativa e participativa da população via instituições sociais que são fortalecidas e que sofrem um forte processo de repressão.

Nessa direção, Gramsci *apud* Coutinho (2011b, p. 16-17) vê na organização da cultura um espaço que o Estado não pode controlar e seria por esse caminho, através da cultura de forma não subordinada ao Estado que se daria “[...] a articulação e afirmação da própria sociedade civil”.

Coutinho (2011b, p. 17) define organização da cultura como “[...] o sistema das instituições da sociedade civil cuja função dominante é a de concretizar o papel da cultura na reprodução ou na transformação da sociedade como um todo” e vê no sistema educacional um espaço favorável de organização da cultura.

A sociedade civil, desde a tradição em que a sociedade era regulada por leis naturais, era vista como um “estágio pré-estatal” (BOBBIO, 1982), ou seja, a sociedade civil era o próprio Estado.

Liguori (2006) considera Gramsci uma continuidade da concepção de sociedade civil em Marx. Para Semeraro (1999) ele não se afasta do marxismo, mas se diferencia pelas interpretações que dá ao sujeito histórico que busca conquistar a hegemonia por meio da democracia.

De acordo com Liguori (2006), o termo sociedade civil surge de forma polêmica, derivada da tradução da expressão alemã *bürgerliche Gesellschaft*, podendo ser traduzido como sociedade burguesa e não civil presente no prefácio do livro *Para uma crítica da economia política*, de Marx (1859).

Havia sido modificada por Gramsci a expressão sociedade burguesa por sociedade civil a partir do afastamento da sociedade dos interesses do Estado, no entanto, Bobbio (1987) afirma vir do mesmo prefácio o surgimento do termo sociedade civil.

Nessa direção, o que pode ser analisado é que o conceito de sociedade civil adquire vários sentidos no decorrer da sua construção. De acordo com Bobbio (1987, p. 33):

Negativamente, por sociedade civil entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo.

O autor afirma que esse sentido negativo da expressão sociedade civil surge da contraposição “entre uma esfera política e uma esfera não política” (Ibid., p. 34). A sociedade civil não pode ser pensada apenas de forma negativa “[...] como sendo uma realidade privada, de caráter exclusivamente econômico, agindo à parte da estrutura pública do Estado” (SEMERARO, 1999, p. 68).

Gramsci buscou deixar claro em seus escritos que o Estado e a sociedade civil não são organismos únicos. Essa concepção era representada pelo liberalismo de Croce e das teorias liberais. No entanto, Gramsci começa a separar a sociedade política da sociedade civil como dois organismos distintos e autônomos, mas que não se separam na prática (SEMERARO, 1999).

Para Acanda (2006, p. 175),

A sociedade política está constituída pelos órgãos das superestruturas encarregados de implementar a função de coerção e domínio, ao passo que a sociedade civil é conformada pelo conjunto de organismos, usualmente considerados "privados", que possibilitam a direção intelectual e moral da sociedade, mediante a formação do consenso e a adesão das massas. A trama da sociedade civil é formada por múltiplas organizações sociais, de caráter cultural, educativo e religioso, mas também político e, inclusive, econômico. Por seu intermédio, difundem-se a ideologia, os interesses e os valores da classe que domina o Estado, e se articulam o consenso e a direção intelectual e moral e intelectual do conjunto social. Nela se forma a vontade coletiva, se articula a estrutura material da cultura e se organiza o consentimento e a adesão das classes dominadas.

Diante de suas análises, Gramsci compreende a sociedade civil como um espaço em que acontece, além das relações materiais, relações ideológicas-culturais que se firmam (BOBBIO, 1982).

A partir da constatação de que a sociedade é um espaço de luta, Gramsci aponta para o fato de o próprio Estado fazer uso desse espaço para difusão da sua ideologia que, por sua vez, tenta convencer a sociedade a defender concepções que não são suas, mas que partem da intervenção do Estado.

Gramsci faz uma analogia dessa relação ao afirmar que quando na sociedade alguém não consente sobre as decisões do Estado e não consegue “[...] dormir por causa da claridade [o Estado] se esforça para matar a maior quantidade de vagalumes, convencido de que assim a claridade diminuirá ou desaparecerá” (GRAMSCI, 1999, p. 142).

Por isso, Gramsci sempre acreditou que é no seio da sociedade civil que existe a possibilidade de intervenção social nas questões políticas e econômicas de uma nação. E, dentre essas questões, a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas se torna um dos instrumentos de materialização da luta pela modificação da realidade de massificação da classe trabalhadora.

De acordo com a concepção de Gramsci, a sociedade civil organizada a partir dos movimentos sociais deve lutar em busca de uma hegemonia, de uma sociedade materialmente democrática e que garanta a igualdade a todos.

A sociedade civil deve utilizar a participação com finalidade metodológica de modificação social, a escolha da participação como metodologia instrumentaliza a sociedade para intervir de forma política na realidade social como será tratado a seguir.

### **2.3 A cultura da participação como método de tomada de decisão da sociedade civil a partir dos interesses da classe trabalhadora**

A luta da sociedade por uma vida melhor se materializa a partir da participação consciente em torno dos objetivos comuns da coletividade. O termo participação tornou-se bandeira de luta para a sociedade que almeja mudanças sociais. No entanto, o termo também é usado pela classe dominante como instrumento de legitimação do projeto de sociedade burguesa quando convoca a sociedade para participar.

Existe grande diferença entre quando a sociedade se organiza para participar e quando a sociedade é convocada pelo governo para participar. Esse é o caráter dual do termo participação.

O termo encontra-se com dificuldades de definição de acordo com o objetivo que é atribuído na dinâmica social. Às vezes, é utilizado apenas para identificar a presença de indivíduos em atividades ou quando é presenciada alguma interação entre os indivíduos.

Também pode ser empregado referendando a tomada de decisão do sujeito, porém cabe analisar se o sujeito está, de fato, tomando decisões ou aceitando as decisões que foram tomadas.

De acordo com Gandin (2001, p. 88):

A participação é, contudo, hoje, um conceito que serve a três desastres extremamente graves: a manipulação das pessoas pelas “autoridades”, através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com o consequente desgaste da ideia; a falta de compreensão abrangente da ideia de participação.

Pateman (1992, p. 139) mostra, em seus estudos sobre democracia, que a ‘participação se tornou o pilar central para a sociedade moderna na tomada de decisões e engajamento na vida política e econômica do país. A autora apresenta, no caráter educador da participação, o meio de tornar a sociedade ativa e, acredita, também, que esse caráter educador acontece no cotidiano, visto que, “aprendemos a participar, participando”.

Contrariando Pateman, Gramsci afirma que não se aprende a participação a partir de instrumentos cognitivos, ela deve ser um ato político, vivenciado e desejado e que também precisam ser ofertadas ao sujeito condições para que possa participar.

McGrecor *apud* Pateman<sup>3</sup> (1992, p. 93) afirma que a participação “[...] consiste basicamente na criação de oportunidades, sob as condições adequadas, para que as pessoas influam nas decisões que as afetam”. O exercício da participação requer outros elementos como igualdade social, educação, conhecimento da questão e condições para poder existir.

Para poder participar, o sujeito precisa de condições para o exercício da participação. Precisa sentir-se livre para se sentir igual. Não se concebe a participação em meio a uma sociedade plantada na desigualdade social porque é com base nessa igualdade que se funda a liberdade humana (SAVIANI, 2012).

Nessa perspectiva, Saviani (2012) faz uma breve retomada do percurso do que ele chama de homem livre. Segundo ele, desde a antiguidade grega esse conceito foi gerado a partir da desigualdade.

O conceito de homem livre, nessa época, era aplicado apenas aos homens brancos e isso não acarretava problemas políticos, porque quem não pertencia a

---

<sup>3</sup> O autor, ao estudar o conceito de participação no campo da administração, acredita que é necessária a criação de oportunidades para possibilitar a participação do empregado.

este estereótipo apresentava passividade a partir do convencimento. Então, a problemática da participação estava a contento na sociedade antiga, confirmando a existência da desigualdade.

O caráter cultural da participação se torna o elemento fundante da sua existência, visto que o sujeito precisa participar das suas escolhas pessoais, exercer e atuar sobre sua própria vida, para poder participar de escolhas sociais, porque, de acordo com Silva (2003, p. 18), “[...] a participação desenvolve atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões, bem como aumenta o senso de eficácia política”.

Monasta (2010, p. 27) questiona sobre como “[...] educar as pessoas para que tenham uma postura realista e, conseqüentemente, participem da luta política contra os poderes?” Temos um grande desafio.

Será que a sociedade atual quer participar? Bordenave (1994, p. 7) responde a essa questão dizendo que:

o interesse por participar tem se generalizado nos últimos anos, no Brasil e em todo mundo, não resta a menor dúvida. [...] é como se a civilização moderna, com seus enormes complexos industriais e empresariais e com seus meios eletrônicos de comunicação massiva, tivesse levado os homens, primeiro a um individualismo massificador e atomizador e, mais tarde, como reação defensiva frente à alienação crescente, os levasse cada vez mais à participação coletiva.

Atualmente, essa vontade em participar está ficando cada vez mais necessária pelo fato de a sociedade brasileira está passando por momentos difíceis de cerceamento da participação.

Não se pode afirmar que a sociedade troca facilmente a liberdade e a autonomia pelo autoritarismo legítimo das classes economicamente dominantes. “O maior erro das ditaduras é pensar que toda a população se sente aliviada por não ter de tomar decisões, preferindo transferi-la ao governo” (BORDENAVE, 1994, p. 8). A sociedade sempre vai desejar a democracia como um estado de participação.

O interesse pela participação passa pela necessidade da sociedade que, ao se sentir marginalizado, busca, a partir do seu posicionamento em espaços sociais, participar. A participação se tornou um tema desejado por todos os lados, visto que ela pode ser usada com base nos interesses de quem levanta a “bandeira”, porque “ela pode ser implantada com objetivos de libertação e igualdade como para

manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns” (BORDENAVE, 1994, p. 12).

Uma sociedade educada para participar acaba por deixar temerosos aqueles que, com base em interesses individualizados, acabam sendo prejudicados pela revelia da sociedade, uma vez que “a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade” (BORDENAVE, 1994, p. 12).

A participação como representação da vontade coletiva social (GRAMSCI, 2007), com base na motivação pessoal em prol da comunidade, possibilita a população conseguir, de forma coletiva, questões referentes a benefícios coletivos, tanto econômicos quanto políticos, tendo sua contribuição desde a elaboração até a fiscalização de questões de interesse geral.

Bordenave (1994) aponta para a necessidade de distinção entre a participação como ato efetivo e a participação como instrumento que, segundo ele, é necessário que a sociedade perceba que não pode ser usada apenas como um instrumento para resolver os problemas, deve ser vista como uma necessidade, um caminho natural a ser seguido.

Mesmo assim, o autor não separa esses dois tipos, e sim, garante a necessidade de coexistência entre ambos os conceitos porque a base efetiva nos impulsiona a participar, a nos sentirmos motivados e com prazer. A base instrumental nos faz realizar essas coisas em comunidade, mas alerta para o fato da participação está sendo desenvolvida de forma separada.

O autor parte da etimologia da palavra participação, que costuma ser empregada como a continuação da expressão fazer parte de e elabora dois tipos de participação. Ativa, em que o sujeito toma parte. Contudo, o autor apresenta a necessidade de observar a qualidade desse tomar parte. E a participação passiva na qual o sujeito pode até fazer parte, mas não toma parte, é um sujeito inerte (BORDENAVE, 1994).

É necessário ter cuidado com a concepção do tomar parte porque pode revelar também o compromisso apenas com seus interesses, revelando a ausência de lealdade ao grupo que representa.

O autor retoma o conceito gramsciano de participação social como tomada de decisão possível de modificar uma realidade e acrescenta a esse conceito as condições necessárias ao sujeito para possibilitar se o mesmo puder ter “parte na



produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa” (BORDENAVE, 1994, p. 25).

Para proporcionar condições ao sujeito de exercer a participação efetiva é necessário que ele seja educado de uma forma que o possibilite viver experiências em processos participatórios, já que “[...] ao participar, os indivíduos estariam submetidos a um processo de aprendizagem por meio do qual se capacitariam para intervir nas questões que lhe fossem solicitadas” (SILVA, 2003, p.19).

O sujeito precisa também, criar vínculos com seus pares, pois, “[...] são os vínculos, mais que as posições sociais, que asseguram a densidade e a unidade da vida social” (OLIVEIRA, 2011, p. 331) e esses vínculos impulsionam os sujeitos na luta pelas necessidades coletivas.

Bordenave (1994) aponta a existência de formas de participação. A participação de fato que é desenvolvida no seio da família na busca pela sobrevivência em todos os aspectos.

E a participação espontânea, que acontece em grupos de amigos ou vizinhos com finalidades de satisfação pessoais e pertencimento.

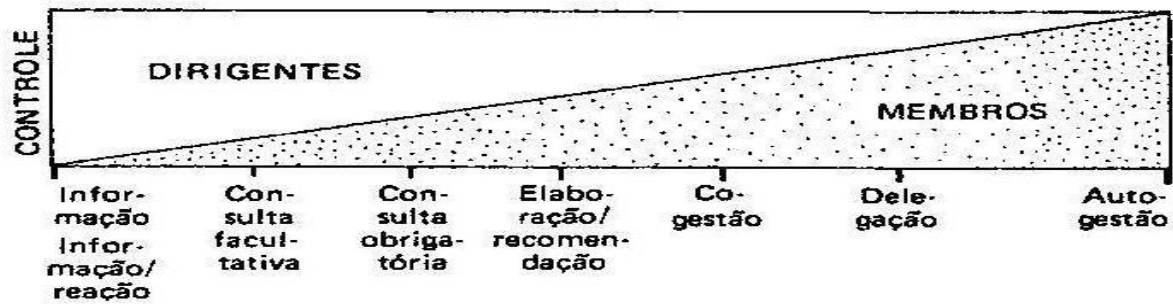
A participação voluntária que une o sujeito a um grupo criado pelos próprios participantes com regras organizadas e estabelecidas pelo mesmo grupo, como sindicatos e associações.

O autor também apresenta o conceito de participação dirigida ou manipulada, cuja finalidade é atingir os objetivos de terceiros que utilizam os grupos para cumprimento de interesses individuais.

E ainda tem a “[...] participação concedida, onde a mesma viria a ser a parte do poder ou influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus participantes” (BORDENAVE, 1994, p. 29). E chama a atenção para o fato da criação da “ilusão participativa” em que o sujeito é levado a acreditar que está de fato participando quando na verdade apenas participa de forma concedida da legitimação de interesses da classe que o domina.

O autor estabelece níveis de participação, cuja atuação do sujeito insere-se em um nível de acordo com as condições de participação como mostra a imagem a seguir:

Figura 1 – Níveis de participação



Fonte: BORDENAVE, 1994, p. 31

O autor apresenta os níveis de informação/reação, consulta facultativa, elaboração/ recomendação, cogestão, delegação e autogestão e considera como menor grau o nível da informação e maior grau o nível da autogestão que se insere no modelo ideal de participação.

Autogestão aqui definido, de acordo com o conceito de Bobbio (1983, p. 77), no *Dicionário de Política*, publicado na Itália, em 1983, como “[...] conjunto das atividades sociais que comportam uma organização coletiva”.

Para que o sujeito consiga chegar ao nível de autogestão é necessário que ele aprenda a governar a si mesmo e, para isso, será necessário também condições psicológicas, confiança na própria capacidade, como também o controle da própria vida (PATEMAN,1992).

O nível da informação é o nível em que o sujeito apenas está presente como ouvinte, na posição de sujeito passivo, um espectador (RANCIÈRE, 2012). Mesmo assim, esse momento, se bem conduzido, pode tornar-se o início da construção da potencialidade de haver a participação porque é o momento em que o sujeito começa a se informar do que está acontecendo. Não seria a forma ideal, porque o sujeito, ao ser convocado/convidado, deve saber do que se trata e ter ciência do assunto que será discutido e da situação tratada.

Equacionada essa situação, quanto mais baixo for o nível de participação do sujeito, mais alto será o nível de controle dos dirigentes. Isso revela a ligação existente entre dominar quem tem mais ou menos informação/formação.

Quando o autor escreve sobre participação, duas questões são colocadas com muita relevância em sua obra quando se refere à participação das pessoas em grupos ou organizações: qual é o grau de controle dos membros da organização

sobre as decisões e qual o nível de importância das decisões de quem pode participar.

Sendo assim, faz-se necessário analisar o lugar da participação no espaço democrático. Pateman (1992) inicia essa trajetória ao questionar o lugar da participação na teoria democrática, visto que, para ela, mesmo tendo se tornado tão popular a ideia de participação, principalmente entre os movimentos sociais, continua sendo uma ameaça inerente, nas teorias de democracias atuais, a ideia da ampla participação da sociedade na política, remetendo a uma preocupação com a estabilidade da política.

A autora traz à tona a reflexão sobre o interesse do indivíduo na política ou em questões políticas e mostra que, para fugir do autoritarismo, qualquer modelo de democracia era aceito.

Com base na reflexão do livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1943), de Schumpeter, a autora dialoga apresentando a necessidade do questionamento sobre as teorias democráticas a que dedica sua revisão. E nessa revisão, na qual coloca a democracia como método e que a competitividade pela liderança dessa representação se torna o único objetivo da política, faz da participação um instrumento de representação apenas do voto.

Schumpeter considera que a participação vai além do voto e inclui também a discussão, aponta para o perigo que essa discussão pode causar pelo fato de ameaçar as lideranças políticas.

Para ele, a única ameaça do que chama de massa eleitoreira é a mudança de liderança quando elegem outro candidato e o sistema político trabalha para que essa massa não disponha de força e instrumentos para ousar em suas reivindicações e mudanças.

Pateman citando Berelson (1992, p.17) afirma que:

Os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos e que, além disso, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um importante papel na manutenção da estabilidade do sistema tomado como um todo. Portanto, chega-se ao argumento de que essa participação que ocorre de fato é exatamente a participação necessária para um sistema de democracia estável.

Então, deve haver uma preocupação por parte dos sistemas políticos em fazer com que a sociedade cada vez mais desenvolva esse sentimento de empatia pela participação, em especial, nas questões políticas. A mesma estende essa

empatia para qualquer questão social e garante, assim, a manutenção do sistema político vigente.

Para os teóricos da democracia, Schumpeter (1943), Berelson, (1954) e Dahl (1963), Pateman mostra que o voto sempre será o primeiro passo para a participação, tanto para a escolha de líderes pelos não-líderes, como em qualquer manifestação de escolha.

Toda participação deve ser iniciada a partir de discussões para poder gerar um voto de escolha. No entanto, essa participação deve vir ancorada em condições necessárias a sua existência. De acordo com Dahl *apud* Pateman (1992, p. 20), “os grupos de condição sócio-econômica baixa apresentam o menor índice de atividade política”.

Analisando a pesquisa de Almond e Verba (1965) publicada no livro *A Cultura Cívica*, a autora observa que os autores descrevem várias características da participação e os espaços de desenvolvimento. E, como os autores afirmam que a participação apresenta um efeito cumulativo, quanto mais o sujeito participa e em diversas situações, tende a se preparar e ter condições para participar da vida política.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1983), conceituam participação política como um conceito complexo de ser definido pelo fato dela depender das condições estruturais e econômicas em que vive cada país para que possa acontecer, e esse conceito varia do ponto de vista de atuação do sujeito, ora como mero expectador, ora como protagonista no cenário político. Essa participação, também, pode ser identificada em momentos em que o sujeito contribua de forma direta ou indireta nas decisões.

Nesse percurso, cabe a reflexão sobre a necessidade de participação da sociedade em nome de interesses gerais, que distantes de interesses particulares aproximem-se dos interesses coletivos e que possam, sob condições adequadas, como acesso à informação, confiança, postura social e psicológica, saber participar. Não basta participar, é necessário refletir sobre que tipo de participação está sendo exigida no momento atual.

Referendando os estudos de French, Israel e Aas (1960) sobre a experiência da participação nas fábricas, Pateman (1992), mostra, em suas pesquisas, que os autores definem dois modelos de participação: a parcial e a plena. Os autores chamam de participação parcial “[...] o processo no qual duas ou mais partes

influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas onde o poder final de decidir pertence apenas a uma das partes” (PATEMAN, 1992, p. 97).

E chamam de plena o “processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões (Ibid., p. 98).

Nessa direção, a autora afirma que o nível de participação parcial favorece a eficácia política em que a sociedade é chamada, às vezes, para ouvir as decisões tomadas por quem detém o poder. É utilizada a pseudoparticipação como instrumento de validação de interesses particulares em detrimento de interesses públicos.

A indução de quem conduz reuniões torna-se aliada na legitimação de interesses particulares por direcionar a discussão com a proposta de convencer os presentes a aceitarem o que está sendo proposto sob a bandeira de participação, em que Pateman, citando o estudo de Verba sobre a participação na indústria, chama de pseudoparticipação.

O que impediria a sociedade de participar? a aproximação dos interesses pessoais segundo Pateman (1992, p. 44-45) porque:

[...] quando o indivíduo se ocupa somente de seus assuntos privados, argumenta, e não participa das questões públicas, sua auto-estima é afetada, assim como permanecem sem desenvolvimento suas capacidades para uma ação pública responsável.

A autora mostra que enquanto o indivíduo estiver preocupado com interesses particulares, ao fixar sua atenção apenas em si, irá se afastando dos interesses públicos.

E o que embasa o surgimento dos interesses particulares é o individualismo. Rancière (2014) ao analisar a relação da sociedade com a democracia apresenta o individualismo como um dos fundamentos de origem que alimenta esse ódio.

O autor afirma que o individualismo causa extrema repulsa ao coletivismo que gera ódio à igualdade. Para ele, nem todos da sociedade querem ser iguais e nem ter os mesmos direitos e as mesmas oportunidades e por motivação individualizada acabam por confirmar “[...] que é a elite qualificada para dirigir o cego rebanho” (RANCIÈRE, 2014, p. 88).

A intensidade com que se aproximam dos seus interesses particulares remete-os a lutar de forma individualizada e favorece ainda mais a manipulação de

grupos políticos e econômicos, fazendo da sociedade uma marionete a serviço da legitimação dos seus próprios interesses e na mesma medida de intensidade faz com que a sociedade se afaste dos interesses coletivos.

Como exemplo poder ser vista a questão das manifestações. Uma manifestação de greve só tem durabilidade longínqua enquanto não atinja os interesses particulares de cada um. Todos fazem adesão a certos movimentos, enquanto a premissa inicial objetiva atacar apenas os interesses dos grupos dominantes em favor de melhorias dos grupos minoritários.

A manifestação/greve arrebatava seguidores e apoiadores por todo o país, no entanto começa a ficar solitária quando interfere nos interesses pessoais. O movimento começa a enfraquecer, os grupos dominantes tomam como referência o prejuízo social e utilizam a mídia para deixar a sociedade indignada com a representação da sociedade presente na manifestação/greve garantindo o controle a partir da manipulação social.

A aproximação dos interesses particulares e individualizados leva o indivíduo a situações de legitimação de interesses políticos. A exemplo disso, o voto pode ser instrumento de troca em nome de interesses particulares de ambos os lados. Isso justifica o fato de que a mudança social não encontra base sólida por conta do afastamento dos interesses públicos em troca de interesses particulares, fragilizando as lutas sociais e transformando a participação em um mecanismo de legitimação de interesses dos grandes grupos políticos e econômicos.

Muitas vezes, a participação é negociada em nome da própria sobrevivência e, por isso, se vende e se faz escravo em nome de sobreviver e, assim, enfraquece na luta por melhores condições de vida e para o fortalecimento da democracia.

Na contramão do impasse entre interesses particulares e públicos há a necessidade da construção do sentimento de pertença coletiva. Para Monasta (2010, p. 25), “[...] ao adquirir a concepção própria de mundo, alguém pertence sempre a um grupo particular que é composto de todos aqueles elementos sociais que partilham do mesmo modo de pensar e de agir”.

E esse sentimento de pertença a um grupo deve gerar o desejo coletivo de busca pela melhoria das condições de existência de todos. Vontade aqui neste estudo é definida como aquilo que direciona o sujeito à ação.

A introdução do desejo de pertencer ao grupo e lutar por esse grupo em busca de objetivos comuns a todos, não nasce de forma apenas pregada em

solenes discursos de incentivo à participação. É necessário que seja feita em forma de cultura. Uma reforma cultural para que a sociedade tenha condições de participar.

Saes (2003) mostra a impossibilidade do exercício da participação sob os pilares do capitalismo, discordando, por sua vez, com Pateman que, além de defender essa possibilidade, ainda recomenda o exercício da participação em microesferas para se propagar em grandes espaços sociais.

Segundo Saes (2003), Pateman afirma que a micro participação é o caminho para a transição da democracia participativa em grande escala. Saes atribui à carência de recursos políticos um obstáculo social à participação global da sociedade. Para Saes (2003, p. 35):

É possível, numa sociedade capitalista, que os trabalhadores de uma empresa sejam consultados sobre a conveniência da substituição de um contramestre brutal; no entanto, tais trabalhadores pouco poderão dizer sobre os objetivos anuais da produção, sobre o destino final do produto (mercado interno ou externo) ou sobre decisões estratégicas [...] analogamente, é possível que, numa municipalidade de um estado capitalista, a comunidade seja chamada a opinar sobre as dimensões relativas dos diferentes gastos em políticas sociais; todavia, a sua intervenção ocorrerá dentro dos limites fixados pela linha geral da ação administrativa do governo local.

O autor também chama a atenção para o uso do emprego pelos capitalistas como forma de controle e manutenção da lógica degradante do capital, submetendo a sociedade, em muitos casos, a eximir-se da participação por medo de perder o motivo de garantia da sua sobrevivência, considerando como duplo poder do Estado em coibir a participação enquanto controle dos meios de produção.

Gohn (2011), em seus estudos sobre a participação dos conselhos gestores, traz a discussão acerca dos conselhos como canais de participação com o objetivo de promover a articulação entre a sociedade e o poder público.

A autora também sinaliza para outros mecanismos de atuação participativa da sociedade como o orçamento participativo e os fóruns quanto as plenárias como espaços de participação popular.

Gohn (2011) inicia sua obra questionando sobre o que é participação e qual o seu campo de atuação para poder observar se a sociedade tem realmente condições de participar e de que espaços pode se apropriar para conseguir garantir participação nas tomadas de decisões.

Ao apresentar os antecedentes históricos dos conselhos, a autora vê na *Comuna de Paris*<sup>4</sup>, o primeiro grande movimento de participação da classe operária na luta por interesses coletivos, como também conselhos de operários na Rússia, Alemanha e Iugoslávia como forma de participação da sociedade por melhores condições de vida.

Gohn (2011, p. 11) afirma que:

Os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao Executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder – uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução.

Nessa perspectiva, a autora alerta para o fato do redirecionamento dos objetivos de criação de conselhos, ora partindo da esquerda representando a indignação de parte da sociedade de classes, ora como instrumento de incorporação da prática de aconselhamento no projeto dos governos.

Desde 1996, a legislação brasileira exigiu a criação de conselhos municipais para distribuição de recursos. No entanto, Gohn (2013, p.22) afirma que esses conselhos ficam presos no campo consultivo apenas, negando a seus representantes, condições de participação, tornando-se apenas “uma realidade jurídico-formal”.

Segundo Gohn (2011, p. 12), é fato perceber que a participação ganhou status para a formulação de políticas públicas, “porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social”.

Nessa direção, a seção propôs refletir sobre o conceito de participação, valendo-se de uma leitura mais profunda de Gramsci ao assimilar o materialismo histórico e dialético marxista, revelando o papel ativo da vontade identificada como práxis política.

---

<sup>4</sup> Iniciada na capital francesa no ano de 1871, foi considerada a primeira tentativa de implantação do sistema socialista, que tinha como premissa melhorar a condição de vida dos operários. Foi considerada o primeiro governo da história administrado pelo proletariado. A comuna aponta que a luta pela liberdade da classe trabalho perpassa pela tomada do poder. Cf. TROTSKY, Leon. *A comuna de Paris*. São Paulo: Iskra, 2011.



Gramsci aborda a concepção de vontade social coletiva como pressuposto da construção de uma ordem social e coletiva. Com isso, percebe-se que a participação social, definida por Gramsci, precisa de condições para garantir sua exequibilidade. Ou seja, que condições o sujeito tem para poder exercer de fato uma participação que tenha força de modificação da realidade social da desigualdade?

Gramsci considera essencial a inserção do sujeito na vida política para garantir o entendimento de como funciona a vida social no país, só assim terá condições de participar.

E como o sujeito terá condições de participar de decisões e de elaboração de planejamento dentro da fragilidade histórica em que o mesmo se encontra?

O planejamento de políticas educacionais em nosso país, como objeto de estudo dessa pesquisa, necessita muito da participação da sociedade para que a vontade geral da classe trabalhadora seja tida como pressuposto básico de fundamentação na elaboração da política de planejamento.

A seção a seguir, traz uma retrospectiva histórica do planejamento no Brasil a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova considerado a base para o primeiro modelo de plano educacional do Brasil, em que grande parte dos desejos da classe trabalhadora estava ali representado até a formulação do Plano Nacional de Educação com a proposta de apresentar à distância, mais uma vez, entre os interesses da sociedade e o que ficou materializado no PNE.

### **3 A HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: uma luta para organizar e pensar a educação brasileira**

*Planejar é uma atividade característica dos seres humanos que os diferencia dos outros animais. Como assinalou Marx, o que distingue o pior dos arquitetos da mais hábil das abelhas é que ele antecipa mentalmente aquilo que vai fazer praticamente. Isso significa que, antes de agir, o homem se propõe um objetivo que orienta a escolha dos meios pelos quais ele realiza a ação (Saviani, 2013).*

A reflexão de Saviani, parafraseando Marx sobre a intencionalidade do ato de planejar inicia o debate da seção 3, que parte da premissa de que o planejamento é um ato que constitui de forma estratégica a sobrevivência do sujeito no mundo. Sendo assim, “[...] o ato de pensar não deixa de ser um verdadeiro ato de planejar” (MENEGOLLA e SANTA’ ANNA, 1997, p.15).

O planejamento, como ato inerente à humanidade, deve acompanhar todo o percurso da existência humana. Ao planejar, o sujeito tem a oportunidade de participar da sua própria vida, desde a forma como vai viver e o que vai fazer para realização dos seus desejos e necessidades. Para isso, é preciso planejar como será a garantia da existência material e como irá desenvolver e executar as ações do seu planejamento.

De acordo com Vasconcellos (2002), o ato de planejar é uma prévia ideação. Ninguém pode inverter essa combinação, porque o agir depende, antes de tudo, de um pensamento prévio para sua execução.

A cultura do planejamento deve ser desenvolvida na vida do sujeito desde cedo para que tenha condições de entender a importância do ato de planejar. Planejar significa, acima de tudo, participar da sua própria vida. O verbo planejar não pode se distanciar do verbo participar, senão sua existência deixa de ser significativa e passa a ser apenas um ato técnico.

Um sujeito que planeja, entende o significado de participar da elaboração e discussões de ações essenciais à organização da vida social. Dicionarizado, o verbo transitivo direto, ou seja, sempre vai precisar de um complemento, porque quem planeja tem que planejar alguma coisa, é um verbo que exige do sujeito uma ação (VILLAR, 2011).

Ou seja, o ato de planejar configura um ato político, de tomada de decisão intencional a partir da elaboração ou programação de ações que, condensadas em um plano ou projeto, requer do sujeito uma postura objetiva e subjetiva da realidade na qual se encontra inserido.

Desse modo, a pesquisa partirá da análise do planejamento educacional como uma política essencial à existência da vida em sociedade e, necessariamente, se restringirá ao planejamento educacional como política pública a partir dos planos de educação elaborados no decorrer da história do planejamento no Brasil, buscando refletir a distância que existe entre quem planeja e quem executa.

### **3.1 O planejamento educacional no contexto das políticas públicas: reformas e ajustes para adequação de interesses**

A ideia de planos no Brasil não nasce atrelada à ideia de participação da sociedade na elaboração desses planos. Desde a Constituição Federal de 1934, em seu artigo 150, ao determinar como competência da União a elaboração do Plano Nacional de Educação, designou, no artigo 152 que seria de responsabilidade do Conselho Nacional de Educação a sua elaboração (BRASIL, 1934).

Então, falar em planejamento educacional no Brasil é falar também da luta pela participação, pela liberdade do ato de planejar, de fazer. Salerno (2007, p. 103) faz um alerta para essa questão ao dizer que “ao tratarmos de planejamento para uma sociedade que se requer democrático, mas que apresenta marcas históricas de dominação, só podemos partir do princípio de planejamento para a liberdade”.

Nessa perspectiva defende o planejamento para a liberdade. Liberdade aqui entendida pelo autor como a liberdade para algo. A liberdade para algo “[...] é a liberdade qualitativa, que só existe em relação a compromissos qualitativamente definidos” (SALERNO, 2007, p. 106).

É necessário pensar o planejamento como espaço, também, do exercício da liberdade da sociedade civil, por isso o planejamento também se tornou um espaço de conflitos de interesses. Com isso, ao estudar o planejamento educacional, cabe refletir e analisar sobre a necessidade do planejamento, como política pública se constitui em um espaço de conflitos de interesses.

No contexto das políticas públicas, o termo política é utilizado como “[...] uma construção político-social, produto da ação humana interessada” (GOMES, 2011, p.

22). As políticas sociais deveriam garantir os direitos sociais assegurados pela legislação.

E a educação como política pública apresenta-se nas agendas dos governos como um problema que pode ser a solução para outros problemas, mas que acaba por se tornar um problema maior devido à consideração e ao valor que dão para esse setor.

As políticas públicas são resultado de debates que buscam cobrar do Estado sua responsabilidade na garantia dos direitos sociais. São tratadas por diversos autores (AZEVEDO, 1997; GHANEM, 2004; GOMES, 2011; SANTOS, 2011) como espaço de aprendizagem da democracia, espaço esse que, também, pode ser utilizado pela sociedade através da participação como um espaço de modificação da realidade social.

A política educacional busca organizar o modelo educacional que deve ser seguido no Brasil e acaba por atender os interesses de seus formuladores,

Azevedo (1997, p. 59) define o conceito de política educacional “[...] como programa de ações construídas também para atender objetivos e decisões políticas que se realiza por meio do Estado e se materializa nos espaços educacionais”.

A autora também aponta para o fato das políticas públicas voltadas para a educação que se materializam por meio de legislação, programas e projetos destinados a modernizar a educação e garantir assim a hegemonia como soberania da vontade do Estado.

A autora afirma que o planejamento é o caminho em que a política pública encontra o espaço de concretização das ideias e de propagação desse projeto.

Azevedo (2014) esclarece a relação que existe entre plano e planejamento e afirma que o plano traz de forma sistemática os anseios de uma sociedade de forma estruturada que consolida o planejamento.

Na direção de Azevedo, Salerno (2007, p. 16) define, de forma mais restrita, a expressão plano e planejamento, mas deixa claro que não há dissociação entre ambos, apenas distinção conceitual.

Planejamento envolve o processo de discussão, de negociação, de tomada de decisões, e plano, o registro formal do processo, o corte necessário para o estabelecimento de ações num período, o que define e expressa as ações a realizar.

Nessa perspectiva Bruel (2012) estabelece três níveis de planejamento que, segundo ele, estão presentes na ação educativa: o planejamento educacional,

escolar e de ensino. Este estudo se reportará ao planejamento educacional como política pública, sob a ação dos entes federados que está destinado à organização da educação de forma ampla e integralizada.

Assim, a pesquisa vê o planejamento educacional como instrumento que possibilita a materialização dos interesses coletivos da sociedade por uma educação de qualidade, como também, manifestação dos interesses das classes hegemônicas no direcionamento da política educacional no Brasil, ocasionando “[...] o deslocamento da intencionalidade com a ação que se requer qualificar” (SALERNO, 2007, p. 18).

No entanto, é válido atentar para o fato de que apenas o planejamento não é suficiente para a garantia da representação da sociedade, já que também está presente nos discursos governamentais, como ferramenta de justificação das políticas educacionais que buscam resolver o problema da educação no Brasil, mas que, muitas vezes, cumpre apenas o papel burocrático para o qual foi pensado, acirrando ainda mais a desigualdade social.

Segundo Boff (2016, p. 119) “[...] o principal problema brasileiro, que atravessa toda a nossa história, é a monumental desigualdade social que reduz a grande parte da população à condição de pobres” e não será o planejamento que irá resolver essa desigualdade<sup>5</sup>.

Ao analisar a história do planejamento no Brasil, deve ser considerada a questão da desigualdade social que é tão visível nos tempos atuais. Sendo assim, percebe-se que o planejamento sempre foi marcado como campo de embates e conflitos a partir da existência de disputas de projetos diferentes, cujos objetivos e interesses divergiam a partir de visões diferentes de organização da política educacional materializadas nos planos de educação (DOURADO, 2011).

Gramsci aponta para o fato de que os interesses que prevalecem nas políticas públicas a partir do planejamento educacional estão na sociedade civil, composta de diversas instituições e organismos que nem sempre representam a classe trabalhadora, como na sociedade política.

Por isso Gramsci preconizava que na luta pela hegemonia deveria existir a luta da tomada do poder pela classe trabalhadora através da guerra de movimentos

---

<sup>5</sup> Boff (2016, p. 119) el principal problema brasileño, que atraviesa toda nuestra historia, es la monumental desigualdad social que reduce a gran parte de la población a la condición de chusma. *Versão original.*

ocupando os postos do Estado pelas vias democráticas com o objetivo de democratizar os aparelhos do Estado (VACA, 1987).

Esse seria o caminho para a modificação social que pode, também, ser materializado a partir das políticas públicas através da participação da sociedade. Então, cabe a reflexão sobre se de fato o planejamento educacional como política pública abre espaço para a permanência das vozes dessa sociedade, pois como instrumento representativo do projeto de sociedade para a educação, acaba por adquirir a intencionalidade de quem o controla.

Nessa direção, o planejamento educacional acaba por adquirir um caráter dual. Esse caráter configura-se de forma explícita no interior da sociedade civil como arena de disputas de interesse entre Estado e classe trabalhadora, segundo Gramsci, termina por legitimar os interesses privados em detrimento de interesses das classes desfavorecidas.

Na maioria das vezes, essa legitimação é consentida de forma indireta pela sociedade que apresenta as mínimas condições de atuar de forma crítica por diversos fatores como, por exemplo, o desconhecimento da temática em debate. Mas comparecem por meio de convocação para fazer parte de audiências públicas ou outros espaços institucionalizados de decisões.

Somando-se a essa ausência de condições está o fato de deixar este, comparecer às reuniões pelo simples indicação das instituições da qual faz parte, porém desconhecem até os motivos de tais convocações, por não terem sido preparados a participar de forma ativa.<sup>6</sup>

Diversas vezes, o grupo representativo da sociedade civil é convocado para referendar as ideias de um grupo menor, classe hegemônica, que foram previamente estabelecidas necessitando apenas da presença representativa da sociedade para legitimar essas ideias sob a bandeira da participação.

Essa realidade nos leva a refletir sobre a intencionalidade do Estado ao reforçar a necessidade de um sujeito sem preparação crítica para não questionar ou recusar aprovar as propostas demandada pelo Estado no tocante à elaboração das políticas educacionais.

---

<sup>6</sup> Conceito tratado na seção anterior por Bordenave (1994) como forma do sujeito participar de forma ativa ele precisa tomar parte e ser parte, a partir da consciência histórica que, segundo Gramsci (2007) o faz se unir aos demais em prol de objetivos comuns.

Quando, no plenário, um grupo se manifesta contrário as suas propostas, entra em cena a figura do planejador articulador que se torna instrumento a serviço do Estado para garantir o direcionamento favorável das ações.

Calazans (2003, p. 15) sinaliza para o fato de o planejador acabar por estar a serviço do Estado, reforçando os interesses particulares e articulando com a sociedade para que a permissão seja dada de forma consensual e legítima.

Para Calazans (2003), o Estado tem mais força de interferência no planejamento educacional, primeiro pelo fato de ser detentor dos meios de produção de efetivação da política educacional.

Na análise sobre planejamento educacional no Brasil, é necessário questionar o papel do Estado, no decorrer da construção histórica do planejamento, como será discutido com mais ênfase no decorrer da seção e sua relação a partir dos interesses políticos e econômicos com o capital.

Para fortalecer seus interesses, o Estado diminui seu papel executor e passa a desempenhar o papel de regulador, que, sob orientação dos financiadores da educação no Brasil, passa a assumir o processo de avaliação e controle da aplicação dos financiamentos do capital estrangeiro, garantindo por sua vez a sobrevivência do Sistema Nacional de Educação e a política monetária do capital estrangeiro.

Partindo da interferência do capital estrangeiro na elaboração da política educacional do Brasil e na luta pela organização do sistema educacional, Saviani, que desde 1970, em sua tese de doutorado, discute a não existência de um Sistema Nacional de Educação – SNE, e mostra que existe uma relação estreita entre o Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação, ou que chamam de sistema.

Segundo o autor, o plano tornou-se a tentativa de organizar a educação em um sistema, articulando os vários elementos necessários à execução das políticas educacionais brasileira. O sistema precisa da existência do plano para se materializar na tentativa de provar seu caráter organizador da educação.

Saviani (2010) mostra também que a relação entre o sistema de educação em nível nacional e um plano nacional que abranja essa organização precisa da intencionalidade para se manter dinâmico e existente.

Segundo ele, "[...] podemos dizer que a formulação de um Plano Nacional de Educação se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias" (SAVIANI, 2010, p. 388).

Nessa perspectiva, é necessário que as ações sejam intencionalmente voltadas para a sobrevivência do sistema e o plano torne-se aliado na busca de manter vivo o Sistema Nacional de Educação.

Gracindo (2010) diferencia SNE e PNE a partir da conceituação legal do direito à educação. Segundo a autora, o Sistema Nacional de Educação é o espaço em que o direito à educação garantida na Constituição Federal de 1988, como também na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, deve ser garantido. O Sistema Nacional surge como forma de gestão da educação a partir da articulação com os entes federados na garantia desse direito.

Apesar de sua importância, autores como Bordignon (2009), questionam a presença de autoritarismo no trato da educação impossibilitar a efetivação do SNE. Saviani (2009) mostra os obstáculos filosófico-ideológicos como entrave à efetivação de um Sistema Nacional.

Cury (2009) aponta para o fato da não concretização do SNE esbarrar na desigualdade da sociedade capitalista. Mesmo sendo uma demanda histórica da sociedade, o SNE não consegue ser concretizado pelo fato da impossibilidade de existir um Sistema Nacional de Educação sem a autonomia dos entes federados (GRACINDO, 2010).

Cury (2009, p. 19) afirma que o motivo para tanta dificuldade na implantação do Sistema Nacional de Educação parte de o fato do SNE ser um espaço de "busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder", que se torna mais polêmico quanto a questão de ser nacional porque não garante aos entes federados a autonomia necessária para atuar como sistema.

A contradição da existência de um sistema único em um país marcado pelas diferenças e desigualdades também questiona a viabilidade da soberania de um Sistema Nacional de Educação, visto que um sistema sugere articulação entre os entes que participam.

Bordignon (2009) considera essencial a existência da trilogia Sistema Nacional de Educação, Conselhos de Educação e Plano Nacional de Educação para organizar a educação brasileira. De acordo com o autor, o Plano Nacional de Educação se torna um orientador da política educacional a partir de sua estrutura



em metas e estratégias, como está definido no PNE com vigência até 2024, que desde 1934 assumia o papel de diretriz para a educação.

O Plano, que chegou a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação em 1937, assumia claramente uma feição de lei de diretrizes e bases. A primeira Lei de Diretrizes e Bases (Lei 4.024/61) veio consolidar a idéia de um projeto nacional global de educação, abrangendo todos os níveis de ensino. (BORDIGNON, 2009, p. 9).

O autor aponta para o fato da Constituição Federal de 1988 ampliar os Sistemas de Ensino para os municípios e coube à LDB, aprovada em 1996, definir as diretrizes e competência de cada sistema, no entanto ficou sem definição concreta o regime de colaboração.

A seção 2 (dois) se propõe, a partir da literatura específica sobre planejamento educacional, abordar o aspecto do planejamento como ato político e como o mesmo pode ser estrategicamente utilizado como instrumento de luta social ou de legitimação de interesses particulares de grupos econômicos e politicamente desenvolvidos, moldando o caráter dual do planejamento.

A reflexão da seção passa pelo percurso histórico do planejamento educacional no Brasil, que sempre esteve atrelado aos Planos de Desenvolvimento dos governos, presente nas agendas políticas, caracterizado como política de governo, que inicialmente não via a educação como prioridade e não relacionava com os problemas sociais.

A partir da introdução, na década de 1930, do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, o diagnóstico da realidade educacional brasileira sinalizou para a necessidade de implantar um novo modelo de educação no qual o aluno fosse visto como um sujeito que aprende e ensina, dando espaço, depois de décadas de embates, ao Plano Nacional de Educação 2001-2010 e 2014 -2024.

### **3.2 Planejando a educação no Brasil: do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova ao Plano Nacional de Educação**

O planejamento técnico, utilizado como estratégia, fez parte da organização econômica dos países no pós-guerra, “[...] com o objetivo de impulsionar o processo de desenvolvimento da região” (FONSECA, 2013, p. 83). Segundo a autora, seguindo a linha de planejamento técnico, o presidente Juscelino Kubitschek - JK (1956-1960) encabeçou o Plano de Metas que englobou todos os setores da

sociedade, inclusive a educação, considerado a primeira experiência de planejamento governamental no Brasil (AZANHA, 1993).

De acordo com os estudos de Ianni (1991) sobre o planejamento econômico no Brasil nos anos de 1930 a 1970, a prática de planejamento solidificou-se no governo JK para propiciar a abertura do país ao capital estrangeiro estreitando as relações entre os países hegemônicos e a economia no Brasil, o planejamento tornou-se um forte aparato técnico do governo no projeto de consolidação das metas e propostas financiadas pelo capital estrangeiro.

No entanto, nesse período, a educação ainda não era prioridade nas agendas dos governos. O planejamento educacional precisou de um longo período de lutas e reivindicações para a concretização de um plano que contemplasse a educação nacional em todos os níveis e modalidades, a organização de um Sistema Nacional de Educação.

O cenário político em que a ideia de plano educacional fosse necessária, parte do fato da educação ter se tornado um problema social, a partir da década de 1930, principalmente no tocante aos altos índices de analfabetismo no país.

A tabela a seguir apresenta os dados demográficos da população a partir de 1900 até os anos 2000, com suas respectivas taxas de analfabetismo e nota-se que no período de 1930 não houve censo demográfico, mesmo sendo determinado pelo Decreto-lei nº 5.730, de 15 de outubro de 1929.

As forças política da época encabeçada pelo governo Getúlio Vargas, não permitiu que o censo fosse realizado, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, criado em 1936.

O conceito de analfabetismo elaborado pelo IBGE para coletar os dados, parte da ausência total de habilidades de leitura e escrita, em que o sujeito não consegue decodificar nenhum símbolo escrito.

**Tabela 1 – Analfabetismo na faixa de 15 anos ou mais no Brasil – 1900/2000**

Ano	População de 15 anos ou mais		
	Total <sup>(1)</sup>	Analfabeta <sup>(1)</sup>	Taxa de Analfabetismo %
<b>1900</b>	9.728	6.348	65,3
<b>1920</b>	17.564	11.409	65,0
<b>1940</b>	23.648	13.269	56,1
<b>1950</b>	30.188	15.272	50,6
<b>1960</b>	40.233	15.964	39,7

<b>1970</b>	53.633	18.100	33,7
<b>1980</b>	74.600	19.356	25,9
<b>1991</b>	94.891	18.682	19,7
<b>2000</b>	119.533	16.295	13,6

Fonte: IBGE, censo demográfico (2000)

Nota<sup>(1)</sup> em milhares

A taxa de analfabetismo ultrapassava a metade da população brasileira, sendo estendida até 1950. Quando o IBGE amplia seu conceito de analfabetismo para o sujeito que não tem as quatro primeiras séries de escolarização os dados aumentam de forma considerável no impacto de uma realidade econômica e tecnológica.

Apesar de atualmente ter havido uma diminuição na taxa de analfabetismo, os avanços estão longe das metas, pois a desigualdade educacional ainda está atrelada à questão de gênero (mulheres mais escolarizadas que homens), cor e classe econômica (norte e nordeste com maiores taxas) de forma exacerbada. De acordo com dados do IBGE, em 2018 foi registrada uma taxa de 6,8% de analfabetos na faixa etária de 15 anos de idade.

Os dados da época de 1930 apontavam para uma educação como grave problema social. Isso implica tanto na qualidade de vida da população, quanto no desenvolvimento tecnológico e econômico do país.

Azanha (1993) aponta que além desse quadro de analfabetismo e da crise internacional, a migração decorrente da urbanização no Brasil, se tornou motivo para pensar a educação como problema social e como meio de ascensão social.

Diante dessa realidade, a educação começou a ser pensada, não de forma particular, mas integrada à saúde, quando em 1930 é criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde, tendo Francisco Campos à frente da pasta.

No entanto, esse conselho sobreviveu pouco tempo unificado, pois, em 1931, com a reforma Francisco Campos, cria-se o Conselho Nacional de Educação – CNE, buscando organizar a educação a partir de um conjunto de metas condensadas no que se denominou de Plano Nacional de Educação.

A reforma Francisco Campos buscou estruturar o ensino secundário no Brasil ao estabelecer, dentre outras mudanças, um currículo seriado exigindo a obrigatoriedade da frequência escolar, e dividindo o ensino em dois ciclos.

Era uma reforma que beneficiava a elite, porém organizou um sistema educacional que estava solto à mercê de todo tipo de ensino no qual o aluno nem

precisava frequentar para poder fazer os exames. Francisco Campos conseguiu romper com o regime de cursos preparatórios comuns à época, como também os exames de forma parcelada.

As propostas do governo não atendiam aos anseios da sociedade, porque estavam estruturadas de forma a beneficiar a educação da elite e, mais uma vez, na história da educação no Brasil, a classe trabalhadora era desprovida de educação de qualidade.

A partir de discussões e embates, um grupo de educadores, em 1932, com a proposta de materializar a visão peculiar e pioneira da educação, lança um manifesto que busca a ideia unificada de educação, fugindo da ideia fragmentada que muitas vezes é apresentada por meio de planos (DOURADO, 2011).

Por conseguinte, para fugir da ideia de plano fragmentado, a educação saiu de um arcabouço geral como figurava nos planos de desenvolvimento e passou a ser vista como um problema social a partir da visão do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

O Manifesto dos Pioneiros, constituído por 25 intelectuais, dentre eles Anísio Teixeira, estreado depois da Revolução de 1930, tornou-se um elemento contributivo para a educação no Brasil, ao apresentar a proposta de um ensino laico, público, gratuito e obrigatório.

Azanha (1993, p.72) diz que o manifesto “[...] se trata da mais nítida e expressiva tomada de consciência da educação como um problema nacional.”

O manifesto buscava despertar na sociedade o desejo, a atitude e o entusiasmo em busca de uma educação igualitária e que contemplasse todas as classes sociais como um todo, na contramão de um modelo de educação, que, desde os Jesuítas, estava destinada apenas para a instrução da classe dominante.

A redação inicial do próprio Manifesto sinalizava para a necessidade de a educação ser vista e entendida primordialmente como um problema nacional. “Na *hierarchia* dos problemas *nacionaes*, nenhum sobreleva em *importancia* e gravidade ao da educação” (TEIXEIRA, 1984, p. 407). (A redação original foi conservada com o objetivo de garantir a fidelidade do documento).

Segundo Bardin (1977), a importância da conservação da redação original do documento para a análise da situação da época garante ao estudo elementos para a metodologia da interpretação.

Nessa perspectiva, Azanha (1993, p.73) afirma que “[...] o manifesto, era ao mesmo tempo uma denúncia, a formulação de uma política educacional e a exigência de um “plano científico” para executá-la, livrando a ação educativa do empirismo e da descontinuidade”.

A expressão dos anseios sociais materializados em um plano que visivelmente deixava claro a intencionalidade da sociedade em participar de forma ativa da organização da educação no Brasil teve grande influência na Constituição Federal de 1934, fixando, dentre outras ações, a competência da União em elaborar um Plano Nacional de Educação, cabendo ao Conselho Nacional de Educação sua elaboração (SAVIANI, 2010).

Saviani (1998, p. 75) mostra que o plano para a educação dos Pioneiros trazia o “[...] conceito de plano entendido como um instrumento de racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista”, trazendo à sociedade a esperança de uma educação igualitária.

O ideário escolanovista<sup>7</sup>, segundo Vidal (2003, p. 497) que pregava na sua essência “[...] a centralidade da criança nas relações de aprendizagem, o respeito às normas de higienização na disciplinarização do corpo da criança, a cientificidade na escolarização de saberes” teve grande influência na proposta de elaboração do Manifesto porque apresentava também um novo modelo de educação que o período vigente necessitava e, esse modelo tinha uma proposta de inclusão da criança no processo de aprendizagem.

O estudo organizado por Bordignon (2011) aponta que, a partir do Manifesto, em 1932, o planejamento passou do status de modelo meramente técnico para um modelo baseado na dimensão política ao incorporar em sua essência a racionalidade científica tanto almejada pelos pioneiros a educação pensada como problema social.

De acordo com Bordignon (2011, p.3), o Manifesto foi considerado como “[...] o marco inicial da preocupação com o um projeto nacional de educação com visão sistêmica, de totalidade”.

---

<sup>7</sup> Movimento de educadores europeu e norte-americanos que no final do século XX, trouxe uma proposta de combate ao que era considerado tradicional. Aqui, no Brasil, seus representantes traziam uma nova forma de fazer a política educacional, ao modificar a prática escolar, cujo aluno seria o centro do processo de aprendizagem e que pudesse, a partir de sua formação, desenvolver o senso crítico. O grupo denominado de Pioneiros da Escola Nova, defendia uma escola democrática de formação humana e crítica.

Saviani (2012, p.1) mostra que é necessário ter "[...] consciência dos condicionamentos da educação em relação à realidade global; de modo especial, sabe-se quanto a educação depende da estrutura política."

O autor alerta para o fato de a sociedade depender da educação para garantir também o desenvolvimento econômico do país, então, teria que, em algum momento, ver a educação como um problema social, contudo com a consciência de que, apenas ela, não deve ser considerada de forma isolada como a tábua de salvação.

A elaboração do Manifesto foi precedida da reunião anual da Associação Brasileira de Educação – ABE que, em sua V Conferência Nacional, tinha como objetivo a construção do capítulo sobre educação na Constituição Federal de 1934, evidenciando a distância entre o que foi desejado e idealizado pelos Pioneiros e o permitido pelo governo de Getúlio Vargas durante o Estado Novo (1937-1945), pois, “[...] no Estado Novo, a organização das propostas de educação assumiram um caráter moralista expresso, segundo proposta do Ministro Capanema, num código da educação nacional” (BORDIGNON et al, 2011, p. 7).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova apresentou para o Brasil, na época, uma realidade educacional que o país não queria ver, mas foi obrigado a ter que olhar de outra forma, mesmo não aceitando de imediato essa nova visão da sociedade. Saviani (2012, p. 2) aponta para o fato das mazelas denunciadas pelo Manifesto em 1932, serem "quase todas cabíveis ainda hoje."

Durante o Estado Novo, o ministro Gustavo Capanema optou por fazer reformas parciais em detrimento da elaboração de um Plano Nacional de Educação. Em 1942, a reforma Capanema, cujo objetivo foi estruturar o ensino industrial a partir da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, dentre outras mudanças implantadas a partir de oito decretos, não contribuíram para que as propostas da sociedade fossem ouvidas e representadas no plano.

No governo de Gaspar Dutra (1946-1951), a preocupação com a educação distanciou-se da formação humana e prevaleceu a formação técnica, voltada para atender às exigências do mercado de trabalho que pedia a existência de técnicos para executar serviços a baixo custo.

No entanto, não foi identificado, nesse período, nenhum esforço para efetivação das metas do primeiro PNE. Apenas no governo de João Goulart (1946 – 1964) teve a discussão ampliada por conta da aprovação da Lei n. 4.024 de 1961,

primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que, segundo Saviani (2014a), retomou a ideia de um Plano Nacional de Educação.

Em 1962, o CNE fora substituído pelo Conselho Federal de Educação – CEF tendo como líder o conselheiro Anísio Teixeira como redator do novo Plano Nacional de Educação.

O CNE tratou de apresentar a responsabilidade de todos os entes federados na elaboração e execução do Plano Nacional de Educação, e também mostrou a necessidade de garantia de recursos para que o plano pudesse ser desenvolvido.

Já que aquele plano encontrava-se apenas no papel, e, nesse formato, não tinha força de lei, parecia mais um conjunto de regras sobre a educação do que a organização da educação como um todo.

O primeiro Plano Nacional de Educação, aprovado sob vigência da Lei 4.024/1961, deixou muitas lacunas, inclusive sobre a quem competia elaborá-lo (LOUREIRO, 2016), bem como, a inserção das escolas particulares e católicas na distribuição dos recursos públicos (SAVIANI, 2014a).

Fonseca (2013) afirma que a ausência de um planejamento unificado que pregasse a existência de um ensino laico e gratuito não era visível ainda, a descontinuidade política dos governos cada vez mais fragilizava a solidez do ideário do plano expresso no Manifesto dos Pioneiros.

Cabe questionar a intencionalidade presente no planejamento educacional, perceber se a convocação da sociedade para participar do processo de elaboração, execução e avaliação do planejamento realmente encontra espaço para atuação. E ainda, até que ponto o planejamento é apresentado pelo poder público como um instrumento direcionado à materialização da política educacional no Brasil que atenda às necessidades da sociedade.

Cabe investigar também, o espaço reservado à participação da sociedade como essa participação é de fato concretizada e, se o discurso e as reivindicações da sociedade são ouvidos e estão presentes nos documentos finais.

### **3.3 O caráter dual do planejamento educacional: controle ou instrumento de modificação social**

A definição de caráter dual do planejamento educacional, abordada neste estudo, ancora-se no conceito de Calazans (2003, p. 12) que define como sendo “[...] a intervenção do Estado [...] de repasse de medidas que agravam a perversa situação de violência na qual os excluídos são as maiores vítimas”. Bem como pode se tornar um instrumento de intervenção da sociedade civil na mudança de realidades opressoras.

A utilização do planejamento como instrumento de controle ficou evidente no período de 1964 a 1988 a partir da Ditadura Militar. Nesse período, foi identificado “[...] a centralidade do Estado na condução da organização política e econômica da sociedade brasileira foi reconhecida pelo governo militar que a elevou ao extremo” (FERREIRA, 2013, p. 59).

A concepção de planejamento que vigorou, com base no ideário de uma nação desenvolvimentista, foi o da lógica tecnocrática que via no planejamento educacional, e também no planejamento econômico, motor de desenvolvimento do país e instrumento central de materialização das propostas do governo.

A Ditadura Militar inaugura os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND como materialização das propostas do governo na implantação do novo regime no país. O I PND (1972-1974) tinha o objetivo de levar o Brasil ao *status* de país desenvolvido, enquanto o II PND (1975-1979) queria, a partir do aumento da mão de obra qualificada, garantir à nação desenvolvida o assegurado no primeiro plano (BORDIGNON, 2011).

Depois da efetivação do golpe militar em 1964, foram organizados movimentos para preparação das reformas educacionais com o propósito de vincular “[...] a educação pública aos interesses do mercado”. Visava também garantir o “[...] favorecimento da privatização do ensino” (SAVIANI, 2008, p. 295). O ensino médio seria incumbido da preparação profissional, enquanto o ensino superior iria formar a mão de obra especializada.

A estreita relação entre o governo brasileiro e dos Estados Unidos foi celebrada com os Acordos MEC-USAID (SAVIANI, 2008) implementados no Brasil pela Lei nº 5.540/1968, cuja proposta principal, era a reforma do ensino brasileiro com base nas propostas dos Estados Unidos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Dentre as inúmeras reformas do acordo teve a obrigatoriedade do ensino de língua inglesa, a renomeação dos cursos, o primário e o ginásio foram fundidos no primeiro grau, com oito anos de



A criação do Ministério do Planejamento desviou o enfoque político social da educação para o econômico-político como esperava seus financiadores. Assim, a educação seria gerida de forma a desenvolver as propostas e objetivos do governo, voltada para a economia e o gerencialismo. Assim sendo, em 1965, a revisão do Plano Nacional de Educação saiu da competência do Conselho Federal de Educação e passou para o Ministério do Planejamento.

Nessa época, os planos de educação ficaram vinculados aos planos de desenvolvimento com a denominação de “[...] Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC)” (SAVIANI, 2014a, p. 78).

A existência do Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>9</sup>, na década de 1970, no decorrer da organização política dos governos conferiu à educação um status de interesse coletivo dos financiadores internacionais.

A educação passou a ser vista como moeda valiosa, por dispor da maioria da população sob sua influência, passou a atender às necessidades do mercado ao estreitar as relações entre o planejamento educacional e a economia e dando ênfase ao ensino profissional como meio de atender às regras exigidas pelo mercado.

Com a eleição de Tancredo Neves, a década de 1980 caracterizada por uma forte crise por conta do término do período da ditadura militar, trouxe ao cenário econômico a figura imperativa do Fundo Monetário Internacional – FMI que buscou reestruturar o modelo de administração do país e, conseqüentemente, a forma como a educação estava organizada.

Uma década marcada por lutas pela redemocratização do país trouxe ao cenário nacional a instituição do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP. Oriundo do Fórum Nacional pela Constituinte, criado em 1986, culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988, relegando ao Congresso Nacional o papel de elaborador do Plano Nacional de Educação (LOUREIRO, 2016).

A Constituição Federal de 1988 deu abertura à sociedade na retomada da participação no planejamento das políticas públicas educacionais.

---

duração, perdendo um ano no formato anterior, o curso universitário passou a denominar terceiro grau, alterou a carga horária de várias matérias e inseriu no currículo Educação, Moral e Cívica.

Nessa direção Bordignon (2011, p. 17) diz que “[...] o novo conceito de participação, a partir da Constituição de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada”.

Na verdade, a proposta de participação foi efetivada desde as discussões da lei de Diretrizes e Bases da Educação construída a partir das propostas das entidades de estudantes, entidades de professores, das associações, com o objetivo de discussão da nova lei entregue ao Deputado constituinte Octávio Elisio (PMDB).

A questão principal dessa luta por uma educação de qualidade foi à destinação dos recursos públicos de forma exclusiva à educação.

No entanto, a proposta aprovada que vigora atualmente, trouxe alterações em seu texto de forma a não contemplar os recursos destinados de forma exclusiva e sim prioritária dando espaço para outras maneiras de destinar os recursos.

Outro evento que trouxe a proposta que reforçou a aprovação da LDB de 1996 foi a Conferência Mundial sobre educação para todos, ocorrida de 5 a 3 de março em 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia.

A conferência reuniu 155 países a partir do diagnóstico feito sobre a efetivação da educação como um direito de todos, acordado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

A identificação de altos índices de crianças fora da escola, como 100 milhões de crianças sem escolarização primária destes, 60 milhões eram meninas, 960 milhões de adultos analfabetos em diversos países, dentre outros dados estatísticos (UNESCO, 1998), revelam o fracasso do mundo em relação à educação.

A conferência Mundial teve como objetivo traçar metas educacionais para garantir o desenvolvimento econômico dos países envolvidos, ou seja, a educação passa do status de direito social para uma mercadoria negociável, em que a lógica do mercado supera a lógica do direito. Nessa direção, “[...] atributos do direito à educação passam a ser pensados a partir de uma visão mercantilista de organização social” (COUTINHO, 1994).

A Conferência Mundial contou com o financiamento da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, Fundo das Nações Unidas pela Infância–UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e pelo Banco Mundial.

Em nome de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, cabe refletir o peso que tem a definição das palavras, já que necessidades básicas de

aprendizagem não tinham o mesmo conceito para a sociedade e para o governo, que condensava na declaração as metas e objetivos educacionais baseados em um modelo neoliberal de administração política e econômica.

Quando a Declaração Mundial de Educação para Todos afirma, em seus artigos a necessidade de expansão do enfoque, estabelece a abrangência de toda a política neoliberal de garantia do desenvolvimento econômico dos países, para que nenhum aspecto da educação seja deixado de fora, para que todo o potencial humano seja de fato explorado a ponto de garantir a aprendizagem e a expansão econômica (UNESCO, 1998).

Cabe verificar que a Declaração feita pelos países, também teve seu lado positivo no tocante à melhoria do quadro degradante pelo qual passava a educação na época. No entanto, mesmo com esse benefício feito às crianças e aos adultos que estavam fora da escola, é necessário analisar também a intencionalidade dos elaboradores e financiadores do acordo, pois quanto mais pessoas estiverem fora da escola, menos poder de controle tem o governo sobre a sociedade.

A escola como meio de difusão da cultura controlada, ou seja, espaço em que o Estado regula e controla por meio de conteúdo, metodologias e difusão de ideias, tem a garantia do controle social.

Em apenas 10 artigos, a Declaração Mundial apresenta aos países que aderiram a conferência um modelo de educação que deve seguir para a construção de um modelo de sociedade que a classe política e econômica neoliberal quer formar.

A declaração traz a proposta de uma educação para todos, mas o que está embutido na concepção de educação para todos é defesa da igualdade dos homens pela burguesia, enquanto classe revolucionária que passa a advogar a escolarização para todos a partir da estruturação dos sistemas de ensino (SAVIANI, 2000).

Desta maneira, para garantir que a Declaração Mundial fosse implantada nos países signatários, políticas públicas educacionais foram elaboradas com a finalidade da materialização das metas propostas na Declaração e para isso a educação esteve presente nas agendas dos governos e nos Planos de Desenvolvimento.

A partir da elaboração dos Planos de Desenvolvimento, como o Plano Brasil Novo, no governo Collor (1990-1992) – modelo de plano plurianual de governo – o

planejamento educacional tinha que atender às propostas da Declaração Mundial de Educação para Todos.

Também o Plano Diretor da Reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), concedendo à iniciativa privada a concessão de serviços públicos em que os interesses políticos e econômicos de grupos estrangeiros se fortaleceram na utilização do planejamento como ferramenta de legitimação das políticas governamentais.

Para Frigotto e Ciavatta (2003, p. 107), é “[...] o governo FHC que, pela primeira vez, em nossa história republicana, transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado”.

Para garantir o desenvolvimento do país, a educação foi o campo que mais sofreu com as reformas. A redução de custos da educação pública e o aumento de vagas no setor privado se tornaram manifestações evidentes da política neoliberal, o beneficiamento do privado em detrimento do público.

O cenário favoreceu as discussões da sociedade sobre que tipo de projeto educacional queria para o Brasil, discussões essas que alavancavam o que seria concretizado no Plano Nacional de Educação de 2001.

A primeira iniciativa de elaboração do Plano Nacional de Educação, depois da abertura política, ocorreu em 1993, denominado de Plano Decenal de Educação para Todos, que sofreu grande influência do que preconizava a Declaração Mundial de Educação para Todos, cujo objetivo era direcionar as reformas educacionais (SAVIANI, 2014a).

O foco no Ensino Fundamental, nessa primeira proposta do Plano Decenal, deixando as demais modalidades e etapas da educação, revelou a fragilidade e o descomprometimento de quem estava na elaboração do plano que não buscou pensar a educação como um todo.

Com isso percebe-se que o planejamento educacional deixa de ser a representação organizada da vontade da sociedade, aquilo que Gramsci considera como pressuposto da participação social e passa a ser usado como instrumento de legitimação dos interesses dos grupos hegemônicos, que buscavam atender o que fora recomendado em Jomtien (1990) ao ampliar o ensino fundamental e implantar avaliações em larga escala com o propósito de aferir o quanto de investimento empregado na educação brasileira estava, efetivamente, dando resultados.

No final do prazo desse plano decenal, sua avaliação apontou que grande parte das metas não foram desenvolvidas pelos governos federal, estaduais, distrital e municipal.

A criação simbólica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF apenas descentralizou, para os entes federados, responsabilidades e não recursos, ao impossibilitar a efetivação das metas que dependiam de garantia de recursos para sua execução.

Rezende (2011, p. 201) afirma que:

Enquanto o planejamento praticado nos anos de 1970 tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão do regime político vigente, o de hoje não pode ignorar a pluralidade da representação política e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vista à promoção e à defesa de seus particulares interesses.

Não cabe mais, na sociedade do século XXI, a existência de um planejamento sem a participação da sociedade. O planejamento participativo deve contemplar a realidade social com suas peculiaridades regionais, para que não se torne um documento generalizado no qual a vontade da sociedade não esteja nele representada.

O Plano só terá coerência se para quem ele é destinado, a classe trabalhadora, tenha sua participação na elaboração e acompanhamento de suas metas. Nessa perspectiva, Arelaro (2007, p. 902) afirma que:

[...] as avaliações dos planos nacionais já elaboradas no Brasil – trienais quinquenais e decenais – explicitam que tais planos, a quase totalidade elaborada por especialistas ou tecnocratas sem contato com a realidade social, tiveram como objetivo maior o cumprimento de exigência burocrática, dispensando a participação dos grupos sociais que seriam atingidos por suas propostas, e, em função disso, acabaram se tornando “letra morta”, pois ninguém se sentiu impelido ou comprometido a implementá-los.

A autora atenta para o fato de a participação da sociedade ser aclamada no cenário nacional com o objetivo de que a mesma sociedade se engaje no acompanhamento e monitoramento das metas e estratégias traçadas para a educação em um período de dez anos.

Os planos de educação, no decorrer de sua construção histórica, revelam que, desde 1930, sempre serviram de embate entre forças antagônicas que durante os governos e a partir da inserção maciça do capital estrangeiro no financiamento da educação tornaram-se arena de conflitos e debates.

No entanto, o planejamento educacional também pode e deve ser utilizado como instrumento de prática social de transformação da realidade a partir da concepção de uma educação como prática da liberdade (FREIRE, 1967).

Quando Freire (1967, p. 43) analisa a sociedade e a postura do ser humano como agente transformador, afirma que é por conta da sua interação com o mundo que o homem tem condições de modificar sua realidade.

A partir das relações do homem com a realidade, resultantes de estar com ela e de estar nela, pelos atos de criação, recriação e decisão, vai ele dinamizando o seu mundo. Vai dominando a realidade. Vai humanizando-a. Vai acrescentando a ela algo de que ele mesmo é o fazedor. Vai temporalizando os espaços geográficos. Faz cultura. E é ainda o jogo destas relações do homem com o mundo e do homem com os homens, desafiado e respondendo ao desafio, alterando, criando, que não permite a imobilidade, a não ser em termos de relativa preponderância, nem das sociedades nem das culturas. E, na medida em que cria, recria e decide, vão se conformando as épocas históricas. É também criando, recriando e decidindo que o homem deve participar destas épocas.

O autor sinaliza para a necessidade de preparar esse homem para que possa se ajudar, não depender do assistencialismo do Governo, visto que essa relação de dependência leva o sujeito a uma acomodação da situação vigente e a não conseguir participar para modificar as situações problemas pela qual passa em sua existência.

E o assistencialismo “[...] é uma forma de ação que rouba ao homem condições à consecução de uma das necessidades fundamentais de sua alma – a responsabilidade” (FREIRE, 1967, p. 57).

A participação requer do sujeito responsabilidade e envolvimento que se tornam elementos essenciais para a elaboração do planejamento educacional como instrumento de modificação da realidade social.

E responsabilidade se adquire participando. O desconhecimento da realidade obriga o sujeito a uma limitação ou ausência de participação no planejamento em geral, como também no planejamento educacional.

E esse desconhecimento da realidade juntamente com o assistencialismo leva o sujeito ao distanciamento da experiência democrática, porque “[...] o mecanismo de inversão que transforma a realidade em ilusão ou a ilusão em realidade” (RANCIÈRE, 2013, p. 34) acaba por contribuir com esse distanciamento.

O sujeito necessita dessas experiências que o leve a querer tomar partido das situações do cotidiano, a ser parte das decisões como proposta de modificação dos

problemas sociais e a educação pode ter esse papel de acordo com as intenções de sua formulação.

Uma educação que possibilitasse ao homem a discussão corajosa de sua problemática. De sua inserção nesta problemática. Que o advertisse dos perigos de seu tempo, para que, consciente deles, ganhasse a força e a coragem de lutar, ao invés de ser levado e arrastado à perdição de seu próprio “eu”, submetido às prescrições alheias. Educação que o colocasse em diálogo constante com o outro. Que o predispusesse a constantes revisões. À análise crítica de seus “achados”. A uma certa rebeldia, no sentido mais humano da expressão. Que o identificasse com métodos e processos científicos (FREIRE, 1967, p. 90).

Com base nessa educação que garanta condições ao sujeito de percepção da realidade, Vasconcelos (2002) aponta o planejamento como espaço de luta e de participação do sujeito. Segundo o autor, o planejamento deve contemplar a análise da realidade, a projeção da finalidade e as formas de mediação.

Calazans (2003, p.15) traz a reflexão sobre a necessidade de preparação do sujeito para que tenha condições de participar do planejamento, para que essa ação se torne um ato político e não apenas um ato de legitimação das ações do Estado.

Para que o planejamento não seja utilizado pelo governo como instrumento de controle “[...] o grande remédio é a participação” (GANDIN, 2000, p. 108). Um planejamento que garanta espaço para práticas dialógicas, em que o sujeito tenha condições e suporte de participação e fazer com que seus problemas e necessidades sejam representados também nos documentos de materialização das políticas públicas educacionais.

Nesse caminho, os planos de educação sempre foram espaços de conflitos em que estão representados os interesses das minorias em detrimento das necessidades das majorias.

O que foi percebido, a partir da análise, é que na trajetória dos planos de educação o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova trouxe uma proposta de plano integral, com ensino laico e de qualidade, afirmando ser necessária a utilização de métodos científicos no trato da educação e de seus problemas, cujos anseios da sociedade estavam materializados no plano.

No entanto, no transcorrido dos anos, esse modelo de plano não foi aceito pelo governo que apresentou modelos que atendessem às propostas e interesses do Estado.

O segundo Plano Nacional de Educação, ancorado no capítulo 214 da Constituição Federal de 1988, foi elaborado em 1996, por força da aprovação da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

O PNE foi sancionado sob a Lei nº. 10.172 em 9 de janeiro de 2001 e trouxe como contribuição para a educação o levantamento da realidade educacional brasileira a partir do diagnóstico que serviu de bases para a elaboração das metas, trazendo a obrigatoriedade de Estados e Municípios, bem como o Distrito Federal de elaborarem seus respectivos planos de educação.

Nessa trajetória, Saviani (2010, p. 391) afirma que o PNE:

[...] resultou de duas propostas: uma elaborada pelo MEC na gestão Paulo Renato, do governo FHC, e outra gestada no II Congresso Nacional de Educação. A proposta do MEC, dado o empenho em reorganizar a educação na égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, revelou-se um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. Pelo empenho em se guiar pelo princípio da “qualidade social”, poderíamos considerar que a segunda proposta entende o plano como um instrumento de introdução da racionalidade social na educação.

O terceiro Plano Nacional de Educação, plano em vigência, teve seu projeto de Lei nº. 13.005 enviado pelo governo ao Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2010, mas só foi sancionado em 25 de junho de 2014. Contou com um conjunto de vinte metas e suas respectivas estratégias que tentaram organizar a educação nacional.

Efetivamente, no Brasil, a cultura de elaboração de planos de educação continuou durante muito tempo a cargo de setores específicos do governo que, ao longo do tempo, não tiveram a sociedade com atuação efetiva na sua elaboração.

O planejamento educacional no Brasil, de acordo com Bruel (2012, p. 45) ficou definido como um “[...] campo de atuação do poder público, ou seja, de opção em relação aos horizontes que se pretende alcançar e as estratégias para a sua concretização”.

Dessa forma, a autora questiona a impossibilidade da neutralidade no planejamento, já que se tornou um processo de decisões políticas, que implica na expressão do jogo de interesses presente no processo de elaboração, execução e avaliação do planejamento educacional, também revestido de aspectos burocráticos dificultando ainda mais sua utilização como ferramenta de luta social.



Atualmente, com mais frequência, a sociedade é chamada a participar, no entanto cabe a reflexão sobre que tipo de participação a sociedade está desenvolvendo a partir dos grupos e organizações convocados pelos governos para fazer parte da elaboração dos Planos de Educação.

Com base no discurso de planejamento participativo, a sociedade é convocada a participar da elaboração do PNE (2001-2010) e PNE (2014-2024), a sociedade precisa conhecer os rumos da política educacional no país para os próximos dez anos.

**4 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: o Plano Nacional de Educação (2001-2010 e 2014/2024) como arena de conflito de interesse entre as propostas da sociedade e as propostas do governo**

*... não sei se fui claro, não fostes, mas não tem importância, claridade e obscuridade são a mesma sombra e a mesma luz, o escuro é claro, o claro é escuro, e quando a alguém ser capaz de dizer de facto e exactamente o que sente ou pensa, imploro-te que não acredites, não é porque não se queira, é porque não se pode (Saramago, 1988).*

Diante do que foi analisado na seção anterior sobre a história do planejamento no Brasil, percebeu-se que, o fato de excluir a sociedade do debate e das decisões de elaboração do planejamento de políticas educacionais, gerou, a partir da avaliação das políticas públicas educacionais, a não efetivação dessas políticas mediante o distanciamento entre quem formula, quem decide e quem executa.

Nessa perspectiva, o planejamento participativo ganha visibilidade no cenário político como um instrumento de representação das vontades da sociedade em busca da mudança da realidade vivida. O planejamento participativo “[...] foi desenvolvido para instituições, grupos e movimentos que não têm como primeira tarefa ou missão aumentar o lucro, competir e sobreviver, mas contribuir para a construção da realidade social” (GANDIN, 2001, p. 82).

Gandin (2001) aponta como característica do planejamento participativo, primeiro, a consciência da não existência de participação na sociedade e, segundo, a instrumentalização do sujeito para intervir e modificar a estrutura desigual imposta pela sociedade capitalista em direção a um novo modelo de sociedade pautada na equidade.

O autor descreve três níveis de participação que, dependendo da intenção de quem está no controle da orientação, podem ser usados de forma contrária ao que preconiza a orientação social que seria a colaboração, decisão e construção em conjunto.

O primeiro nível é o da colaboração “[...] em que a autoridade chama as pessoas a trazerem sua contribuição para o alcance do que esta mesma autoridade decidiu como proposta” (GANDIN, 2001, p. 89).

Cabe, nesse momento, a reflexão sobre o nível de qualidade do que as pessoas têm a trazer como contribuição, pois, se o sujeito não tem preparação, nem experiência, vivência da participação, nem consciência histórica de todo o processo, além de outras condições pelas quais precisaria ter para poder participar de forma

consciente das propostas sugeridas, essa participação pode ficar apenas no plano representativo e não no plano político como forma de transformação da realidade.

O segundo nível chamado de nível de decisão, o autor sinaliza para o fato de o sujeito ter que decidir com base nas 'ordens' que recebeu para decidir, ou seja, geralmente essas decisões são de caráter menor e muitas vezes estão desvinculadas da proposta maior.

No terceiro nível o da construção em conjunto, o autor considera o nível mais difícil de existir porque:

As estruturas existentes normalmente dificultam esse tipo de participação, mesmo quando as pessoas, inclusive os governantes e os chefes, a desejem. É que todo o sistema social é estruturado sobre outras premissas e o próprio pensamento das pessoas não está orientado para esse modo de convivência: em geral, as pessoas não acreditam na igualdade fundamental que têm entre si; acreditam no mais sábio, no mais rico, no mais poderoso, no mais forte... admitindo que estas características sejam suficientes para excluir de direitos fundamentais aqueles que não as possuem em tão alto grau (GANDIN, 2001, p. 89).

Na participação, com base na construção em conjunto, o poder está nas mãos das pessoas e elas, com o sentimento de tomar parte do grupo, teriam condições de participar das ações com a finalidade de modificação da realidade. E tomar parte do grupo significa “[...] estar não apenas nele [no grupo], mas com ele, e não uma simples adaptação, acomodação ou ajustamento” (FREIRE, 1967, p. 41).

Para a sociedade poder participar das decisões políticas precisa de condições necessárias para o exercício dessa participação. Benevides (2009) aponta que na preparação do sujeito e do ambiente para esse exercício, não basta falar em participação consciente se não deixar claro quais as condições que levariam o sujeito a ter essa consciência sempre estarão presentes nos discursos referentes à participação.

A necessidade de participação da sociedade poderia ser um passo para que as políticas educacionais, objeto deste estudo, contemplassem as diversas realidades e se tornassem um projeto que possibilitasse a igualdade entre as classes, o que não seria possível, visto que a intenção do Estado da classe burguesa composta de grandes empresários, não desejaria. Foi nessa ideia de não representação dos interesses da sociedade que o PNE de 2001-2010 não contou com a participação da sociedade.

O plano teve seus trabalhos iniciados em 1997, após a aprovação da LDB de 1996, mas foi aprovado apenas em 09 de janeiro de 2001. E mais uma vez, as necessidades da sociedade não foram consideradas e o texto, que ficou extenso, dizia muito em seu conteúdo, porém não conseguiu sair do papel por não ter envolvido na elaboração quem iria executar como será discutido a seguir.

#### **4.1 A elaboração do Plano Nacional de Educação (2001-2010): uma década marcada pela mera intencionalidade**

A história da educação no Brasil, em especial a tentativa de organizar a educação nacional através do Sistema Nacional de Educação, traz na elaboração dos planos de educação todos os percalços em que a educação passou desde o manifesto aos dias atuais conforme mostra o quadro síntese abaixo:

#### **Quadro 2 – Trajetória do Plano Nacional de Educação**

<b>Ano</b>	<b>Fatos ocorridos na história da educação</b>
1932	Manifesto dos pioneiros, momento em que enuncia diretrizes fundamentais e contribui com a formulação de um Plano de reconstrução Educacional.
1934	Estabelece alínea a do artigo 150, como competência da União “fixar o Plano Nacional de Educação”. Prevendo, no artigo 152, um Conselho Nacional de Educação (CNE).
1936	Reorganizado o Conselho Nacional de Ensino criado em 1931, passando a vigorar em 1937. “Entregando este documento para Ministro da Educação, denominado como ‘Plano de Educação Nacional’”. Encaminhado à câmara, o referido plano não foi aprovado. Caindo no esquecimento.
1959	Crítica de Anísio Teixeira antes da aprovação do Plano, o argumento do referido autor, era que a divisão dos recursos em partes iguais só iludia. Pois o número de alunos da educação primária, média e superior era relativamente desproporcional. Sendo ele designado a ser relator do Plano. Arquetetando assim, uma fórmula matemática para a solução do problema.
1964	Momento do Regime Militar, transferência dos educadores para os tecnocratas, tendo que o MEC (Ministério da Educação) ser subordinado ao Ministério da Educação.
1985	Eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, período marcado pela “Nova República”.
1993	No contexto da Nova República foi editado o Plano Decenal de Educação para todos. Este não plano não saiu do papel.
2001	Aprovada em 9 de janeiro de 2001, a Lei nº 10.172, que institui o Plano Nacional de Educação com vigência de 10 anos.
2014	No dia 25 de julho de 2014 foi sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff a lei nº 13.005 tendo como emente: Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.
2015	Prazo para que Distrito Federal, Estados e Municípios elaborem os seus Planos Municipais de Educação.

Fonte: TEODORA, COSTA, BUENO, NAGEL (2016)

Após o período de redemocratização do país, a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988, a ideia de um Plano Nacional de Educação ganhou força na luta pela organização da educação brasileira.

O art. 214 da Constituição Federal previa a elaboração de um plano que contemplasse todos os níveis da educação e unificasse, a partir de metas e estratégias, todo o sistema nacional de educação. Um plano que, sob força de lei, pudesse garantir a articulação dos entes federados com a proposta de aproximar todos os envolvidos na busca por uma educação que atenda às necessidades da sociedade e contemple as particularidades de cada região.

Não há dúvida de que o que impulsionou a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação para a vigência de 2001 a 2010, além do art. 214 da Constituição Federal, foi a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, sob número 9.394 de 1996.

Os planos decenais de educação buscam ser uma política de Estado e não uma política de governo, por isso sofrem com a descontinuidade de governos na execução e acompanhamento de metas e estratégias.

Bruel (2012, p. 48) afirma que essa falta de continuidade “[...] tem suas origens marcadas pela falta de compreensão da política educacional como uma política de Estado, que leva sua realização a ser vista como ações de governos específicos”.

É evidente que torna-se mais fácil criar políticas de governo como a CONAE, do que fazer a política de Estado, a exemplo do PNE, uma política exequível. Oliveira (2011) aponta para o fato da fragilidade e ineficácia do PNE ser um dos motivos para que o governo criasse suas políticas de governo em vez de continuar executando as ações da política de Estado que seria o próprio PNE.

A aprovação do PNE (2001-2010) ocorreu em processo turbulento de tramitação e com idas e vindas e muitos embates entre governo e setores organizados em defesa da educação. Ao final, o texto aprovado resultou em atrasos em relação a conquistas importantes já inscritas na educação brasileira e foi bastante criticado como limitado pelos setores organizados da sociedade em defesa da educação pública, tendo recebido muitos vetos pelo então presidente FHC, que acabaram por comprometer suas metas e objetivos (OLIVEIRA, 2011, p. 330).

O Plano Nacional de Educação 2001-2010, como um projeto para dez anos, ficou suscetível a ações fragmentadas por parte das mudanças de governo em todas

as esferas políticas. No entanto, essa descontinuidade acaba por desarticular e fragilizar a política de planejamento educacional no Brasil.

A elaboração de um Plano Nacional voltado para a educação deve estar articulada com todos os entes federados para que suas propostas possam ser realizadas por todos.

Nesse sentido o PNE 2001-2010 surge como efetivação da política de Estado para a educação com o objetivo de ultrapassar os planos de governo que sofriam interferência sempre que havia mudança da gestão administrativa de um governo no decorrer da história dos planos.

Depois da aprovação da atual LDB em dezembro em 1996, está explícito no parágrafo I, do art. 87, que após um ano deveria ser encaminhado para aprovação o PNE, contudo o plano foi iniciado na segunda metade de 1997.

Nessa ocasião, o país vislumbrou um plano cujo objetivo deveria ser atender aos anseios da sociedade que buscava uma educação igualitária, pública e de qualidade, mas, na verdade, o que foi visto é que esse plano estava direcionado mais para a concretização dos interesses do governo, como visto no percurso de construção dos planos ao longo das diversas administrações governamentais.

Foram elaboradas duas propostas do PNE para 2001-2010, uma proposta da sociedade a partir do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública em 1996 e outra do governo, elaborada em 1997. Segundo Bordignon (2011, p.22):

A proposta da Sociedade Brasileira – foi elaborada com visão sistêmica, partindo da organização da educação nacional como um todo e detalhando, depois, as metas (118 no total) próprias dos níveis e modalidades de educação e dos profissionais da educação.

A proposta da sociedade, encabeçada por algumas instituições dentre elas a Associação Nacional de Educação-ANDE, Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação-ANFOPE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação-CNTE dentre outras instituições que se organizaram no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, buscava uma educação de qualidade e igualitária.

Valente e Romano (2002) fazem um comparativo das ideias definidas como as diretrizes gerais do plano proposto pela sociedade no projeto de lei nº 4.155/1998, de autoria do deputado Ivan Valente do Partido dos Trabalhadores de São Paulo, transformado na Lei Ordinária nº 10.172/2001 e o que consta no plano.

O quadro a seguir apresenta a diferença entre as duas propostas ainda presentes no item 2 que compõe a introdução do PNE aprovado.

### Quadro 3 - Reivindicações PNE da Sociedade Brasileira x PNE Aprovado

PNE da sociedade brasileira diretrizes gerais	PNE aprovado/Lei 10.172/2001 – item 2, objetivos e prioridades
Consolidar um Sistema Nacional de Educação	Não trata do tema (em verdade opõe-se a esse instrumento).
Assegurar os recursos públicos necessários à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social, bem como à manutenção e ao desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos os sistemas de educação. Assegurar a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico de acordo com as características e necessidades da comunidade, com financiamento público e gestão democrática, na perspectiva da consolidação do Sistema Nacional de Educação	Redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública.
Garantir a educação pública, gratuita e de qualidade para crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais, aparelhando as unidades escolares, adequando-lhes os espaços, alocando-lhes recursos humanos suficientes e devidamente qualificados, em todos os sistemas públicos regulares de educação e em todos os níveis e modalidades de ensino	Não trata do tema em nível de prioridade.
Definir a erradicação do analfabetismo como política permanente – e não como conjunto de ações pontuais, esporádicas, de caráter compensatório – utilizando, para tanto, todos os recursos disponíveis do Poder Público, das universidades, das entidades e organizações da sociedade civil	Garantia de Ensino Fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a educação de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino.
Garantir a organização de currículos que assegurem a identidade do povo brasileiro, o desenvolvimento da cidadania, as diversidades regionais, étnicas, culturais, articuladas pelo Sistema Nacional de Educação. Incluindo, nos currículos, temas específicos da história, da cultura, das manifestações artísticas, científicas, religiosas e de resistência da raça negra, dos povos indígenas, e dos trabalhadores rurais e suas influências e contribuições para a sociedade e a	Não trata do tema em nível de prioridade.

educação brasileiras	
----------------------	--

Fonte: (VALENTE; ROMANO 2002, p.105, 106)

Nessa perspectiva os dois planos tinham algo em comum, a visão oposta de educação e de política educacional.

De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Entretanto, a proposta do governo, elaborada a convite pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, foi suficiente para a organização da educação por meio de metas que garantissem uma educação que elevasse o nível de desempenho dos alunos, tão bem referenciada na meta 26 do ensino fundamental e meta 3 do ensino médio, como meio de garantir uma educação de qualidade na perspectiva do governo, estabelecendo padrões de qualidade a partir da lógica mercadológica imposta por grupos econômicos (GADOTTI, 2008).

Nesse momento, a sociedade também não pode participar em massa da elaboração do PNE porque o curto prazo estipulado pela LDB de 1996 para a construção do Plano não esperava um debate intenso em todo o país (SAVIANI, 1998).

O que houve, então, foram discussões desses conselhos convocados pelo Ministério da Educação e Cultura para que a estrutura do documento fosse elaborada com base no diagnóstico da realidade educacional do país levantada pelos mesmos agentes do governo.

Isso significa que a realidade educacional foi diagnosticada a partir da perspectiva do governo, excluindo de forma clara a presença da sociedade e a análise de uma realidade totalmente diferente daquela apresentada pelo plano



aprovado. O documento de elaboração do PNE para 2001-2010 foi estruturado em três fases:

1. Diagnóstico da situação; 2. Enunciado das diretrizes a serem seguidas; 3. Formulação dos objetivos e metas a serem atingidos progressivamente durante o período de duração do plano. Tal estrutura é aplicada aos níveis de ensino abrangendo: 1. Educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio) e 2. Educação superior. Às modalidades de ensino envolvendo: 1. Educação de jovens e adultos; 2. Educação à distância e tecnologias educacionais; 3. Educação tecnológica e formação profissional; 4. Educação especial e 5. Educação indígena. Ao magistério da educação básica. E ao financiamento e gestão (SAVIANI, 2007, p. 1239).

De acordo com Aguiar (2010, p. 712), no documento final fica evidente como:

“[...] as marcas dos embates ocorridos ao longo da tramitação da proposta, que se manifestam especialmente, quando se trata da aplicação de recursos para garantir o alcance das metas, item que sofreu restrições mediante os nove vetos presidenciais”.

O formato de elaboração do PNE 2001-2010, cuja participação da sociedade foi negada em nome do curto espaço de tempo para garantir o cumprimento da legislação educacional, sinaliza para uma prática que, ultimamente, está se tornando corriqueira no Brasil, que é a elaboração de políticas públicas por meio de documentos oficiais de interesse social.

Quando a sociedade é convocada a participar, em muitos casos, torna-se apenas figurante do cenário, porque o que interessa ao governo é a finalidade burocrática e legal da existência de participação no planejamento educacional no país.

O planejamento segue de forma hierárquica, os que executam não participam da elaboração ou participam de forma irrisória. Quem formula a política, geralmente, está subordinado ao projeto de sociedade governamental.

Nessa direção, a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, teve como maior dificuldade a limitação orçamentária a partir dos nove vetos relacionados ao financiamento educacional, revelando a possibilidade do plano não passar apenas de uma carta de intenção composta de 296 objetivos que acumulou, em seu fracasso, também, a falta de foco.

O plano foi considerado natimorto pela inviabilidade de execução e escassez de recursos destinados para o desenvolvimento das ações. O plano precisava da

destinação de 7% do Produto Interno Bruto – PIB, mas foi vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Acreditava-se que esse quadro poderia mudar com a entrada de outro governo. Iniciaria o governo Lula da Silva (PT). Porém, na realidade, também não foi destinado o percentual necessário. A ideia inicial era que fossem destinados 10%, ficando acordado no congresso um progressivo aumento o que de fato não aconteceu.

O cálculo diz que precisaria de quase o dobro de percentual para garantir o aumento da matrícula e realizar a correção das condições de trabalho e salarial dos professores. Nem mesmo os 7% que fora prometido cumpriria com o estabelecido no plano.

Apesar de todas as problemáticas sofridas pelo plano, como o corte de metas de cunho econômico, considerada a meta base para realização das demais, o plano do governo foi “[...] a principal medida de política educacional decorrente da LDB” (SAVIANI, 1998, p. 3).

Contudo, esse plano ainda não pode contar com a participação efetiva da sociedade, uma vez que, o prazo estabelecido na LDB de 1996 para a elaboração do Plano Nacional de Educação fez com que o Ministério da Educação e Cultura – MEC, apresentasse, em 1997, o documento que deu origem ao PNE (SAVIANI, 1998).

O processo de elaboração do plano sofreu diversas críticas em 1997 pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd, como uma das poucas instituições convocadas pelo poder executivo para fazer parte da rápida discussão da proposta do PNE.

A ANPEd teceu, também, críticas à proposta de PNE por considerar que, em nome do princípio federativo e da descentralização, a maioria das metas estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, omitindo-se o papel da União, além de não contemplar o conceito de Sistema Nacional de Educação, reivindicado pela área. Destacava, ainda, o fato de que a proposta do PNE não considerava as projeções do crescimento demográfico, tendo por consequência que as medidas de financiamento não tratavam de forma adequada as novas demandas (AGUIAR, 2010, p. 711).

A autora confirma que essas críticas não resultaram em nenhum impacto na elaboração do plano, pois a proposta do governo estava consolidada e, mais uma vez na história da participação, a sociedade ali representada de forma tímida, serve

apenas para legitimar as propostas do governo, ao chamar de participação apenas a presença dos membros de instituições sociais nos espaços de discussão.

Saviani (1998, p. 84) sintetiza essa forma de elaboração do PNE como um plano que:

[...] se limita a reiterar a política educacional que vem sendo conduzida pelo MEC e que implica a compreensão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimentos e manutenção do ensino para Estados, Municípios e iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar.

O Plano Nacional de 2001-2010 apresentou muita deficiência na questão de financiamento por parte da União. O documento deixa claro que a maior parte da responsabilidade financeira das metas caberia exclusivamente a Estados e Municípios, como também a outros órgãos da sociedade. No entanto, a parte da União se apresentou de forma irrisória no plano.

Um plano extenso, com uma parte histórica vasta, com metas por modalidades de ensino, no total de 248 metas no projeto enviado ao Congresso Nacional em 12 de fevereiro de 1998, apresentando ao País o que fora considerado pelo MEC como prioridade na educação brasileira.

A luta foi para garantir a implementação do que Saviani (1998, p. 161) considera meta das metas: o financiamento da educação. Pois, “[...] o aumento significativo e imediato dos recursos financeiros é posto como fator indispensável para o enfrentamento satisfatório dos problemas educacionais [...].”

A fragilidade desse plano se deu pelo fato de o próprio governo insistir na impossibilidade de aumentar o financiamento para resolver a questão educacional no Brasil, apesar do governo ter apresentado, em 1998, um volume expressivo de arrecadação, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (SAVIANI, 1998).

Composta de extensas 81 páginas, a Lei nº 10.127 aprovada em 9 de janeiro de 2001, mais de 4 anos depois da elaboração do projeto inicial, aprovada no Governo Fernando Henrique Cardoso, organizava o plano em diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas, unificados com interdependência, para cada modalidade de ensino, desde a educação infantil até o nível superior, acrescentando para este último financiamento e gestão, contemplando também a valorização do magistério (BRASIL, 2001).

Apesar da palavra participação está presente no plano 32 vezes, nenhuma delas acena para o fato da evocação da participação da sociedade na elaboração do plano, que deveria ter se dado desde a construção do diagnóstico até o levantamento de metas que atendessem à realidade dessa sociedade e contemplasse a educação das massas.

O conteúdo expresso no plano revela a intencionalidade de quem o elaborou e, nessa trajetória, é fundamental que seja analisado cada palavra que surge nos documentos oficiais e qual a intenção dessa palavra, já que “por detrás do discurso aparente geralmente simbólico e polissêmico esconde-se um sentido que convém desvendar” (BARDIN, 1977, p. 14).

A autora aponta, também, a necessidade de verificação histórica do contexto para que o conteúdo seja analisado e interpretado com base na interferência que o contexto exerce sobre a construção da intencionalidade materializada no documento.

A concepção de participação empregada no PNE com vigência 2001-2010 é uma participação baseada apenas na presença de representação da sociedade com o objetivo de concordar e legitimar as propostas do governo.

A palavra é empregada no texto com um significado que difere da intencionalidade da sociedade civil, daí, a apropriação do texto do plano para tentar desvelar a forma invisível do que não se apresenta na realidade estudada (MINAYO, 2007).

Quando o plano faz referência à participação, coloca apenas como uma função que deve ser exercida por um membro da comunidade escolar e na escola restringe a participação desse sujeito apenas no âmbito escolar; não sinaliza para a participação dele na elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas educacionais porque para os formuladores de políticas educacionais não há espaço para esse tipo de participação como intervenção social (GRAMSCI, 1999).

O quadro abaixo apresenta a utilização do termo participação no Plano Nacional de Educação aprovado a partir da Lei n 10.127/2001.

#### **Quadro 4 – O termo participação no texto do PNE (2001-2010)**

<b>META</b>	<b>MODALIDADE</b>	<b>TRANSCRIÇÃO TEXTUAL</b>
<b>Meta 9</b>	Educação	Promover a <b>participação</b> da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.

<b>Meta 16</b>	infantil	Implantar conselhos escolares e outras formas de <b>participação</b> da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.
<b>Meta 9</b>	Ensino Fundamental	Promover a <b>participação</b> da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.
<b>Meta 29</b>		Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de <b>participação</b> e exercício da cidadania.
<b>Meta 13</b>	Ensino Médio	Criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a <b>participação</b> da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições, de funcionamento das escolas.
<b>Meta 18</b>		Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de <b>participação</b> e exercício da cidadania.
<b>Meta 18</b>	Ensino Superior	Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a <b>participação</b> de alunos no desenvolvimento da pesquisa.
<b>Meta 22</b>		Garantir a criação de conselhos com a <b>participação</b> da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retomo à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.
<b>Meta 12</b>	Educação a distância e tecnológica	Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a <b>participação</b> das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas.
<b>Meta 8</b>	Educação Especial	Assegurar a autonomia das escolas indígenas, tanto no que se refere ao projeto pedagógico quanto ao uso de recursos financeiros públicos para a manutenção do cotidiano escolar, garantindo a plena <b>participação</b> de cada comunidade indígena nas decisões relativas ao funcionamento da escola.
<b>Meta 22</b>	Financiamento e Gestão	Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a <b>participação</b> da comunidade.
<b>Meta 24</b>		Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a <b>participação</b> da comunidade.

FONTE: PNE (2001-2010), BRASIL, 2001.

A concepção de participação presente no Plano Nacional de Educação, perpassa pela noção de participação relacionado com presença, frequência, estar presente quando convocado. Os textos oficiais trazem um modelo de participação consentida e controlada para garantia da efetivação dos projetos da sociedade neoliberal.

O que pode ser percebido é que a concepção posta pelo PNE está baseada em uma concepção de participação consentida, a partir da colocação dos verbos que o antecedem. Ou seja, trata-se de uma participação consentida e controlada pelo Estado.

O conteúdo expresso nos documentos oficiais sempre mostra uma linguagem que se destina a exprimir os desejos, anseios dos projetos de quem o representam, é uma linguagem sempre intencional, carregada de sentidos, porque de acordo com Gramsci (1999, p. 156) “[...] toda a linguagem é um contínuo processo de metáforas, sendo a história da semântica um aspecto da história da cultura: a linguagem é, simultaneamente, uma coisa viva”. E continua a afirmar que:

A linguagem é sempre metafórica. Talvez não se possa dizer exatamente que todo discurso seja metafórico com relação à coisa ou ao objeto material e sensível referido (ou ao conceito abstrato), a fim de não ampliar demasiadamente o conceito de metáfora; contudo, pode-se dizer que a linguagem atual é metafórica com relação aos significados e ao conteúdo ideológico que as palavras tiveram nos períodos anteriores da civilização (GRAMSCI, 1999, p. 145).

Gramsci nunca acreditou na existência de significados rígidos, estáticos. Pois, o sentido ideológico de cada palavra e significado acompanha o momento histórico como também, com uma disputa filosófica. Assim sendo, a palavra participação termina por ter sentidos e significados de acordo com a visão filosófica de quem a utiliza.

Nessa direção, pode ser percebido que o conteúdo presente no Plano, deixa claro como orientação institucional que a sociedade, aqui denominada, muitas vezes, de comunidade escolar, deve participar das ações da escola, principalmente nas modalidades da educação básica, porém não deixa específico como seria essa participação no ambiente escolar.

Não há dúvidas de que o plano teve um fracasso significativo, tanto pelos vetos que sofreu no tocante ao financiamento para a realização das metas, como a

ausência de vontade política na execução das mesmas, e ainda a falta de mobilização da sociedade civil na cobrança (GADOTTI, 2008).

Um plano que não foi construído com a participação da sociedade, distanciando-se do tão desejado plano construído pelos Pioneiros da Educação Nova em 1932, não poderia atender às necessidades dessa mesma sociedade.

Aguiar (2010, p. 709) faz um alerta sobre a avaliação do PNE (2001-2010) feita pelos órgãos governamentais, mediante um novo plano que se despontava no cenário nacional, a partir do término do período de vigência do plano anterior, que esbarra na ausência de neutralidade no processo de avaliação porque:

[...] a avaliação de um plano educacional é realizada a partir de determinados valores e óticas, logo, não há neutralidade. Igualmente, isso ocorre em relação às indicações e orientações que resultam desta avaliação. Não é prudente esquecer, também, que um PNE resulta de embates em torno de projetos político-sociais. Ou seja, avaliar um plano desta natureza e magnitude significa adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país e sabendo que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados das lutas concretas entre grupos sociais com interesses distintos e diversos, que disputam a hegemonia nesse processo.

O próprio PNE como campo de conflitos de interesses não ficou na neutralidade. Enquanto a sociedade pretendia um projeto que contemplasse uma educação não diferenciada para todas as classes, no qual o sujeito da maioria trabalhadora, a partir de uma educação de qualidade, pudesse ter as mesmas oportunidades que outras classes têm e tivesse o mesmo acesso aos meios culturais e econômicos de uma minoria. Não era essa a intenção do governo para a educação brasileira.

Esse projeto seria inviável para o governo porque acabaria com parte da desigualdade social. E, nessa perspectiva, não interessava ao governo nem à classe econômica que essa estrutura fosse desfeita a partir, principalmente, da educação.

Uma crítica apontada tanto por Saviani (2007) quanto por Gadotti (2008) acerca do pouco interesse do governo na execução das metas do PNE 2001-2010, diz respeito ao investimento do governo federal para execução das referidas metas, fazendo com que o plano não passasse apenas de uma carta de intenção para a educação.

O PNE foi aprovado quando o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso entrava em sua metade final, tendo sido mutilado com nove vetos apostos pelo Presidente da República, os quais

incidiram sobre seus pontos mais nevrálgicos, isto é, aqueles referentes ao financiamento (SAVIANI, 2007, p. 1241).

O autor afirma que com a entrada do governo Lula imaginaria que os vetos fossem derrubados para que o plano, ao assumir o caráter de plano com orçamento viável para a execução, pudesse avançar. Porém isso não aconteceu, o que foi feito foi a ampliação do prazo de avaliação do plano para 2014, distanciando o próprio Partido dos Trabalhadores da base que o originou (SAVIANI, 2007).

Assim, diante do exposto e da percepção de que o PNE 2001-2010 não teve força para sair do papel e, finalizando o período de vigência, o novo PNE com vigência inicial de 2011 a 2021, iria tentar sanar os problemas que o primeiro PNE não conseguiu resolver.

E um dos elementos colocados pela avaliação do PNE 2001-2010 foi a não participação da sociedade de forma efetiva na elaboração e acompanhamento das metas e estratégias do plano.

A seguir, discutiremos mais uma tentativa de participação da sociedade na elaboração do PNE com vigência para 2014-2024, tendo sido aprovado, também, de forma tardia, buscando analisar o conceito de participação empregado nesse plano, se foi uma continuidade do anterior ou teve alguma mudança significativa no tocante a participação da sociedade.

#### **4.2 O Plano Nacional de Educação 2014-2024: a luta pela participação da sociedade no planejamento das políticas educacionais**

O Plano Nacional de Educação com vigência até 2010 estava chegando ao fim e muita coisa que fora planejada para uma década não foi cumprida, portanto era o momento de elaborar um novo Plano Nacional de Educação com vigência para mais dez anos, no intuito de tentar executar as ações não realizadas no plano anterior. Era mais fácil fazer um novo plano que responsabilizar os responsáveis pela sua execução.

As discussões acerca da avaliação feita sobre a impossibilidade de execução de grande parte das metas, devido a diminuição do orçamento destinado à execução e a ausência de harmonia entre os entes federados, julgados pela avaliação do governo, foram apontados como causa impeditiva do sucesso do plano de 2010.

No período entre 28 de março e 01 de abril de 2010, aconteceu a Conferência Nacional de Educação – CONAE, com o tema Construindo um Sistema Nacional



Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação (OLIVEIRA, 2010) que teve como objetivo convocar a sociedade para participar das discussões e elaboração da proposta do novo PNE.

Segundo Oliveira (2011, p. 324) a conferência

[...] pretendeu ser um processo democrático aberto pelo Poder Público que possibilitasse a ampla participação de setores ligados à educação brasileira nos seus distintos níveis, modalidades, interesses e finalidades, já que pautou a educação escolar, da educação infantil à pós-graduação. A CONAE foi precedida de conferências municipais, regionais e estaduais que, a partir de um documento de referência, possibilitou o debate sobre o futuro da educação brasileira para os próximos dez anos, envolvendo professores e outros profissionais da educação, estudantes, pais, gestores, enfim, diferentes segmentos organizados em torno da educação.

Portanto, é necessário analisar se a concepção de participação do governo, presente nos documentos oficiais tem alguma similaridade com a concepção da sociedade civil, que veremos a seguir.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, foi criada desde 2011, a partir da Conferência Nacional de Educação (2010) com a proposta de prestar assistência técnica aos municípios no tocante ao monitoramento e avaliação dos planos.

No portal do Ministério da Educação, na parte da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, existe uma parte destinada a mobilização social pela educação cujo *slogan* é “para a educação melhorar, todos devem participar”.

O texto aborda como se deu a constituição dos comitês de mobilização compostos por lideranças de instituições sociais com maior capacidade de articulação e disponibilidade, que se mobilizou por meio de reuniões, que fomentavam as discussões sobre a realidade educacional com base nos dados divulgados pelo Ministério da Educação.

Iniciada a verificação conceitual sobre o que seria participação na concepção do Estado para a sociedade, a CONAE/2010 trouxe como tema central “Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes, estratégias de ação” (BRASIL, 2009, p. 3) e, logo em sua apresentação, conclama a necessidade de participação da sociedade civil e da articulação entre todos os entes federados.

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

O próprio documento se intitula como espaço democrático em que as diversas opiniões serão respeitadas e todos os entes serão levados em consideração no final desse planejamento sobre a educação no Brasil.

Quando o documento traz como orientação “[...] manter constante o debate nacional, orientando a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação básica e superior” (BRASIL, 2009, p. 7), as conferências municipais e estaduais deveriam ser realizadas para contemplar esse espaço de debate nacional. No entanto, o que ficou registrado foi a ausência desse debate na finalização do PNE com vigência de 2014 a 2024.

Há contradições na elaboração dos documentos de referência que serviriam de base para o plano, desde a Conferência Nacional de Educação – CONAE de 2010, em que as propostas enviadas pela sociedade não chegaram ao documento final como afirma Bodião (2016) em suas reflexões sobre as ações da sociedade civil no PNE de 2014-2024.

Para os que haviam participado da construção, através das discussões e deliberações ao longo de cada etapa da CONAE/2010, principalmente aqueles que haviam estado nas plenárias da etapa nacional, o texto encaminhado pelo poder executivo à Câmara dos Deputados (PL 8035/2010)<sup>9</sup> foi frustrante, pois desconsiderava decisões importantes, reafirmadas ao longo dos processos deliberativos das conferências (Educação & Sociedade, Editorial jul./set 2013), ao mesmo tempo em que incorporava ações do governo federal que não haviam sido discutidas durante o referido processo (BODIÃO, 2016, p. 342).

O documento final foi estruturado em três eixos: “a) a educação como direito individual; b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) a educação como meio de combate à pobreza” (AGUIAR, 2010, p. 710).

Nessa direção, cabe analisar que a concepção de participação na perspectiva do governo resume apenas a presença da sociedade nos espaços de debate para fomentar a discussão, pois o resultado dessa discussão e debate, entraves e conflitos não se encontram na finalização dos documentos oficiais.

É necessário analisar até que ponto a sociedade é usada como instrumento de legitimação das propostas do governo? Até quando ela permitirá a perpetuação intencional dessa prática? Quando a sociedade conseguirá se organizar a partir da concepção gramsciana de sociedade civil e participar de forma coletiva a contemplar os interesses públicos da própria população?

A CONAE 2010 se tornou um espaço de debates sobre a organização futura da educação no Brasil. Como o PNE de 2001-2010 não conseguiu ser exequível em suas propostas por conta dos fatores mencionados neste estudo, o governo convocou a sociedade para que a mesma pudesse participar das discussões desse novo plano.

Na fase de formulação do novo plano, o governo precisou levar em consideração a realidade da sociedade e a participação da mesma na fase de elaboração. Apesar de que suas intenções não correspondiam as intenções da sociedade como ficou esclarecido a partir do novo plano aprovado.

O que ficou marcado nesse novo plano foi a ausência da realidade educacional nas propostas do governo e os embates sobre o percentual que seria destinado para o financiamento das metas do plano que ocasionou morosidade na elaboração do PNE.

O Plano Nacional de Educação vigente sofreu um lapso temporal de quase quatro anos de atraso, depois do fim do prazo de vigência do plano anterior. Esse atraso se deve às disputas de interesse de grupos econômicos que divergiam sobre o aumento do PIB de 7% para 10%.

O período que decorreu entre os anos em que o país ficou sem um plano de educação de 2011 a 2014, foi um período conturbado e de instabilidade decorrente à mudança de governo em que Dilma Rousseff (PT) assumia o governo como presidente.

Somente no ano de 2014 houve a aprovação da Lei nº 13.005 em 25 de julho de 2014, dando legalidade ao novo Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, que trouxe, desde sua elaboração até a construção do documento, uma estrutura diferenciada dos demais planos.

Ao contrário do que aconteceu no PNE 2001-2010, o qual sofreu vetos na parte do financiamento; no PNE 2014-2024, a sociedade se organizou em torno da exigência dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) que deveria ser destinados à

educação pública, apesar de a correlação de forças entre legisladores e governo tenha atrasado ainda mais a aprovação do Projeto de Lei (FERREIRA, 2013).

No novo plano, coube ao Ministério da Educação apoiar estados e municípios na elaboração participativa da sociedade em seus planos (LOUREIRO, 2016). O desafio para estados e municípios foi garantir a participação da sociedade na elaboração dos seus respectivos planos como orientado pelas diretrizes do PNE nos cadernos de orientação para elaboração do PNE.

A necessidade de elaboração de um plano de educação que fosse exequível e tivesse sucesso, além do financiamento para execução das ações, precisaria também da participação da sociedade na construção do documento, de modo a representar os anseios da sociedade.

Atento à problemática de que a existência de duas propostas, da sociedade e do governo, não encontra espaço no projeto de sociedade estabelecido pelo governo, pelo fato de ser o governo o financiador das políticas educacionais, a proposta da sociedade só adquire espaço na proposta do governo se essa não for de encontro com o projeto do governo. Nessa arena de debate, isso não é possível. Então, a sociedade está sendo convocada apenas para figurar no cenário político como instrumento de legitimação da proposta governamental?

Por ser um plano decenal, o plano ultrapassa os governos que o caracteriza como política de Estado e por mais que venha a sofrer interferências por conta da mudança de governo, sua base central prevalece e exige do novo governo atitude de reconhecimento do plano como política de Estado que conduz os rumos da educação, seja federal, estadual ou municipal. E, a participação da sociedade se torna elemento essencial para que o plano com vigência até 2024 possa, de fato, contemplar a realidade educacional.

É fato que a participação da sociedade na elaboração dos Planos de Educação é de suma importância, mas é necessário analisar e refletir que tipo de participação ambos pleiteia, já que os condicionantes da participação como: a prevalência de interesses particulares de grupos econômicos e políticos sobre interesses públicos, ausência de estrutura histórico-cultural na formação do sujeito, ausência de consciência de classe, dentre outras, considerando que “[...] a participação não deve ser estudada sem referência ao conflito social” (BORDENAVE, 1994, p. 41). O conceito de participação não deve se resumir

apenas em presença; é preciso ter uma abrangência no sentido que o autor coloca, de fazer parte, de ser parte de algo.

A participação da sociedade na elaboração de políticas educacionais, pela ótica do Estado, acaba por se tornar um instrumento de figuração na execução das propostas governamentais com a legitimação e permissão da sociedade para sua efetivação “numa cultura de governo patrimonialista, com as políticas educacionais ditadas pela elite, associada a alta rotatividade, [que] explica a interrupção e abandono dos planos de educação” (BORDIGNON, 2011, p. 29).

A concepção de planejamento trazida pelo PNE 2014-2024 tem como base um planejamento que conduza a uma educação de qualidade referenciada. Segundo Azevedo (2014) essa qualidade referenciada encontra-se presente nas 10 diretrizes estabelecidas no Plano descrito a seguir:

[...] erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos (as) profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Diante da concepção de planejamento expressa no plano, cabe analisar se essa concepção caminha no mesmo sentido da concepção da sociedade civil e perceber se o planejamento educacional, como espaço de conflitos, assume um papel dual na organização da educação nacional.

Essa dualidade se apresenta, de um lado, como instrumento de reivindicação da sociedade por uma educação igualitária que favoreça, também, a classe trabalhadora.

A educação de qualidade deve ser uma educação que contribua para a equidade e garanta a eficiência dos recursos voltados à educação (DOURADO, 2007), mesmo enfrentando o paradoxo de uma estrutura social pautada na desigualdade proveniente do capitalismo que negligencia a qualidade em todos os

espaços sociais, impedindo a possibilidade da existência da ideia de qualidade e equidade numa sociedade desigual.

E, por outro lado, o planejamento se tornou uma forma de intervenção do Estado a partir de uma política educacional centralizadora com mecanismos reguladores, materializado através das políticas públicas educacionais.

Dessa forma, o planejamento educacional perde o status de conciliação da “[...] ideia de democracia, via participação dos segmentos sociais” (FERREIRA, 2013, p. 58) e assume, a partir da centralidade do Estado, o papel de legitimar os interesses privados sobre as necessidades da coletividade.

A relação que se estabelece entre o planejamento e a racionalidade hegemônica remetem ao fato de o planejamento ser o instrumento utilizado para consolidar as ações de um projeto de governo.

De acordo com Ferreira (2013, p. 66), “[...] no planejamento há uma decisão política de controle social; o planejamento é uma forma histórica racional e especializada, que se desenvolve no processo social da modernidade”.

A estrutura do Plano Nacional, aprovado sob a Lei nº 13.005/2014, surge de forma condensada e distribuída em quatorze artigos e um anexo que apresenta o conjunto de vinte metas com suas respectivas estratégias de desenvolvimento.

Abandona o formato extenso do antecessor, com um referencial histórico abrangente e se restringe de forma similar através das suas diretrizes o que fora expresso no art. 214 da Constituição Federal.

As metas fazem referência aos três níveis de ensino (Fundamental, Médio e Superior), incluindo a Educação Infantil como parte da educação básica, como também dispensa atenção para as modalidades de ensino, desde a Educação de Jovens e Adultos até a Educação Profissional.

Quanto a presença da sociedade, o plano traz em sua estrutura organizativa dezoito vezes o termo participação de forma semelhante ao plano anterior, mas deixa acordado no art. 6º como será definida essa forma de organização da sociedade para garanti-las.

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação (BRASIL, 2014).

Assim, o Fórum Nacional de Educação como instituição responsável por acompanhar a execução das metas e promover a articulação entre estados e municípios para elaboração e execução dos seus respectivos planos, como está expresso nas atribuições do fórum, faz desse espaço um lugar de tentativa de participação da sociedade na elaboração e execução das metas e estratégias dos Planos de Educação nacional, estaduais e municipais.

É necessária a reflexão sobre para que de fato os fóruns de educação foram instituídos, porque o que está posto de forma visível nem sempre é o que invisivelmente compõem a intencionalidade (MINAYO, 2007).

O PNE 2014-2024 apresenta no inciso IV, do parágrafo 2º do art. 8º como deveria ter sido a participação da sociedade no Plano de Educação.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014).

O quadro a seguir mostra como o termo participação foi utilizado pelos redatores do texto que deu origem ao PNE para o decênio 2014-2024.

#### Quadro 5- A presença do termo participação no PNE 2014-2024

META	MODALIDADE	TRANSCRIÇÃO TEXTUAL
<b>Meta 2</b>	Ensino Fundamental	Incentivar a <b>participação</b> dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias.
<b>Meta 3</b>	Ensino Médio	Estimular a <b>participação</b> dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.
<b>Meta 4</b>	Educação Especial	Promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, a fim de favorecer a <b>participação</b> das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo.
		Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a <b>participação</b> da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;
		Consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e

<b>Meta 7</b>	IDEB	de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a <b>participação</b> da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo;
		Fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com <b>participação</b> , por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;
<b>Meta 12</b>	Educação Superior	Ampliar a <b>participação</b> proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;
<b>Meta 13</b>	Educação Superior	Induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a <b>participação</b> das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;
<b>Meta 14</b>	Pós-graduação	Estimular a <b>participação</b> das mulheres nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , em particular aqueles ligados às áreas de Engenharia, Matemática, Física, Química, Informática e outros no campo das ciências;
<b>Meta 19</b>	Gestão Democrática	Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a <b>participação</b> da comunidade escolar;
		Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de <b>participação</b> e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
		Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos,



		currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a <b>participação</b> dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FONTE: PNE (2014-2024), BRASIL, 2014.

No que se refere à concepção de participação dos formuladores das políticas educacionais é que a participação está posta de forma restrita no espaço escolar por meio da presença dos pais no acompanhamento de atividades escolares e assim não são consideradas as condições desses pais em poder realizar essa tarefa, principalmente por não contarem com a variável analfabetismo que ainda assola uma parte dos pais dos alunos de baixa renda.

Os pais não participam porque ainda não perceberam a importância que sua presença atuante tem no espaço educacional (LÜCK, 2010).

O quadro também aponta a participação de forma ampla, nas questões educacionais, como a participação da família na elaboração do sistema educacional inclusivo sem levar em consideração o fato de que a grande maioria dos pais dos alunos das escolas públicas não serem incluídos por parte da desigualdade acirrada em que está mergulhada a classe pobre.

Assim, o que ficou identificado a partir do texto do PNE foram elementos de uma concepção de participação divergente da concepção gramsciana efetivada pela sociedade civil cujas bases garantiriam a intervenção da realidade social.

O que se percebe é que no PNE de 2001-2010 a concepção de participação referiu-se, na maioria das colocações, à participação da comunidade tanto nas ações da escola quanto nas reuniões quando solicitada.

Enquanto que, no PNE 2014-2024, a palavra participação foi empregada, mais uma vez, de forma ampla e generalizada, ela vai além do interior da escola, ou seja, participação micro e não a participação global (SAES, 2003).

A sociedade é convocada para opinar no modelo de política pública, como se isso fosse possível diante de toda falta de condições que impedem, na maioria das vezes, a comunidade de exercer uma participação consciente.

A discussão é direcionada pelos órgãos reguladores para que a intervenção da sociedade seja de forma limitada dentro das normas dos governos (SAES, 2003), até porque essas discussões não estarão presentes na produção final dos documentos oficiais.

Apesar da palavra participação se apresentar com mais frequência no plano de 2001, como mostra o quadro abaixo, o discurso de envolver a comunidade na elaboração de políticas educacionais surge apenas no PNE de 2014.

**Quadro 6. Quantitativo do termo participação existente nos Planos Nacionais de Educação**

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
32 vezes	19 vezes

Fonte: Dados da pesquisa, 2019

Percebe-se que o discurso do governo parte do conceito de participação baseado na presença do sujeito, como revelam os dados da pesquisa na seção que se segue: porém, o governo parte da ideia de participação como um instrumento necessário à legitimação das propostas governamentais.

Em uma sociedade em que a participação direta virou a exceção à regra (BOBBIO, 2000), como alardear nos discursos que as políticas educacionais, no caso do PNE, foram elaboradas com a participação da sociedade? E que tipo de participação é essa vista nos documentos oficiais? Uma participação relacionada com a presença?

E distante ficou a presença nos textos que culminaram nos planos, o termo sociedade civil conforme apresentado no quadro abaixo, isso abre um alerta para a sociedade perceber a proposta de fato que o governo tem para a inserção da sociedade civil no planejamento de políticas educacionais.

**Quadro 7. Quantitativo do termo sociedade civil existente no texto do Plano Nacional de Educação**

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
14 vezes	4 vezes

Fonte: Dados da pesquisa, 2019

O cerceamento à presença da sociedade é evidente no texto e no contexto atual de conjuntura do Brasil. A visibilidade dessa premissa fica cada vez mais clara diante da exclusão da sociedade da organização do projeto de sociedade implantada por quem está à frente do poder.

A expressiva redução do termo no texto final sinaliza para um distanciamento entre quem planeja política educacional no Brasil e quem executa e na conjuntura atual de 2019, ou seja, as vozes dos sujeitos se distanciam dos documentos finais como pode ser visto na fala da representante do sindicato.

Quando a gente vem para o plano percebe que quase toda a fala do plano nacional ainda estar presente na fala do plano municipal, porque não foi elaboração, porque para elaborar teríamos que ter ido nas entrelinhas de cada rede, visto que cada município tem características diferentes, como a questão dos quilombolas, indígenas, das classes de favela, essas particularidades não foram avaliadas.

O fato de a sociedade ainda ter sido convocada para tomar consciência de que tinha que elaborar um plano de organizasse a educação para a próxima década, faz da participação um instrumento de tomada de consciência da realidade vigente.

É necessário que a sociedade sempre seja convocada, pois mesmo que sua fala não esteja contemplada nos textos finais, mas ela é sabedora desse processo de tramitação da política educacional do país. E afastar a sociedade desse processo é negar a democracia, o direito de escolha de uma sociedade.

Efetivando a premissa da ausência da sociedade civil na participação do planejamento educacional como apresenta os planos de 2010 e 2024, o governo atual está alargando a modalidade de consulta pública como mecanismo de controle de participação da sociedade.

Assim, a substituição da presença da sociedade no debate vem em formato sob o nome de consultas deliberativas. O que se tem visto é a existência de consultas públicas, de caráter decisório em que prevalece o ordenamento oficial do Estado, ou seja, quando o governo abre a consulta pública para a sociedade, o grupo interessado e que tem acesso é muito restrito, isso significa a aprovação em massa das propostas do governo justificada pela participação, mesmo que ínfima, da sociedade.

As consultas públicas através da internet estão cada vez mais tomando espaço na justificação da participação da sociedade pelo poder público. Contudo, essa forma de participação se restringe a um público específico, selecionado por segmento disponível para fazer parte dessas consultas públicas.

Esse segmento acaba sendo formado de um público com acesso a computador com internet, um público que tem interesse em participar, porque nem

todos estão dispostos a interagir dessa forma em assuntos que exigem muito debate. Resumindo, restringe-se a um grupo seletivo, que serve de justificção na legitimação da aprovação das políticas educacionais.

Ainda existe um abismo entre o que foi planejado para a educação no Brasil para uma década e a efetivação desse planejamento. O PNE 2014-2024 tem muitos pontos a serem debatidos no tocante à execução das metas.

A primeira questão a ser refletida é que no cenário econômico de 2014, em que o plano foi aprovado, não estava ainda mergulhado na crise econômico-financeira que despontou no país e se agravou a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC sob nº 241, ou PEC 55, a depender da casa legislativa, apesar da Emenda Constitucional – EC nº 59 de 2009, sinalizar para a redução do percentual de desvinculação das receitas da União destinadas ao ensino.

Como reforço a EC 59, a PEC 241 cria um teto para os gastos públicos, congelando os gastos do Governo Federal durante 20 anos, com o objetivo de garantir o crescimento econômico do país, começando a valer para o setor de saúde e educação a partir de 2018.

A partir da PEC, houve um impacto no PNE, com metas de universalização da educação, consolidação de planos de carreira, ou seja, ações que dependem de financiamento para sua execução. Nessa direção, Salerno (2007, p. 91) conclui que

[...] a tramitação conflituosa do PNE se deu no estágio da globalização econômica, e acabou envolta num caráter mercantilista, que se expressa numa política que não rompe com o atual ordenamento social, mas o atenua, a fim de assegurar a divisão de classes sociais, mantendo o trabalhador vivo e produtivo. Implementam-se políticas pontuais, como marcas de governo, num processo de descontinuísmos de uma gestão a outra, sem romper com a lógica de acumulação do capital.

Mesmo com esse cenário desolador em que se encontra o país, Saviani (2014b) aponta que, diante de tantas dificuldades, o PNE para vigência até 2024 incorporou algumas reivindicações dos educadores, mesmo afirmando que o plano continua como mera carta de intenção para os políticos, mas que a participação da sociedade civil ainda é um grande elemento na luta pela melhoria da educação no país.

Saviani (2014b, p. 231) afirma que essa participação “[...] aumente a pressão para que suas metas, se não forem integralmente cumpridas, sejam ao menos consideradas na formulação e implementação das medidas de política educacional”.

Nessa direção, a recomendação do Ministério da Educação, através da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, é que os Planos Estaduais de Educação e os Planos Municipais de Educação, para serem elaborados, deveriam seguir as orientações e diretrizes do Plano Nacional de Educação, de forma hierárquica.

As diretrizes elaboradas pela SASE apontam para a constituição de um Fórum Permanente com representação de toda a sociedade para garantir a participação social na fase de elaboração. E o diagnóstico se torna a parte basilar dessa elaboração porque é o espaço em que o estado ou município revela sua realidade e vislumbra as reais necessidades para a elaboração das metas e estratégias de melhoria da educação.

O caderno de orientações para estados e municípios utilizarem na formação dos sujeitos que seriam responsáveis, junto com a sociedade, da elaboração dos planos nos estados e municípios, era um manual contendo sugestões elaboradas em “[...] acordos colaborativos entre o MEC, as secretarias municipais e estaduais, conselhos e fóruns de educação, de forma a contribuir para a efetivação do PNE” (BRASIL, 2016, p. 5).

Mais uma vez, a presença do controle do governo sobre as políticas educacionais é visível nos textos dos documentos oficiais. Mesmo delegando a estados e municípios a tarefa de elaboração dos planos de educação, realiza o controle a partir das instruções e dos orientadores que foram enviados pela UNDIME para preparar os técnicos estaduais e municipais na condução dos trabalhos referentes a elaboração dos planos de educação.<sup>10</sup>

No entanto, o distanciamento entre quem pensa e quem executa as políticas educacionais no Brasil, ocasiona fragilidade na efetivação das metas do PNE/PEE/PME, pelo fato do conceito de participação do governo não ser o mesmo conceito de participação alavancado pelas lutas sociais.

---

<sup>10</sup> Como os planos de educação para vigência 2001-2010 foram elaborados com base em consultorias, que em muitos casos, ofereciam documentos prontos, a SASE designou a UNDIME a tarefa de orientar e fiscalizar a elaboração dos planos de educação.

### **4.3 Plano Municipal de Educação: o planejamento local ausente nas agendas dos governos**

O planejamento educacional local torna-se o espaço de maior aproximação da sociedade por fazer parte da realidade para a qual será planejada a educação de todo o município, independente de rede, mas envolve toda a educação da básica a superior em suas diversas modalidades de ensino.

Quando o planejamento local é vivenciado por todos a visibilidade da gestão democrática do processo educacional busca tornar concreta a existência da democracia. No planejamento participativo a sociedade escolhe e decide sobre que tipo de educação será destinada a todos a partir das necessidades e objetivos que contribuam com a diminuição da desigualdade.

Dessa forma, os atores desse tipo de planejamento são os próprios pilares na elaboração do Plano Municipal de Educação. O FME passou a ser o espaço de materialização do diálogo com toda a comunidade a partir da apresentação das propostas e anseios sociais para pensar uma educação que, conhecendo sua realidade, possa contribuir para a modificação social a partir de sua participação.

Para que o planejamento participativo de fato seja garantido, é necessário que a sociedade tenha condições para poder atuar de forma a contribuir para a mudança social e os planos de educação se apresentam com configurações de ausência de oferta de condições de participação da sociedade.

A análise do planejamento local requer um olhar diferenciado para perceber quais as limitações e impedimentos presentes em sua execução. Entende-se que, como em todo planejamento, no planejamento micro, ou seja, local, a participação não pode se restringir apenas à presença da sociedade para cumprimento burocrático, ela deve ir além das limitações e de fato interferir na política educacional do município e do país.

Nessa configuração de participação, o que se observa é que as tomadas de decisões expressas nos documentos oficiais deixam a desejar a atuação da sociedade civil como afirmou o representante do legislativo municipal:

[...] o fórum tem força de cobrar muitas coisas, mas no momento eu o vejo parado [...] O fórum está um pouco tímido, ele precisa ser mais ágil, ter mais reuniões e ter alguém a frente que leia todo o plano e repasse para os demais meios para seguirem [...] , para isso deveriam ser feitas discussões internas e depois ações para realizar as metas (representante do poder legislativo).

Sem condições de atuação, a sociedade se fragiliza e fica desprovida de participação com a finalidade de modificação social, mas seu papel continua sendo fundamental para atender aos apelos atuais da presença da sociedade no momento da elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas educacionais.

Para que a sociedade tenha condições de participar ela necessita de preparação para o enfrentamento, pois o fato é que é uma luta contra quem está no poder. Segundo Gohn (2013, p. 242),

[...] na luta pela igualdade, a sociedade deve se organizar politicamente para acabar com as distorções do mercado (e não apenas corrigir suas iniquidades), lutar para coibir os desmandos dos políticos e administradores inescrupulosos.

A luta pela igualdade deve encontrar espaço de materialização nas políticas públicas educacionais, no entanto o que pode ser visto na finalização dos documentos oficiais é a ausência desse debate, dessas lutas, que simplesmente são abafadas pelos órgãos oficiais que comandam e controlam a elaboração e execução das políticas públicas.

Até porque é visível o jogo de interesses presente nesse espaço de organização do projeto de sociedade e vence aquele que detém o poder e os instrumentos de controle.

Enquanto a sociedade estiver fragilizada por conta do despreparo e da ausência de condições de enfrentamento social, fica impedida de estruturalmente orquestrar qualquer forma de mudança social. Isso ficou evidente na atuação do FME na elaboração do Plano Municipal de Educação em um município alagoano.

O Plano Municipal de Educação, principalmente em municípios em que a população tem menos acesso ao conhecimento para poder visualizar as intenções dos legisladores das políticas educacionais, acaba por deixar a população distante de uma participação efetiva em que a intervenção na realidade ocasione mudança social.

Dessa forma, quanto mais distante a população estiver da igualdade social, econômica e cultural mais frágil será e poderá ser manipulada e induzida por quem detém o poder.

A dependência econômica da população acaba por gerar forte dependência dos governos locais. Uma sociedade sofrida é passível de manipulação. Por isso que governos corruptíveis precisam conservar uma população subserviente,

oferecendo educação de baixa qualidade e péssimas condições de subsistência deixando a sociedade à mercê de venda de votos e assim gerando um sentimento de omissão nas lutas coletivas e afastamento dos interesses das classes trabalhadoras.

Então, cabe acrescentar na análise sobre o planejamento local, a questão da interferência das forças políticas na decisão presente na elaboração das políticas públicas educacionais, configurando jogo de interesses por meio de troca de favores (VILLAR, 2011).

No tocante ao planejamento local de políticas educacionais, para o processo de elaboração dos PME, cada município foi orientado pela SASE, através do FNE a constituírem os Fóruns Municipais de Educação.

Espaço este em que a sociedade civil estaria representada e teria a oportunidade de debater as necessidades da própria sociedade em relação à educação ao discutir estratégias locais para cumprimento das metas nacionais e, por conseguinte, melhorar a educação do município.

O objetivo central da elaboração jurídica do Plano Municipal de Educação, em todos os municípios brasileiros, foi cumprir a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 que firmava a necessidade de estados e municípios elaborarem seus planos de educação até 2016.

A dependência do PNE dos planos de educação de estados e municípios obrigou os municípios a convocarem a sociedade para a elaboração dos planos de educação para o prazo de dez anos. Isso advém do fato de que no formato anterior em que os planos foram apresentados pelas consultorias aos municípios para cumprimento das normativas preconizadas pelo PNE 2001-2011, não foi aceito pelo governo federal como proposta construída pela sociedade.

A exigência de que até 2016 estados e municípios adequassem ou elaborassem seus planos de educação, fez com que a mobilização se tornasse aligeirada; atitude contraditória, pois até o próprio PNE teve seus trabalhos iniciados em 2010 e aprovado tardiamente em 2014. Contudo, esse aligeiramento temporal imposto a estados e municípios, não acarretou na conclusão dos planos em tempo hábil pelos municípios conforme mostra o quadro abaixo.



### Quadro 8 – Situação dos municípios brasileiros sobre o Plano Municipal de Educação em 2014

Total de municípios brasileiro	5.570
Planos sancionados	44
Leis aprovadas	17
Enviaram projeto de lei à câmara de vereadores	45
Elaboraram projeto de lei	48
Realizaram consulta pública	122
Fizeram documento base	385
Fizeram o diagnóstico	1.083
Instituíram comissão coordenadora	2.906
Ainda não iniciaram os trabalhos	914

Fonte: MEC, 2014.

O quadro mostra como a realidade da elaboração dos planos de educação se distanciava do esperado, exigido pelo PNE.

O que pode ser visto é o fato do planejamento ter sido uma exigência hierárquica, em que o PNE, a partir do diagnóstico realizado sobre a educação brasileira, elencou um conjunto de metas e estratégias que, a princípio, foi tido como instrumento de resolução dos problemas educacionais do país, mas que, por ter sido concluído sob a vigilância e a observação dos órgãos oficiais, imprimiu no planejamento o caráter de efetivação das políticas do Estado, levando a sociedade a acreditar está representada no próprio Estado (FERREIRA; FONSECA, 2011).

Na última fase de elaboração dos planos municipais, o distanciamento, em nível de dados, diminuiu a partir da realização do trabalho das coordenações da UNDIME no decorrer do processo para alcançar o final do prazo estipulado aos municípios para elaboração de seus respectivos planos de educação.

### Quadro 9 – Situação dos Municípios brasileiros sobre o Plano Municipal de Educação em 2014 – última fase

Total de municípios brasileiros	Municípios que cumpriram todas as fases	Municípios que aprovaram as leis	Municípios que enviaram o projeto de lei à câmara	Municípios que elaboraram o projeto de lei	Municípios que não iniciaram a elaboração
5.570	4.639	414	281	80	6

Fonte: MEC, 2014.

A primeira divergência encontrada no processo de elaboração dos planos municipais e estaduais foi a diferença temporal entre a década estabelecida para o Plano Nacional de Educação, 2014 a 2024 e a década estabelecida para os planos estaduais e municipais que não ficou igual, devido ao atraso em alguns planos aprovados em 2015 outros em 2016 e assim por diante.

Um ponto a ser questionado será o período da avaliação do PNE e a distância temporal do ano de aprovação. Isso quer dizer que, quando o PNE estiver em processo de avaliação (2024), os planos municipais e estaduais ainda estarão em vigor.

O PNE não terá respaldos de estados e municípios para fundamentar a avaliação das metas e estratégias e verificar o impacto do percentual de execução dessas metas na efetivação das metas nacionais pelo fato dos planos municipais e estaduais terem sido aprovados tardiamente.

Alagoas figura nesse cenário com seu plano estadual aprovado sob a Lei nº 7.795 de 22 de janeiro de 2016, para o período de 2015 a 2025 e, seguindo na mesma direção, surge a Lei nº 956 de 23 de junho de 2015 que aprova o Plano Municipal de Educação do município de Santana do Ipanema para o decênio 2015-2025 caracterizando o atraso na avaliação do PNE.

Como os planos de educação se tornaram espaço de conflitos de interesse, Bordenave (1994) alerta sobre o risco da prevalência dos interesses particulares de uma classe em detrimento das necessidades da sociedade que, em nome de uma participação figurativa, o sujeito apenas comparece, mas desconhece o que está sendo discutido e nem tem ciência dos motivos que o levaram a fazer parte do planejamento educacional do seu município.

O planejamento participativo, quando implantado por alguns organismos oficiais, frequentemente, não é mais que um tipo de participação concedida e, às vezes faz parte da ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominação da classe dominante (BORDENAVE, 1994, p. 29).

O autor aponta, de forma categórica, a intencionalidade do Estado em chamar a sociedade para participar do planejamento educacional. É necessário que a sociedade tenha condições de perceber e analisar que toda organização que partir de organismos oficiais sofre interferências de seus legisladores e fica cada vez mais distante de contemplar anseios e necessidades da sociedade desfavorecida.

De acordo com as orientações da SASE/MEC, os municípios deveriam constituir seus fóruns de educação com o objetivo de elaborar os planos de educação, apesar do curto prazo estabelecido pelo PNE, para a realização das assembleias de convocação da sociedade para participação nos debates.

Cabe questionar sobre em que condições esses municípios constituíram seus fóruns de educação e se os membros desses fóruns participaram do processo de elaboração do PME e acompanhamento das ações de execução do plano.

Sendo assim, o estudo apresenta a seguir como se deu a participação da sociedade civil representada no Fórum Municipal de Educação na articulação do Plano Municipal de Educação em um município do sertão do estado de Alagoas com o objetivo de perceber se, de fato, houve participação da sociedade na articulação do PME e como se deu essa participação.

Com base no discurso de planejamento participativo elaborado pelos governos, a sociedade é convocada a participar da elaboração, monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024), então cabe rever sobre a composição dos Fóruns de Educação no cenário político educacional.

#### **4.4 Fóruns de Educação: espaços de aprendizagem e exercício da democracia**

Os fóruns de debates se tornaram um dos mais concretos espaços de participação da sociedade civil no tocante às questões sociais. Cresce a necessidade de preparar a sociedade para participar por meio desses mecanismos em que a luta é cada vez mais forte entre os interesses das classes desfavorecidas.

Gohn (2013, p. 238-239) aponta quatro pontos para o aumento dessa necessidade:

- 1º as lutas de defesa das culturas locais, contra os efeitos devastadores da globalização [...]
- 2º ao reivindicarem ética na política na política e, ao mesmo tempo exercerem vigilância sobre a atuação estatal/governamental, eles orientam a atenção da população para o que deveria ser dela e está desviado [...]
- 3º os movimentos sociais têm coberto áreas do cotidiano de difícil penetração por outras entidades ou instituições do tipo.
- 4º os movimentos sociais constituíram um entendimento sobre a questão da autonomia do que existia nos anos 80.

A autora mostra a necessidade de organização dos movimentos sociais para que o sujeito tenha consciência do seu papel e saiba qual a importância da sua

atuação nas tomadas de decisões para poder fortalecer as lutas sociais travadas pela sociedade civil.

Uma sociedade civil como o conjunto dos organismos vulgarmente chamados privados [...] e que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade (Gramsci, 1972, p. 16).

Nessa direção Acanda (2006, p. 79) esclarece quem faria parte dessa sociedade civil.

Família, igrejas, escolas, sindicatos, partidos, meios de comunicação de massa e até mesmo o senso comum compartilhado por todos, e que determina aquilo que é aceito como normal, natural e evidente, são elementos de um espaço cuja denominação como sociedade civil não indica seu alheamento em relação às lutas políticas pelo poder, mas um campo específico do aprofundamento da hegemonia de uma classe. Ainda que as instituições repressivas continuem sendo um instrumento imprescindível para a classe dominante, a coerção absoluta nunca foi uma opção viável. No capitalismo, a burguesia se vê obrigada a buscar e a organizar ativamente o consenso — ainda que passivo — dos dominados. E consegue organizá-lo por sua capacidade de disseminar normas políticas, culturais e sociais através das instituições "privadas" da sociedade civil. O Estado é a combinação, em proporções variáveis, de momentos de consenso e momentos de força.

Para que a sociedade possa participar de fato são necessárias tanto condições econômicas que garantam a não dependência pela necessidade de sobrevivência dos poderes públicos quanto condições culturais envolvendo desde o acesso ao conhecimento como as possibilidades de entender e questionar sobre esse conhecimento (PATEMAN, 1992).

Sobre as condições necessárias à participação, Pateman (1992) mostra que, são necessárias certas condições econômicas para a existência de um sistema participativo, como também condições culturais. A sociedade precisa, também, desejar o bem comum e isso torna-se o maior desafio da efetivação da participação.

Gramsci (1982) não acredita na possibilidade de mudança cultural na forma como a sociedade pode atuar se não houver uma mudança econômica com essa finalidade.

O povo precisa ser instruído para querer o bem da coletividade. Essa instrução requer do povo uma mudança de postura cultural e, para isso, deverão ser afastados de seus interesses para que os interesses da classe trabalhadora prevaleçam.

A fala da representante dos gestores de escola pública ratifica a premissa da necessidade de preparação quando afirma que “[...] cada membro devia se aprofundar mais no plano para que quando chegasse na hora de uma reunião pudesse fazer questionamentos, discutir, opinar”.

Por isso a necessidade de instrumentalizar a sociedade a partir das suas experiências de luta a tomar partido e lutar pela melhoria da dignidade humana, pois como espaço de conflitos de interesses é em seu seio que as lutas se materializam e a força dessa sociedade é fortalecida a cada vitória conquistada.

No entanto, o Estado procura dar outro formato a essa sociedade. A partir da sua atuação reduziu a sociedade civil ao âmbito dos interesses privados, apresentando um espaço sem conflitos e sem uma prática político- transformadora. Assim, nessa concepção, “[...] a luta se faz em termos competitivos e radicalmente privados, sem maiores interferências públicas ou estatais” (NOGUEIRA, 2003, p. 224).

A ação deve partir dos que acreditam em uma sociedade diferente. A luta não deve ser abafada por nenhum governo, nem situação de repressão camuflada, a sociedade não pode permitir que uma política de governo seja maior que sua força e ela pode dar esse retorno também, através da escolha, do voto, da decisão.

E os espaços deliberativos podem conduzir a sociedade neste trajeto, espaços esses que, de acordo com a definição de Leal (2008), tornaram-se canais de possível diálogo entre a sociedade e o governo, na tentativa de fortalecer a sociedade na trajetória social de luta.

Os fóruns de educação, juntamente com as conferências e conselhos, fazem parte das reivindicações das organizações e movimentos sociais como espaço de garantia da participação almejado, na década de 1980 e 1990 durante a luta pela democratização do Brasil.

Nos espaços deliberativos para que o sujeito possa participar, faz-se necessário uma preparação técnico-cultural, com ampla discussão, com suporte da crítica colegiada para que a formação passe pelo debate e dê origem ao entendimento (GRAMSCI, 1982).

Gramsci (1982) também aponta como estratégia metodológica de formação da sociedade civil para poder atuar nos espaços deliberativos de forma consciente a inserção do sujeito na vida política. O autor afirma que a sociedade deve ter

conhecimento sobre a vida política com o objetivo de entender como funciona o jogo de interesses sobre as necessidades coletivas da sociedade.

A avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2010 revelou que o espaço destinado aos Planos Estaduais e Municipais de Educação não registrava a presença da sociedade durante o processo de elaboração dos planos, visto que na primeira versão do PNE foi observado que os planos de educação tinham sido elaborados por consultorias.<sup>11</sup>

O CONSED e a SASE, em parceria com a UNDIME nacional, cedendo a pressões da sociedade civil, levou estados e municípios a convocar os representantes das instituições da sociedade civil para tomar ciência da necessidade de se construir um plano estadual e municipal de educação e a tomar parte da construção dos planos de educação em todas as esferas.

Para isso, foram instituídos os Fóruns de Educação como espaço de debate acerca da realidade educacional do país, com a proposta de que essa realidade fosse contemplada a partir das metas e estratégias presentes no documento final que tinha como base de referência o Plano Nacional de Educação.

Os fóruns de educação foram criados com o objetivo de atuarem na formulação e acompanhamento das políticas públicas educacionais tanto nacional quanto local. Segundo levantamento do Fórum Nacional de Educação, em maio de 2016, um ano após o prazo estipulado para elaboração dos planos estaduais e municipais, o país contava com 27 fóruns estaduais e 1.762 fóruns municipais de educação<sup>12</sup>.

O Fórum Nacional de Educação, que se auto-intitula espaço de interlocução entre os anseios da sociedade civil e o Estado brasileiro, fruto da CONAE, 2010, foi instituído pela Portaria Ministerial nº 1.407 de 14 de dezembro de 2010.

E juntamente com o Ministério da Educação – MEC, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação – CNE, monitora o cumprimento das metas pelos estados e municípios para que na avaliação do PNE em 2020, as metas

---

<sup>12</sup> Os dados são oriundos do portal de Olho nos Planos que acompanha todo o processo de elaboração dos planos de educação. Cf. <http://www.deolhonosplanos.org.br/fme-nova-gestao-2017>.

propostas sejam alcançadas. Isso revela o poder de controle do Estado diante da política de educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9.394/1996 deixa definido a incumbência dos entes federados na elaboração de um Plano de Educação com o objetivo de organizar os sistemas de ensino.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (BRASIL, 1996).

Com essa exigência os municípios também constituíram seus fóruns de educação com a finalidade de conduzir os trabalhos das Conferências Municipais de Educação na elaboração ou adequação dos Planos Municipais de Educação. A plataforma *on line* de Olho nos Planos,<sup>13</sup> organizou um material instrucional de orientação para elaboração do fórum e do plano municipal de educação.

A experiência do estado de Alagoas teve seu Fórum Estadual Permanente de Educação de Alagoas - FEPEAL instituído através do Decreto nº lei nº 18.848 de 15 de março de 2012, depois das orientações da CONAE 2010.

Constituído por representantes de 51 instituições, cuja estrutura se organizava por meio da plenária, coordenação geral, comissões permanentes e grupos de trabalho, a finalidade do fórum era coordenar as ações da Conferência Estadual de Educação e promover articulação com os fóruns municipais de educação, afirmando que os municípios ao organizarem seus fóruns de educação deveriam seguir as orientações estabelecidas pelo FEPEAL.

O caderno de orientação para elaboração ou adequação do Plano Municipal de Educação (BRASIL, 2014, p.6) afirma que mesmo depois de aprovado o PNE para 2024, o desafio tinha se tornado maior porque “o Brasil agora depende da elaboração ou adequação dos Planos dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios ao novo PNE”.

Quando o documento utiliza o termo adequação, os dados da pesquisa demonstram que de fato essa hipótese foi efetivada, houve uma adequação às propostas nacionais para efetivação de suas metas por parte dos municípios.

---

<sup>13</sup> Espaço virtual criado com o objetivo de informar a sociedade sobre o andamento das ações de atuação dos Planos de Educação. Disponível no endereço: <http://www.deolhonosplanos.org.br/>

De início, o documento sugere que seja feito um mapeamento dos órgãos colegiados, movimentos e organizações sociais existentes no município. Em seguida, sugere que seja feita uma audiência pública com todos os representantes dos órgãos colegiados e movimentos para que depois seja formalizado a criação do fórum a ser consolidado pela aprovação do seu regimento interno.

Mas, nem sempre os municípios conseguiram seguir essa sequência. Em muitos casos a falta de organização, poucas pessoas disponíveis para o trabalho e o curto período que foram dados aos municípios desde a aprovação do PNE em 2014, fizeram com que grande parte dos municípios não iniciasse seus trabalhos com base nesses parâmetros.

Nessa direção é necessário analisar se houve participação da sociedade e como essa participação foi desenvolvida no planejamento local. Como os municípios se organizaram para garantir espaço de participação da sociedade na articulação de políticas educacionais e qual a relação existente entre a concepção de participação da sociedade civil representada por meio do Fórum Municipal de Educação e a concepção do governo, questões que percorreram a discussão da seção seguinte.



## **5 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LOCAL: o significado da participação a partir da atuação do Fórum Municipal de Educação no município de Santana do Ipanema**

A conscientização não pode existir fora da “práxis”, ou melhor, sem o ato ação-reflexão. [...] Por isso mesmo, a conscientização é um compromisso histórico. É também consciência histórica: é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo (Freire, 1967).

Revisando a proposta inicial do estudo, foi analisada desde a concepção de participação dentro das teorias clássicas e contemporâneas, fazendo a relação com a concepção de sociedade civil e como essa sociedade civil definida por Gramsci atua no planejamento educacional no Brasil. Em seguida, foi feita a discussão sobre a história do planejamento educacional no Brasil com a proposta de analisar até que ponto a ideia de participação está atrelada à ideia de planejamento.

Foi abordado, no decorrer dos capítulos, o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação desde 2001 até o que se encontra em vigência com prazo estimado para finalizar em 2024. E também que o planejamento participativo pode ser considerado uma ferramenta de grande contribuição para a presença das necessidades da sociedade materializada na política de planejamento da educação.

A seção contextualiza o espaço de materialização do objeto a partir de sua constituição histórica e apresenta a análise sobre a atuação do FME no planejamento local para a efetivação do planejamento global à luz das categorias participação e sociedade civil por meio da análise de conteúdo.

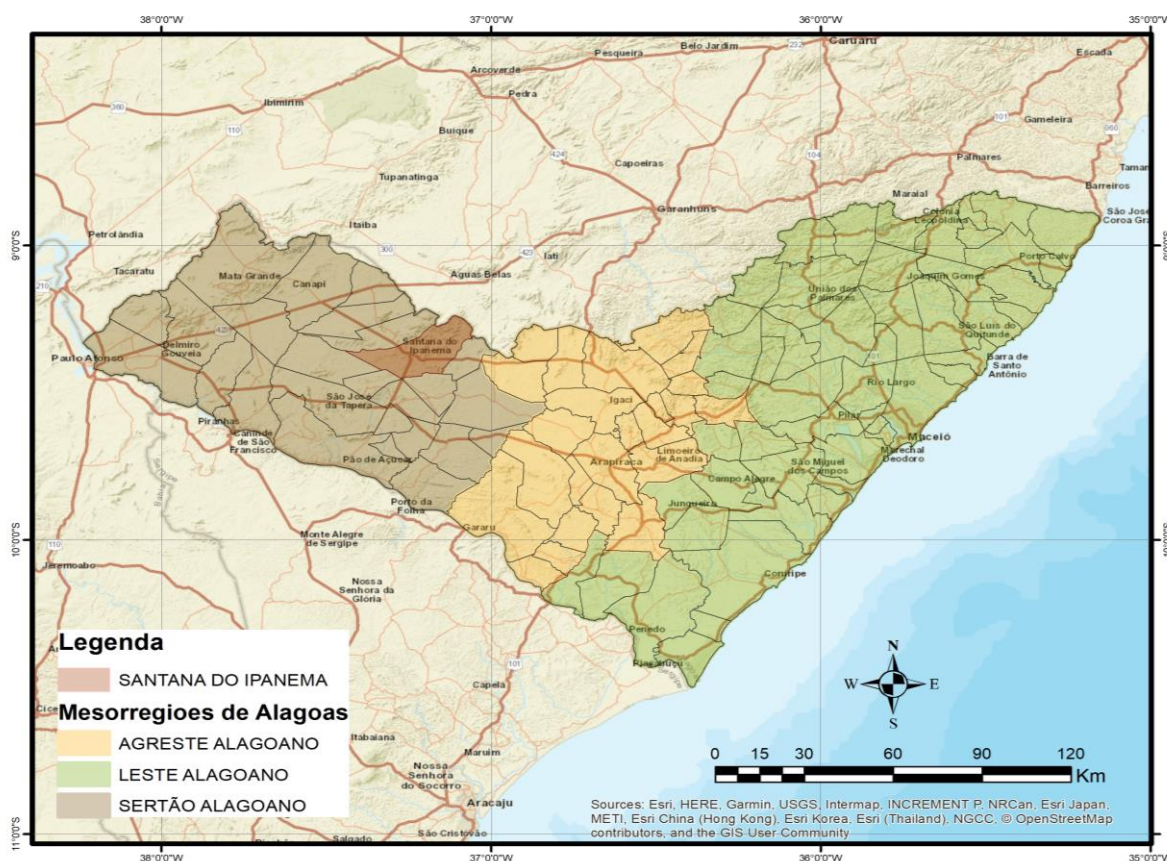
O capítulo descreve a estrutura e formação dos Fóruns de Educação como espaço propício à materialização da participação democrática e apresenta o processo de reflexão sobre a experiência do Plano Municipal de Educação no município de Santana do Ipanema, interior de Alagoas, a partir da análise da existência ou não de participação da sociedade civil no planejamento educacional do município.

### **5.1 A constituição histórica do Santana do Ipanema**

Cabe, nesta parte do estudo, fazer a apresentação do município em toda a sua estrutura geográfica, econômica e cultural com a finalidade de, a partir de sua trajetória histórica, entender o posicionamento da sociedade diante de questões de interesse da classe trabalhadora.

O estado de Alagoas, um dos 27 estados da federação brasileira, está dividido geograficamente em três mesorregiões constituídas pelo Leste Alagoano, o Agreste e o Sertão, como mostra a figura abaixo.

**Figura 2 - Mapa do estado de Alagoas com as regiões e localização do município de Santana do Ipanema**



Fonte: Dados construídos para a pesquisa, 2019

Cada mesorregião é formada por microrregiões. Na mesorregião do sertão, formada por quatro microrregiões, composta por 26 municípios, está localizada a microrregião de Santana do Ipanema.

Por estar localizado a 206 km da capital do estado – Maceió, com uma população estimada de 47.486 habitantes<sup>14</sup>, o município de Santana do Ipanema é a maior cidade do sertão alagoano e tornou-se de grande valor regional por atender as necessidades de saúde, educação, comércio, geração de empregos, das cidades circunvizinhas do sertão do estado.

O município também se destaca na área educacional por abrigar um campus da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, um campus da Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL, o Instituto Federal de Alagoas - IFAL, um polo da Universidade Aberta do Brasil - UAB além de diversas instituições de nível superior da rede privada e na área da saúde.

Sua história remonta de 1815, quando os irmãos Martins e Pedro Vieira Rêgo descendentes de portugueses e vindos da Bahia, receberam do Rei de Portugal uma sesmaria, próxima da Ribeira do Panema, uma região outrora habitada por índios e mestiços (ALÉCIO, 2017).

Historicamente, a Vila de Santa Ana da Ribeira do Panema, desde sua fundação vivia sob disputas das comarcas de Penedo e Traipu. A partir de 1822 foi “incorporada à jurisdição de Pão de Açúcar [...]”. Pela Lei nº 1.846, de 04 de junho de 1920, a Vila de Santa Ana da Ribeira do Panema foi elevada à categoria de Comarca” (MELO; MELO, 1976, p. 26), sendo elevada à categoria de cidade no ano seguinte.

Depois de elevada à categoria de cidade os problemas começavam a se acumular. Muitas famílias migraram para a cidade que acabara de surgir esperança de uma vida melhor e por isso não havia casas suficientes e nem escolas para todos.

Para resolver essa situação, contam os historiadores, o prefeito da época, senhor Joaquim Ferreira da Silva, a partir de recursos conseguidos junto ao governo do estado conseguiu construir um grupo escolar, trazendo um corpo de professores para educar as crianças e um hospital para atender às necessidades da população que a cada dia aumentava (MELO; MELO, 1976).

---

<sup>14</sup> De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE com data de coleta em 1 de julho de 2017, sofrendo possíveis alterações até o término da pesquisa.

Mesmo assim, faltavam mais escolas para garantir atendimento educacional a toda a população e, a partir dessa brecha deixada pelo governo em ofertar escola pública à população, o universitário Flávio de Aquino Melo inaugurou o Colégio Santanense, uma escola particular, que funcionava durante os três turnos, com os níveis primário, secundário e comercial. Apenas o Flávio era professor e atendia a uma clientela exclusiva, mesmo cobrando barato (ALÉCIO, 2017).

Apenas a partir de 1956, na gestão do Dr. Helio Cabral de Vasconcelos, foram construídos vários educandários e escolas municipais, porém ainda havia vários problemas, em particular, a carência de professores com qualificação.

O problema da qualificação de professores em Alagoas perpassa desde a sua constituição e implantação, fator que também contribuiu com o título de estado atrasado durante toda a sua história.

Verçosa (2006, p. 35) aponta para o fato de que a prevalência dos interesses particulares de uma classe soberana economicamente tinha causado atraso no estado de Alagoas. Segundo o autor, “[...] temos, pois, desde que se organiza a ocupação da terra e se institucionaliza a administração do poder, as incursões do interesse privado no domínio público, não apenas tolerado, mas muitas vezes incentivado”.

O cenário educacional do estado de Alagoas, desde sua colonização, sempre apresentou uma educação precária pela escassez da formação e pela desvalorização do próprio magistério.

Segundo Gondra e Schueler (2008, p. 83), o então presidente da província de Alagoas percebendo que a educação era pouco difundida na província de Alagoas “[...] atribui este fenômeno ao fato de o emprego do magistério, principalmente nas escolas elementares, ser pouco procurado em virtude dos tênues recursos e mesquinhos salários que lhes são atribuídos.”

Um fato notório registrado na história da educação em Alagoas foi a não implantação do método Lancaster<sup>15</sup> utilizado em todo o Brasil na época do Império. O método não pôde ser desenvolvido na província de Alagoas por não haver professores preparados para trabalhar com ele.

---

<sup>15</sup>Método desenvolvido na Inglaterra no final do século XVIII, criado por Bell e Lancaster, que consistia em um professor ensinar a um grupo de alunos e esse grupo era incumbido de fazer o repasse desses ensinamentos para os demais, também chamado de método mútuo, chegando ao Brasil por volta de 1820 através de Portugal. Conferir Gondra e Schueler (2008).

Isso se deu porque os professores contratados para lecionar, teriam sido contratados por apadrinhamento político<sup>16</sup> sem que necessitassem de habilidades para o magistério. Essa realidade se refletiu na educação de Alagoas durante muito tempo.

A situação de apadrinhamento político gerava professores mal remunerados porque não necessitavam de muita instrução para dar aulas e acabavam tornando-se servos da política (COSTA, 1931).

Costa *apud* Verçosa (2006, p. 71) afirma que a seleção para o cargo baseava-se nas afinidades políticas de trocas de favores e por isso não era exigida nenhuma formação, “[...] bastando, para ser professor primário, que o candidato soubesse ler e escrever, fosse versado em doutrina cristã e um tanto destro nas quatro operações fundamentais da aritmética”.

Segundo Almeida (2011, p. 147), a educação em Alagoas não era tida como importante devido à “[...] famílias de mais alta renda não precisarem das escolas públicas”, não havendo necessidade de investir na educação primária já que as pessoas que precisavam desse tipo de educação iriam servir apenas como mão de obra doméstica e comercial, funções que não exigiam escolarização, propósito que não se distancia da intencionalidade atual.

Todo esse cenário histórico da educação no estado repercute ainda hoje nos índices educacionais e na mídia, pois de acordo com Almeida (2011, p.144):

Em um Estado como Alagoas, cujo poder público tem historicamente sido exercido oligarquicamente desde os tempos coloniais, é natural que grande parte da população desenvolva um sentimento de exclusão, portanto, no próprio grupo ao qual pertencem por contingência, elementos de desvalorização como uma forma de condenar o processo político excludente comandado pelos donos do poder. Portanto, a autodepreciação faz parte de uma espécie dialética de inclusão por contingência e exclusão por consequência.

A educação em todos os municípios do estado de Alagoas também sofreu com o reflexo do descaso da educação abandonado ao longo da trajetória educacional. A educação em Santana do Ipanema, como parte da educação do estado, também sofreu com a marginalização da instrução primária.

Dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP, órgão responsável pela divulgação do Índice de

---

<sup>16</sup> A indicação do cargo público em detrimento de interesses privados. Uso do cargo público em benefício de outrem.

Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, mostram a situação da educação básica no município de Santana do Ipanema no período de 2005 a 2017 ano da última coleta de dados desse mecanismo de avaliação nacional conforme quadros abaixo.

#### Quadro 10– IDEB -Santana do Ipanema/ rede municipal - 4ª/5º ano

Município	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Santana do Ipanema	2.1	2.4	3.5	3.1	3.1	3.8	3.9	2.2	2.7	3.1	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6

Fonte: INEP, 2018

No período analisado o quadro revela que a educação do município representada através desses dados, que precisam ser cuidadosamente analisados pelo fato de desconsiderar toda uma realidade que os produziram, apontam para a questão houve de fato um crescimento progressivo nas áreas de língua portuguesa e matemática diante das metas projetadas para essa modalidade de ensino.

O mesmo não se repete para a modalidade final do ensino fundamental, cujos índices distanciaram-se das metas projetadas para o município, merecendo um estudo a cerca do desvio ocorrido entre as turmas de 5º ano e as de 9º com o objetivo de identificar os motivos que de fato modificam a realidade educacional dessa modalidade.

#### Quadro 11 – IDEB -Santana do Ipanema/ rede municipal - 8ª/9º ano

Município	Ideb Observado							Metas Projetadas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015
Santana do Ipanema	2.0	2.2	2.4	*	2.3	2.9	3.5	2.1	2.3	2.6	3.1	3.5

Fonte: INEP, 2018

\*Número de participantes no SAEB insuficiente para que os resultados sejam divulgados.

O que é perceptível a partir desses quadros é que, mesmo tendo passado muito tempo desde a implantação de escolas para oferta da educação escolar no município, a luta para ultrapassar a meta continua de forma acirrada.

É necessário perceber que a execução das metas, necessariamente, não significa qualidade na educação, pois cabe analisar a metodologia utilizada para o cumprimento dessas metas e que variáveis são levadas em consideração nessa análise, bem como, se não há interferência externa na organização dessa sistemática de avaliação.

A intenção de mapear o sertão alagoano, a partir do município de maior destaque econômico, cultural e social, sobre a participação da sociedade, perpassa também, pelo fato da escassez de pesquisas dessa temática nessa parte geográfica do estado de Alagoas, como apresentado no quadro 1.

Em um estado com fortes traços de opressão e desmandos historicamente presentes em sua constituição, o sertão sofreu em demasia, a herança de um coronelismo desenfreado que manipulava e oprimia sua população. Desde sua ocupação, os interesses em jogo assinalavam para uma terra de ninguém, geradora de atraso e descaso refletido até os dias de hoje (VERÇOSA, 2006).

De acordo com Brandão citado por Almeida (2011, p. 93) o que caracterizava Alagoas como estado atrasado era “[...] inicialmente às secas e ao banditismo; depois à existência de mecanismos políticos de exclusão da competência e da responsabilidade próprios do ambiente social alagoano”.

A partir da descrição analítica da história do município que representa a porta de abertura entre o sertão do estado e a parte agreste-litorânea, com o objetivo de analisar e buscar conhecer como se processou a educação no município, visto que sempre atendeu grande parte das cidades circunvizinhas e como a formulação de um Plano Municipal de Educação, também traria influências para as demais localidades a partir dos serviços educacionais prestados à região.

Conhecer todo o processo de elaboração do plano implica debruçar-se no percurso feito pelos que tinham a competência de sua elaboração por representarem a sociedade civil no momento de elaborar e acompanhar as ações do plano.

O Fórum Municipal de Educação, instância responsável pela elaboração, acompanhamento e avaliação do plano, tinha a tarefa de representar aqueles que os elegeram ou indicaram na formulação de ideias e discussões sobre os rumos da educação no município para os próximos dez anos.

A constituição do FME no município de Santana do Ipanema tentou seguir a sequência dos passos de orientação, no entanto ainda foi penalizado pelo fato de no

momento da seleção das instituições que iriam compor o fórum, deixaram alguns órgãos fora da seleção.

A experiência analisada a seguir sobre a participação da sociedade no planejamento educacional local buscou levantar questões pertinentes sobre a efetiva atuação da sociedade civil no planejamento educacional local.

## **5.2 Estrutura, funcionamento e atuação do Fórum Municipal de Educação no município do interior de Alagoas: entre a legislação e a realidade**

O Fórum Municipal de Educação – FME, instituído pelo Decreto municipal nº 04 de 28 de janeiro de 2016 é o órgão de representação da sociedade civil responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação – PME.

O município de Santana do Ipanema, abriga várias instituições educacionais como a Universidade Federal de Alagoas – UFAL, Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL, Instituto Federal de Alagoas – IFAL dentre outras. Atende alunos de várias cidades da região teve a oportunidade de convocar a sociedade civil para fazer parte da elaboração do seu plano decenal de educação através da instituição do FME.

O FME foi estruturado de acordo com a Portaria municipal nº 153/2016 e teve seu Regimento Interno aprovado em plenária como instância máxima em que ocorreriam as deliberações sobre o PME.

O Fórum conta com uma Coordenação Geral, Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho Temporário. A Coordenação Geral do fórum, com representação da sociedade civil, é exercida de forma colegiada e conta com a colaboração dos coordenadores das Comissões Permanentes para desenvolver as ações. O mandato da Coordenação Geral é de dois anos com direito a recondução por mais um período conforme consta no Regimento.

As Comissões Permanentes também passaram pelo processo de eleição para escolha de seus membros composta da seguinte forma: Comissão Especial de Monitoramento e Sistematização e Comissão de Mobilização, Divulgação e Infraestrutura, cujas atribuições convergem para o funcionamento das atividades do FME.



Os Grupos de Trabalho Temporário – GTT constituem a organização do fórum e têm caráter temporário. Esses grupos poderão organizar uma coordenação e uma relatoria, cuja finalidade é subsidiar a plenária nas discussões sobre o Plano Municipal de Educação.

A tabela abaixo, retirada da Portaria Municipal nº 114 de 26 de fevereiro de 2016, apresenta a composição do FME com representação das seguintes instituições:

**Tabela 2. Composição do Fórum Municipal de Educação de Santana do Ipanema**

<b>Nº</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>
01	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte, Turismo, Ciências e Tecnologia
02	6ª Gerência Regional de Educação
03	Câmara Municipal de Vereadores
04	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
05	Conselho Municipal de Educação
06	Conselho de Alimentação Escolar
07	Conselho do Fundo de Manutenção da Educação Básica – FUNDEB
08	Conselho Tutelar
09	Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas – Regional Santana do Ipanema
10	Estudantes da rede pública e privada
11	Gestores escolares da rede pública
12	Gestores escolares da rede privada
13	Representante dos professores da rede pública
14	Secretaria Municipal de Saúde
15	Secretaria Municipal de Assistência social
16	Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento
17	Secretaria Municipal de Obras, Saneamento, Transporte e Trânsito
18	Instituições de Ensino Superior pública e privada
19	Polo UAB de Santana do Ipanema
20	Academia Santanense de Letras Ciências e Artes
21	SWA Instituto
22	Associação dos amigos e pais de pessoas especiais – AAPP
23	Associação dos guardiões do Rio Ipanema- AGRIPA
24	Representantes da igreja católica
25	Representante da igreja evangélica

Fonte: Portaria Municipal nº 114 de 26 de fevereiro de 2016

As instituições foram selecionadas com base no art. 2º do Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação, aprovado pela Portaria nº 153/2016 que orienta sobre a necessidade de representantes de órgãos, entidades e instituições, bem

como movimentos sociais que tenham atuação reconhecida na melhoria da educação municipal para um mandato de três anos com direito a recondução.

De acordo com a Coordenação de Articulação do FME, que participou da constituição do fórum e da elaboração do PME e, também é técnica da Secretaria Municipal de Educação responsável pela organização do processo de constituição do fórum, não foi realizado o levantamento de quais instituições da sociedade civil do município de Santana do Ipanema fariam parte da composição como recomenda os documentos de orientação da SASE.

Segundo a técnica, a seleção das instituições se deu a partir de discussão no próprio setor de gestão da SEMED, órgão interno responsável pela articulação no desenvolvimento das ações do plano que culminou na seleção das instituições presentes no fórum.

Dois anos depois de a portaria ter sido aprovada, algumas instituições procuraram a Secretaria de Educação para esclarecimentos sobre os motivos da sua exclusão de participação do FME, um órgão que iria discutir e planejar a educação do município para os próximos dez anos.

Diante desse fato, a Coordenação de Articulação percebeu que a falha de não fazer o levantamento de todas as instituições da sociedade, conforme consta no caderno de orientação acabaria por interferir na efetiva representação da sociedade na elaboração das políticas públicas educacionais para a próxima década.

Outra consequência desse formato de seleção das instituições foi a presença dos membros de apenas duas denominações religiosas, primeiro porque existem mais denominações no município e segundo, se o estado é laico porque a representação religiosa.

Para a compreensão e análise dessa escolha foi necessário pesquisar como se deu a escolha dos representantes do Fórum de Educação com a proposta de analisar se o processo de escolha foi democrático ou se os membros foram apenas indicados a partir de cumprimentos da legislação.

### **5.2.3 Da escolha à indicação: a motivação em fazer parte do Fórum Municipal de Educação**

Desejar o interesse comum, lutar pela coletividade sempre foi uma necessidade para garantir, além da sobrevivência, equidade, dignidade e qualidade de vida. A sociedade precisa ser preparada e estar fortalecida e instrumentalizada

para empreender as lutas sociais pela dignidade e necessidade das classes menos favorecidas.

No entanto, o individualismo capitalista movido pelos interesses econômicos acaba por distanciar a sociedade atual das necessidades dos menos favorecidos e aproxima-se dos interesses pessoais de forma particular.

A sociedade precisa estar preparada com os objetivos esclarecidos quando for se organizar por meio de manifestações, para não correr o risco de representar apenas os interesses de grupo e não ter as necessidades de uma sociedade representa no ato.

Rancière (2013) traz a discussão essa aproximação do sujeito apenas com os interesses pessoais que acaba por fragilizar a luta. A questão posta cabe reflexão pelo fato de que a preocupação com os próprios interesses acaba sofrendo influência do controle de quem detém o poder e os instrumentos de convencimento, levando o sujeito a corroborar com o projeto de sociedade o qual não participou da construção.

O fato do afastamento dos membros do FME causou conflitos internos e a não recomposição desses membros demonstraram a dificuldade de inserção da representação social nesse espaço de debate. De acordo com a representante da SEMED a vacância comprometia a paridade e por mais que, segundo sua fala:

[...] mandasse ofício para a instituição e muitas nem respondiam, então ia lá convencer e buscar a pessoa que muitas vezes nem sabia o que era o PME e nem estava por dentro de alguma coisa da educação. Descobri que as pessoas justificavam a falta de tempo, colocavam interesses pessoais acima de tudo, porque se eu for ganhar alguma coisa eu arrumo um tempinho, diziam elas.

Então a própria forma de escolha, de requisitos para fazer parte do órgão, mesmo diante do desconhecimento sobre a temática em questão e a forma de barganha de todo o processo, acaba por comprometer os interesses sociais de uma classe desfavorecida.

Coutinho (2011a) mostra que despertar no sujeito o desejo de lutar pela coletividade, cujos interesses próprios sejam apenas um em comunhão com os interesses da coletividade, deve ser uma prática que não pode ser imposta de fora para dentro, ela deve emanar do próprio sujeito a partir de suas experiências coletivas de luta.

O sujeito precisa de estímulos, condições e espaços de formação para que possa sentir o desejo da luta e não se perder apenas nas representações isoladas de manifestações que acabam por se resumir em participações pontuais sem efetivação contínua (GOHN, 2013).

O fato do sujeito querer fazer e ser parte de um grupo (BORDENAVE, 1994), deve começar desde sua escolha para fazer parte deste grupo. Quando o querer vem do sujeito ele luta e permanece no grupo, mas quando ele é indicado, esse sentimento não faz sentido.

Segundo entrevistas realizadas aos membros do fórum sobre a questão da escolha ou indicação por suas instituições, o quadro abaixo mostra que a indicação prevaleceu entre as modalidades de seleção.

#### **Quadro 12. Processo de seleção dos membros do FME**

Eleição	Indicação
20%	70%

Fonte: dados da pesquisa, 2019

Segundo Teixeira (2000, p. 116) sempre há negociação por parte dos governos para a indicação de seus membros como também dos membros da sociedade e essas negociações acontecem muitas vezes nas próprias conferências.

Em grande parte dos municípios, porém, esta negociação não ocorre e o Prefeito exerce seu poder arbitrário para nomear não apenas a representação governamental, mas também a representação da sociedade.

E, infelizmente, essa situação de mandonismo continua presente nos dias de hoje como condição da representação da sociedade fazer parte da escolha do governo e, dessa forma, atuar de forma a colaborar com as decisões que sejam favoráveis ao projeto de governo local.

A representante dos diretores da rede pública foi uma das indicadas a para fazer parte do fórum, relatou que foi convidada, mas que desconhecia os critérios de tal escolha. Segundo ela, “[...] eu recebi um convite para representar os diretores, um convite da Secretaria Municipal de Educação para fazer essa representação, eu não sei porque me escolheram”.

Alguns dos sujeitos (40%) que foram selecionados para representar suas instituições através do processo de indicação afirmaram que só aceitaram a indicação pelo fato de não ter surgido mais ninguém da instituição para

preenchimento da vaga e isso gera o que a coordenadora de articulação denominou de conhecimento/comprometimento em contradição.

[...] quem tinha conhecimento não tinha comprometimento e por isso não ia as reuniões e nem participava e quem estava lá sempre, não tinha conhecimento do que se tratava, seu conhecimento resumia-se apenas aos trabalhos que desenvolvia em sua instituição (Coordenação de articulação).

Esse tipo de seleção faz com que o sujeito não se sinta representado pela instituição inibindo sua participação no fórum. O fato de ser indicado pela instituição e não poder recusar abre espaço para a reflexão sobre a não contribuição das instituições na efetivação da cultura da participação.

Quando o desejo parte do sujeito em representar os interesses da sua instituição, em ser o elo de informação entre a instituição e os órgãos planejadores das políticas educacionais, esse sujeito adquire condições para poder atuar de forma a contribuir com questionamentos e argumentos sobre a situação que está sendo planejada.

Bordenave (1994, p. 28) apresenta algumas maneiras de como o sujeito pode participar: ele chama de participação de fato aquela em que naturalmente o sujeito desenvolve no ambiente familiar; chama de participação espontânea cuja atuação do sujeito se dá a partir dos pequenos grupos sociais em que ele aceita fazer e ser parte, como sua vizinhança; e a terceira maneira classifica como participação imposta “[...] nos quais o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar certas atividades consideradas indispensáveis”.

O autor cita as associações, sindicatos, cooperativas como grupos em que existe participação de forma espontânea, em que o sujeito quer fazer parte. Ele sabe que neste espaço os interesses de todos serão considerados e a luta é travada a partir dos interesses coletivos.

Segundo os entrevistados, o principal motivo de terem sido indicados pelas instituições que não possuem vínculo empregatício direto com a educação, como SWA Instituto<sup>17</sup>, Associação dos amigos e pais de pessoas especiais – AAPP, Associação dos guardiões do Rio Ipanema- AGRIPA, Secretaria Municipal de Obras,

---

<sup>17</sup> SWA palavra do Sânscrito cujo significado é si próprio, alma, força vital, nome que caracteriza a filosofia do referido Instituto.

Saneamento, Transporte e Trânsito, representantes da igreja católica, representante da igreja evangélica, foi o fato desses membros fazerem parte de alguma comissão de educação ou ser docente em alguma das redes de ensino fora da sua instituição, ou seja, são membros que apresentam algum conhecimento sobre educação que os habilita a falar sobre educação.

A situação de ser indicado de forma obrigatória, acaba por inibir a atuação do sujeito nos espaços deliberativos e em muitos casos, o sujeito apenas comparece às reuniões e contribui apenas com sua presença:

[...] tanto os conselhos escolares, quanto os conselhos municipais, assim como o fórum, muitas vezes ele funciona para provar através de fotos (e assinaturas) que houve a participação, sendo que não houve participação nenhuma, muitas vezes já chega pra gente um plano pronto aí a gente só faz ouvir e concordar e não há nenhuma mudança efetiva, basicamente só para mostrar à sociedade o que aconteceu e aprovar dizendo que participou (representante dos professores).

A afirmação do professor mostra que fica distante para as instituições da sociedade civil fomentar a participação em seus espaços enquanto continuarem a adotar práticas de indicação obrigatória apenas para cumprimento de exigências legais.

Nesse caso, Bordenave (1994) chama de participação dirigida ou manipulada o tipo de participação que acaba por interferir na atuação das pessoas e esse modelo ficou evidenciado na atuação dos membros do Fórum Municipal de Educação, cujos membros, em sua maioria, serviam apenas como indicação da sua instituição, sem atuação e intervenção efetiva.

Ao longo dos anos, o FME apresentou particularidades passíveis de análise e reflexão, uma delas foi o fato de constantemente algum membro do fórum não saber porque tinha sido convocado para participar de alguma reunião ou não saber porque tinha sido inserido em um grupo virtual selecionado pelo fórum como espaço de comunicação.

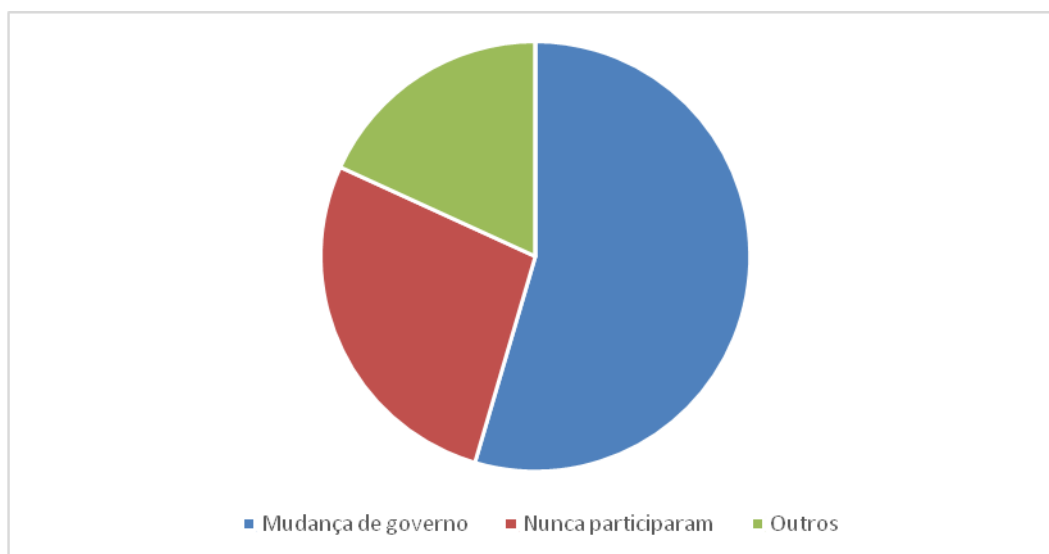
O FME passou por diversas situações. Em 2016, ano da publicação da Portaria nº 114 de composição do fórum, contava com vinte e cinco instituições representando a sociedade civil, composta por 52 (cinquenta e dois) membros entre suplentes e titulares, apenas a Secretaria Municipal de Educação foi a única instituição com quatro membros na sua representação, contra dois membros das demais.

A presença forte da representação governamental solidifica o projeto de educação elaborado para a sociedade por uma década ao centralizar o conhecimento e as decisões a partir dos interesses de quem governa. Mesmo que a representante da secretaria de educação tenha feito intervenções direcionadas a luta pela melhoria da educação do município, a estrutura política do projeto de governo local não permite essa atuação dos seus representantes.

Apesar de grande parte dos membros (70%) terem sido indicados de forma obrigatória para representar suas instituições no FME, conforme fala dos próprios sujeitos, a maioria dos membros do fórum selecionado em 2016 não fazia mais parte do fórum no momento da pesquisa (2017 a 2019).

O gráfico abaixo aponta alguns motivos, levantados pelos sujeitos, que foram responsáveis pela saída da maioria dos membros do Fórum Municipal de Educação e mais uma vez, a mudança de governo interferiu de forma impactante nessa alteração.

**Gráfico 1. Motivos de afastamento dos membros do FME**



Fonte: dados da pesquisa, 2019

Como mostra o gráfico, a questão da interferência política ocasionada pela mudança de governo acabou sendo mais um elemento de interferência na descontinuidade da efetivação da política educacional materializada no PME.

Nesse caso, a interferência política oriunda da mudança de governo mediante eleições eleitorais, tornou-se elemento agravante na execução das políticas públicas.

A interferência ficou visível na rotatividade dos membros do fórum, pois, em 2018, nem todos os membros que foram substituídos por conta da mudança de governo conseguiram encontrar substitutos em suas instituições, levando a vacância da constituição do fórum.

A descontinuidade dos governos contribui com o atraso na efetivação das políticas educacionais. Isso revela que as políticas públicas acabam por serem vistas como política de governo e não de Estado.

E quais os motivos que fizeram mais de 50% dos membros permanecerem no fórum? Participar da educação do município (40%), manter-se informado (30%), meio de contribuir com a realidade educacional do município (30%).

De acordo com os entrevistados, os motivos que os levaram a permanecerem no fórum variam de acordo com suas necessidades e com a posição que ocupam nas instituições que representam e alguns membros citaram que muitas vezes eles não saem de algumas indicações para não contrariar quem os indicou.

### Quadro 13 – Motivos que levaram a permanência dos membros no FME

Relatos/depoimentos	Unidades de significados	Categoria	Sub-categoria
Porque eu dependo da educação, eu sobrevivo da educação.	A obrigação do sujeito cerceado pela subsistência fragiliza a participação.	Participação	Participação como obrigação
Tentei sair, mas a questão foi que não teve ninguém para ocupar meu lugar.	A ausência de substituição contribui para a ausência do sujeito nas reuniões.		
Eu tentei sair, mas fui indicada de novo pela instituição que estou.	O fato de não ir contra quem indicou não solidifica a participação porque o sujeito não queria nem está lá.		
Continuei, pois acho fundamental a participação [...] em debates, pesquisas e questionamentos.	O interesse em se manter informado sobre a educação como um todo.		Fórum como espaço informativo
Porque eu acredito, eu gosto desse debate e quero estar por dentro.	O fórum se torna o meio de atualização sobre as informações educacionais.		Participação como mudança social
Não pretendo sair, porque eu acho que eu posso contribuir com a educação de Santana.	O sujeito acredita que mesmo com todas as dificuldades ele pode contribuir com a mudança.		

Fonte: Dados da pesquisa, 2019



Os sujeitos apontaram a participação como obrigação, como um elemento que não contribui para o engajamento da sociedade. Esse tipo de participação concedida (BORDENAVE, 1994) deve ser vista como um dos motivos que geram saídas e ausência da sociedade nos fóruns de debates.

Por isso, é necessário analisar como esse conceito deve estar atrelado às condições que são impostas à sociedade para que possa apenas estar presente nos espaços deliberativos como os fóruns.

Nessa direção, percebe-se que o conceito de sociedade civil em Gramsci (1982), cujo seio se torna uma arena de lutas de classes, onde a hegemonia em questão define quem será ouvido e obedecido, torna-se distante quando o sujeito participa de forma obrigatória.

A obrigatoriedade imposta ao sujeito não permite de forma estratégica condições necessárias para garantia da participação e enfraquece a luta que deveria ser travada pela sociedade.

De acordo com Semeraro (1999) é no seio da sociedade civil que as classes subalternas são convocadas para lutar pela igualdade e por uma qualidade de vida digna, qualidade essa presente no projeto oriundo do poder popular.

De acordo com a representante do sindicato que desenvolve a função de coordenação geral do fórum sobre os motivos que fizeram com que alguns membros permanecessem no fórum, estava relacionado com o fato de não contrariar quem os indicou.

Muitas vezes é porque não quer decepcionar quem o indicou, não vai desapontar quem o indicou. Mesma questão do vínculo empregatício, não posso desconsiderar quem me indicou mas também não me envolvo (representante do sindicato).

Segundo a coordenação, o vínculo empregatício torna-se o elemento mais forte nesse jogo de interesses entre a sociedade e o governo. É por ele que as pessoas se sentem intimidadas a participar ou deixar de frequentar.

Quando a gente faz uma reunião com o fórum poucas pessoas falam e quem fala são aquelas que não têm vínculo (empregatício) com o município, as demais têm medo de se expor e algumas pessoas que defendem o governo, defendem porque têm filhos empregados no governo, ocupam cargo no governo ou porque a própria pessoa ocupa cargo no governo (representante do sindicato).

O fato de o sujeito manter vínculo com o poder público acaba por intimidar sua atuação nos espaços de luta. Além de o conhecimento ter sido considerado por 90% dos entrevistados como um elemento crucial na preparação de um sujeito atuante, nas lutas e no planejamento de políticas públicas sociais; a liberdade empregatícia foi apontada (60%) como mecanismo de solidificação da participação efetiva.

Também foi citada a questão da ausência de compromisso (40%) como motivo da saída de alguns membros do fórum como mostra o depoimento a seguir:

Falta compromisso das pessoas do fórum. Problemas vão existir, mas precisam ser superados. A falta de compromisso gera a não participação (represente dos diretores das escolas públicas).

A questão de o compromisso ser uma premissa para toda e qualquer forma de participação, a sua ausência não deve ser considerada como algo natural, é necessário perceber a atuação de forças que influencia esse fenômeno, forças de ordem econômica, cultural, tecnológica, que impedem muitas vezes o sujeito de se comprometer e participar negando a ele condições de atuação.

Przeworski (1994) questionava se era possível a existência do bem comum e de uma vontade geral em uma democracia desiludida, em que a presença de interesses e conflitos permite a escolha de apenas um caminho a seguir e que provavelmente, esse caminho beneficie quem detém a força de produção e o controle a partir dos elaboradores das políticas públicas por meio de violências arbitrárias, negando ao sujeito participação efetiva.

A falta de compromisso ocasionada por diversos fatores gera ausência de participação e para Bordenave (1994, p. 16) a participação para poder existir deve estar ligada em duas bases afetiva e instrumental. Na base afetiva “[...] participamos porque sentimos prazer em fazer” e na base instrumental porque “fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinho”.

O autor aponta para o fato de que quando essas bases estão em desequilíbrio por conta de conflitos em que uma base sobrepõe a outra base, faz com que a participação seja apenas a consumação da “[...] mutilação do homem social” (BORDENAVE, p. 17).

Outro indicador levantado que faz fortalecer as propostas e interesse do governo é a presença forte dos membros que representam o governo.

Geralmente esse grupo de pessoas que vai só para fazer número, são pessoas que têm algum envolvimento com a gestão ou por

alguma necessidade eles acabam indo para fazer número e ficam calados e não têm opinião nenhuma. E os que realmente querem mudança, de contribuir com a sociedade vão, mas quando percebem que sua participação não serve para nada acabam desistindo, não voltam mais para aquele movimento (representante das igrejas).

A interferência política nesses espaços de debates e planejamento das políticas educacionais a partir da verticalização da elaboração dos documentos pelos órgãos oficiais acaba realizando o trabalho da gestão de convencer a sociedade a aprovar sem argumentos e questionamentos os projetos advindos da gestão pública partidária.

É visível como a educação brasileira sofre interferências políticas e econômicas, desde a presença do Banco Mundial ditando as regras da educação brasileira por conta do financiamento dessa mesma educação, como também a abertura do país para grupos educacionais privados, cuja política nacional busca favorecer seus interesses

Com a proposta de analisar a atuação do fórum é necessário ter conhecimento da concepção de participação dos membros do FME, a concepção de planejamento educacional, como veem a questão das relações estabelecidas entre governo e sociedade e como eles avaliam sua participação na articulação das políticas educacionais.

#### **5.2.4 A metodologia de atuação do Fórum Municipal de Educação**

Depois da instituição do Fórum Municipal de Educação, através do Decreto Municipal nº 04 de 28 de janeiro de 2016 e da Portaria de nomeação dos membros nº 114 de 26 de fevereiro de 2016, cuja posse dos membros se deu na primeira reunião do dia 01 de março de 2016, tiveram início algumas atividades.

Na segunda reunião, realizada no dia 10 de março de 2016, conforme ata de reunião disponibilizada pela coordenação de mobilização houve a aprovação do regimento interno a que compareceram 19 (dezenove) membros dos 52 (cinquenta e dois) convocados, ou seja, a reunião aconteceu mesmo sem *quórum*.

Uma reunião apenas informativa, conduzida pela técnica da SEMED, visto que as coordenações ainda não tinham sido constituídas. Nessa reunião, pouco foi percebido questionamentos ou observação por parte dos membros presentes e nenhuma manifestação contrária ao que estava sendo informado.

A segunda reunião, realizada no dia 29 de março de 2016 contou com a presença de 29 (vinte e nove) membros representantes das instituições. Nessa reunião foram constituídas a Coordenação Geral do FME, tendo à frente a presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas - SINTEAL, a Coordenação de Mobilização e Articulação, cuja representação ficou por conta do membro indicado pelas instituições de ensino superior e a Coordenação de Monitoramento e Sistematização do Plano, com representação da Secretaria Municipal de Educação.

Essa pirâmide de constituição da equipe ficou responsável pela articulação e organização dos trabalhos como também, pela motivação e preparação dos membros para atuar nas ações de monitoramento do PME.

O FME se tornou o que Gramsci (1981) define como arena de debate e conflitos pela hegemonia, pois contava com a representação dos interesses do governo, através da presença dos técnicos da Secretaria de Educação, a presença da presidente do SINTEAL, representante da luta e dos interesses dos trabalhadores em educação e a mediação do então diretor de uma instituição de ensino superior, tido pelos demais membros do fórum como o mediador do conflito.

Segundo relato das entrevistas a presença do governo na articulação e execução das políticas educacionais contribuiu como um dos motivos de engavetamento do PME porque não havia interesse por parte de quem governava à época, de seguir um planejamento que, de fato, iria organizar a educação do município.

Acredito que na teoria [o plano] mudaria [a realidade educacional], mas na prática não, por parte da própria liderança, uma vez que o fórum não deveria ter uma ligação muito forte com a gestão, mas deveria ajudar a gestão, também fiscalizar e responder a gestão. Por esse motivo e também por conta de divergência entre os membros não vai muito para a frente. A coordenação do fórum deveria ser formada por pessoas independentes tanto do governo quanto do sindicato, nesse caso seria a representação das universidades ou ONGs (representante do sindicato).

E acrescentou:

Eu acredito que dentro dos participantes que estavam na reunião que elegeu a coordenação, já estávamos representados no diretor da universidade, ele seria a pessoa que buscaria o equilíbrio entre governo e sindicato. O representante das universidades tinha o respeito de todos e admiração.

A presença das forças antagônicas era explicitamente identificada nos debates travados apenas entre esses dois grupos, cuja reunião, muitas vezes resumia-se em repasse de informações ou divergências entre a Coordenação Geral, com representação sindical e a Coordenação de Monitoramento, representada pelo governo.

No ano de 2017, ficou evidente que a força de manter o fórum reunido e ativo estava apenas por conta da representante da Coordenação de Monitoramento e Sistematização do Plano, membro da Secretaria Municipal de Educação que, por motivos extraordinários, afastou-se das atividades do fórum, ficando o mesmo com um total de apenas uma reunião neste ano.

No ano de 2018, o fórum retomou seus trabalhos a partir da primeira reunião realizada no dia 23 de março, cujo objetivo foi a substituição da vacância existente na composição inicial do FME.

Também fora recomendado pela Coordenação de Monitoramento, representante do governo, a alteração do Regimento Interno para abertura de uma nova eleição com o objetivo de eleger nova Coordenação Geral, representante do sindicato, mediante ausência significativa da titular às reuniões organizadas pelo fórum.

A primeira parte da reunião foi informativa, mas foi identificada, neste momento, a manifestação dos professores que reclamaram sobre a impossibilidade de afastamento das suas atividades para participar das reuniões do fórum. Sugeriram que a Coordenação Geral juntamente com os membros da SEMED, analisassem junto à secretaria a possibilidade desse afastamento sem prejuízo para o aluno a partir da substituição por outros professores.

A vacância comprometia a representação da sociedade civil na íntegra no debate sobre os rumos da educação no município, se não um debate esperado por todos, mas em algumas reuniões a presença, mesmo que singela, de manifestações e questionamentos, contribuíram para a não prevalência explícita da legitimação dos interesses do governo.

Os membros nomeados pela portaria municipal nº 114/2016 que oficializou a presença de 25 instituições da sociedade civil composta por 52 membros, apresentaram diversas situações de ausência de participação.

A ausência total de 40% dos membros das instituições que nunca compareceram a nenhuma reunião, fez com que fossem feitos novos convites às

instituições para o envio de seus novos representantes. Mas um fato chamou a atenção, desse total, 20% dos representantes que nunca compareceram, não se dispuseram a sair do fórum.

E quando questionados sobre sua permanência no fórum, afirmaram que iriam continuar e participar. No entanto, nas reuniões seguintes não foi registrada a presença de nenhum.

O membro do FME, como representação da sociedade civil, encontra na figura análoga ao conselheiro o papel de deliberação das ações colegiadas. Teixeira (2000, p. 99) faz uma reflexão sobre a atuação dos conselhos na proposta de existência de participação efetiva como “[...] instância de poder nos lugares de trabalho”.

No Brasil, os conselhos surgem a partir de organizações setoriais de áreas sociais, e também a partir das lutas operárias ocorridas no ambiente de fábrica. Teixeira (2000) afirma que na atualidade os conselhos acabam sendo escolhido ou indicado por representação com participação na gestão e com isso o autor identifica limitação na atuação desses membros.

Os conselhos são um campo de disputas e negociações e seu grau de autonomia poderá ou não ser ampliado a depender do grau de unidade das forças da sociedade civil neles presentes e da natureza das formas políticas dominantes (TEIXEIRA, 2000, p. 104).

Gohn (2011) mostra que nesse modelo de conselho a participação era tida como reivindicação política, no entanto com a abertura pelo Estado de novos canais de participação deu lugar a existência de uma participação cidadã que busca na negociação o apaziguamento dos conflitos e esse modelo acabou por fragilizar e fragmentar a luta social.

O conceito de participação cidadã tem o objetivo, segundo Borja (1988, p. 18) “[...] facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado”, assim, ele tem mais condições de controlar o que está sendo discutido e planejado e esse controle é mais visível nos governos locais.

A conceituação dos conselhos se aplica de forma contundente em suas similaridades, aos membros do FME que, imergidos na concepção de participação cidadã, contribuem para as negociações e acabam por consentir por meio de aprovações sem discussões e debates de questões pertinentes a melhoria das condições de vida da sociedade.

Em continuidade às ações do FME, as duas coordenações de Mobilização e de Monitoramento se comprometeram a divulgar e convidar os novos membros para composição da nova portaria, pelo fato da dificuldade encontrada pelas instituições em apresentar novos nomes.

De acordo com o art. 9º do Regimento Interno, aprovado pela Portaria municipal nº 153/2016, é necessário que seja feita a convocação de novos membros a partir do registro da ausência do representante da instituição por 3 (três) reuniões consecutivas sem justificativas ou 6 (seis) alternadas e a situação da vacância no fórum ultrapassa esse número de faltas.

A segunda reunião do ano foi realizada dia 28 de abril de 2018 e 15 (quinze) pessoas compareceram dos 43 (quarenta e três) membros que foram convidados. Nessa reunião, houve a comunicação sobre o afastamento da representante dos professores da rede pública, cuja justificativa foi a excessiva carga de trabalho.

O representante da Câmara Municipal de Vereadores presente no fórum prontificou-se em explicar que se tratava de um jogo de interesses do governo local, querendo colocar a sociedade contra a Câmara.

Segundo ele, o pagamento não dependia de nenhuma aprovação, seria uma forma da gestão municipal pressionar a câmara a votar um projeto que isentaria e afastaria a Câmara de qualquer decisão do executivo. O debate ficou acirrado nessa reunião e deu para perceber como os membros se dividiam, ora na defesa dos interesses dos alunos, ou quem sabe contra a gestão política, ora pelos interesses da gestão e contra os alunos.

Como representação do poder legislativo, que se opõem ao poder executivo local, revela o conflito de interesses no próprio governo, revelando as cisões no próprio bloco de poder entre o grupo hegemônico, consolidando a perspectiva gramsciana.

De fato, se a luta não estivesse imbuída de interesses partidários, segundo Gohn (2013, p. 241) “[...] a participação passa[ria] a ser concebida como uma intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública”. No entanto, a arena de debate gramsciana revela como a intencionalidade partidária predomina nos conflitos de interesses.

A luta pela hegemonia, conceito criado por Gramsci para caracterizar a dominação ideológica de uma classe social sobre outra, por isso que ele destaca a

necessidade de formar uma classe dirigente que tenha como base as necessidades da massa e não estejam subordinadas à coerção do Estado (COUTINHO, 1992).

As lideranças que mais atuaram no fórum, como foi visto no decorrer das observações feitas a partir das reuniões, eram representantes do governo “funcionários sem poder de decisão” (TEIXEIRA, 2000, p. 115), que como representação do governo, tornava o espaço cada vez mais favorável para a legitimação dos interesses da gestão.

A ausência de tradição de participação na elaboração de políticas públicas no âmbito municipal, que ficam a cargo de programas federais (TEIXEIRA, 2000) gera a ausência da participação social na elaboração de políticas públicas educacionais, que, por sua vez, fortalece a participação dos agentes que representam os interesses do governo no controle desse planejamento. “Este papel se torna hoje ainda mais crucial quando há uma política deliberada de reduzir [...] o volume dos gastos sociais” (TEIXEIRA, 2000, p. 110).

Quando Bordenave (1994) apresenta os níveis de participação em que a sociedade é inserida por meio de sua presença nos espaços que deveria haver o debate, o conflito mostra que para perpetuação do controle da sociedade é necessário que ela seja fixada apenas no primeiro nível, o da informação evoluindo em algumas singelas situações para o nível de consulta facultativa.

O objetivo principal de quem está à frente do governo é não permitir que a sociedade chegue ao nível da autogestão, pois nesse nível ela aprenderia a governar a si mesma (BORDENAVE, 1994) e não mais permitiria que fosse manipulada, seria o que Gramsci (1982) chama de sociedade civil.

No nível da informação, o sujeito teria acesso apenas à informação permitida e liberada por quem detém o controle, ou seja, ele não teria como mensurar a veracidade de tais informações sem os mecanismos necessários para isso como: conhecimento, confiança, independência econômica e poder de controle sobre a própria vida (PATEMAN, 1992).

As formas de controle se materializam a partir do cerceamento das informações, do impedimento do sujeito a ter acesso aos mecanismos que possam subsidiar sua postura nas reuniões com o propósito de preparar-se para o debate, como também, a indução e convencimento dos que representam os órgãos oficiais.

As observações realizadas a partir das reuniões do FME de Santana do Ipanema sinalizaram para a prática de utilização do espaço de debate apenas como



meio de manutenção e justificação da existência do fórum. O que confirma essa situação são os relatos dos próprios membros do fórum. Convidado a fazer uma avaliação sobre sua participação no fórum um dos membros respondeu da seguinte maneira:

[...] o problema estava nas reuniões, a última foi boa porque que mostrou o que estava atrasado. As reuniões não estimulam a participação (metodologia). Por isso, houve muita dificuldade para as instituições conseguirem indicar seus representantes titulares para o fórum ( representante da AGRIPA).

A justificação dessa fala, que se repetiu em outros membros do fórum, se deve ao fato da metodologia adotada pelo fórum, que muitas vezes, também é adotada por outros espaços de discussão, ser caracterizada pela apresentação de informações apenas, configuração do nível informacional. Os relatos que seguem apresentam parte da dinâmica adotada pelo fórum na organização da sistemática de trabalho.

De acordo com relatos sobre as diversas justificativas de afastamento de seus membros, grande parte dos afastamentos se deu pelo fato, de que, quem estava presente às reuniões, percebia que nada acontecia de concreto que contribuísse para a execução do PME.

[...] praticamente esse fórum tem se resumido a reuniões que nada acontece, o que é comunicado na reunião não sai do papel, tiveram algumas reuniões que ainda houve pequena manifestação, mas o que é que adianta se manifestar, você até acaba entrando em conflito com as pessoas e termina não resolvendo nada, as lideranças não têm desejo de colocar pra frente (representante das igrejas).

A situação acaba sendo estrategicamente comum a ponto de concretizar o projeto de legitimação dos grandes grupos, pois não há interesse por parte do governo de que a sociedade discuta, reivindique e lute pelos seus direitos. Assim, o fórum termina adquirindo um *status* de espaço propício à efetivação do projeto de governo da classe política.

Outra situação que merece análise, a visível falta de interesse do poder público municipal pelo PME quando inviabilizou a realização da Conferência Municipal de Educação. A conferência que deveria ser realizada até o dia 31 de maio de 2018 foi cancelada por falta de recursos financeiros para sua execução.

Nessa ocasião, tanto os municípios quanto os estados foram convocados para a realização das Conferências de Educação setoriais como preparação para a Conferência Nacional de Educação - CONAE/2018 que seria realizada em novembro do corrente ano.

O município de Santana do Ipanema, que se preparava para a realização da conferência, cuja ação foi vetada pela Secretaria Municipal de Educação, com a justificativa de ausência de recursos financeiros que não foram destinados para a realização da ação, teve sua conferência realizada no mês de dezembro de 2018, ou seja, depois de concluídos todos os trabalhos da conferência nacional.

Cabe analisar o fato de que se as conferências locais levariam subsídios para a estadual e conseqüentemente para a nacional, qual sentido de fazer uma conferência municipal depois de passado o prazo da conferência nacional?

Qual o sentido de convocar a sociedade para participar de uma conferência, cujo resultado não serviria de base para a análise da conferência estadual e da nacional?

Essa atitude acaba fornecendo indícios que confirmam a tese de que a sociedade, na grande maioria do planejamento educacional, atua como expectador na representação do povo com a proposta de justificar a efetiva participação alardeadas nos documentos oficiais.

Será que a sociedade de fato participou do Plano Municipal de Educação? Qual a concepção de participação dos membros do FME? As discussões a seguir buscaram refletir sobre a concepção dos sujeitos e de como eles atuaram por meio do Fórum Municipal de Educação.

### **5.3 A concepção de participação da sociedade civil no planejamento educacional: a visão do FME do município de Santana do Ipanema**

A participação sempre foi um tema necessário à discussão das lutas sociais. Ultimamente muito se tem proclamado sobre a necessidade de participação. A mídia tem focado de forma constante na participação da sociedade nas diversas manifestações, ora nas lutas contra a reforma da previdência, ora nas passeatas contra a corrupção, em caminhadas contra a violência, ou contra os cortes da educação.

Realmente, no contexto atual em que o país está vivendo, a participação tornou-se elemento importante na luta contra o avassalamento do fim dos direitos sociais aprovados pela classe política e contra as necessidades da sociedade com a bandeira de cortar gastos para desenvolver e alavancar a economia.

Não se deve mergulhar no pessimismo imposto pela realidade vigente no tocante à participação. É necessário, como afirmava Gramsci (1982), o otimismo da vontade para que possa continuar na luta pela transformação social.

Para isso, é necessário acreditar na força dos movimentos sociais que segundo Gohn (2013, p. 238) “[...] têm coberto áreas do cotidiano de difícil penetração por outras entidades e instituições”.

A sociedade a todo tempo é convocada para dar uma resposta diante da arbitrariedade oriunda de desmandos de alguns governos. No entanto, o que pode ser percebido é que muitas vezes o fenômeno das manifestações apresenta-se de forma pontual.

Gohn (2013, p. 240) aponta para o fato de haver mais mobilizações pontuais, cuja característica se apresenta de forma a atender, em muitos casos, apenas a um chamamento de um grupo plural, muitas vezes ocorrido por meio das redes sociais, mas que não demanda aos “indivíduos obrigações e deveres permanentes para com uma organização”.

Segundo a autora, a participação pontual muitas vezes não apresenta vínculos anteriores, ela acontece de forma esporádica e descontínua, acaba por fazer um grande movimento na mídia, mas que aos poucos recua e apresenta resultados ínfimos em suas lutas. Para Gohn (2013, p. 248):

[as] manifestações, marchas e ocupações na atualidade são promovidas por coletivos organizados que se estruturam, convocam/convidam e organizam-se *On Line*, via redes sociais. O perfil dos participantes alterou-se da condição de militante para a de ativista. As marchas tornaram-se o modelo básico do protesto. A participação nos eventos acontece via agregação *ad hoc* [para esta finalidade]. De simpatizantes da causa, os sujeitos que atendem as chamadas para os atos de protestos poderão se tornar ativistas de um novo movimento social.

Essa tendência pode ser considerada fragilizada porque não tem base institucional constituída nem história sólida, é apenas levada pelo sentimento emotivo conduzido por um chamamento.

Ao contrário desse movimento, a mobilização de massa Gohn (2013, p. 239) mostra que “se faz a partir de núcleos de militantes que se dedicam a uma causa seguindo as diretrizes de uma organização”. Esse tipo de mobilização busca romper com o distanciamento entre os setores que tomam as decisões e os setores que executam ou são usuários das políticas sociais.

Carvalho (1995) aponta para o fato de que a participação que sustenta os núcleos de mobilização de massa se transfere do status de representação dos grupos sociais excluídos e passa para o status de luta pela disputa legítima da igualdade de atendimento dos aparelhos do Estado.

A partir dessas reflexões, membros do Fórum Municipal de Educação representantes da sociedade civil ao serem questionados sobre a concepção que tinham de participação responderam com base em suas vivências e experiências ocorridas tanto no fórum quanto em outros espaços sociais, cuja interferência está intrinsecamente ligada a essas tomadas de decisões da sua própria vida.

Para dialogar com os dados a pesquisa incorporou também, nessa etapa, o conceito de participação de Lück (2010) que aponta a participação como presença, como representação, como tomada de decisão e como engajamento.

Para a autora é necessário perceber que estar presente por si só, não basta, pois essa presença pode se tornar um ato inerte, oriunda de uma obrigatoriedade, sendo caracterizada como falsa participação, pois se firma apenas na presença física do sujeito e não numa presença política.

Diante dos questionamentos aos membros do FME sobre sua concepção de participação muitos estruturaram suas respostas nas concepções preestabelecidas a partir de experiências, como também em falas derivadas de opiniões globais, muitas vezes, acordadas pela maioria.

#### **Quadro 14 – Concepção de participação dos membros do FME**

Relatos/depoimentos	Unidades de significados	Categoria
É fazer com que todos sejam escutados e suas opiniões consideradas.	Participação como espaço de opinião.	Espaço de (in)formação.
É todos podendo opinar e chegar a um consenso e ter ação.		
Estar inteirada, coisa que	Participação como espaço	

não estou a respeito do plano e agir.	de obtenção da informação.	
Entender o que era, quais as informações necessárias para entender, entender cada uma das metas e das propostas que tem lá (no plano).	Participação como espaço de entendimento.	
Participar não é estar de corpo presente, é você participar da luta, é você ler, você está em discussão, você precisa de conhecimento para poder discutir no fórum, participar é você se envolver nas propostas do fórum.	Participação como atuação para transformar a realidade.	Participação como engajamento.
É você se dedicar, se doar por uma causa que não vai atender só aos seus interesses, mas à coletividade.	A participação como instrumento de representação dos interesses coletivos.	Participação como transformação.

Fonte: Dados da pesquisa, 2019

Quando o sujeito considera a participação como espaço de formação ele parte da experiência que vivenciou nas reuniões do fórum que se basearam em passar informações acerca do que estava acontecendo, até porque muitas reuniões e assembleias acabam aderindo a uma metodologia apenas de repasse de informação e não abre ao diálogo, a contestação.

Nesse caminho, o sujeito encontra-se impossibilitado de atuar de forma política nos espaços democráticos, pois ouvir informação distancia-se do conceito de espaço de formação em que a temática abordada deve ser questionado sobre o tipo de formação que está sendo ofertado aos sujeitos presentes, os sujeitos precisam de estímulos como afirma o representante da AGRIPA “[...] acho que não participam por falta de estímulos ou por não acreditarem no plano que não participam [...] porque participar é poder opinar, chegar a um consenso e ter ação”.

O sujeito necessita de formação que o possibilite refletir sobre a situação atual da realidade social com o objetivo de desnaturalizar a situação de opressão posta a partir das relações de desigualdades sociais. Essa relação é denominada por Rancière (2013) de alegorias da desigualdade em que o espectador obedece porque apenas assiste ao espetáculo.

A emancipação, por sua vez, começa quando se questiona a posição entre olhar e agir, quando se compreende que as evidências que assim estruturam as relações do dizer, do ver e do fazer pertencem à estrutura da dominação e da sujeição (RANCIÈRE, 2013, p. 17).

Assim, os fóruns de debates ou conferências deveriam proporcionar a participação do sujeito de forma a contribuir com a transformação social, caso fosse do seu interesse, mas o fato de sofrer interferência dos governos, segue a linha de espaço de repasse de informação.

A participação efetiva pode ser entendida como a expressão das ideias, sonhos e expectativas de uma classe, de um grupo, no entanto Lück (2010) chama atenção para o fato de a representação assumir o papel de uma falsa democracia em que o sujeito acredita que está representando os interesses da classe trabalhadora e acaba por apenas concordar com as propostas apresentadas pela classe política e econômica como representação do grande grupo dominante.

Freire (1967, p. 92) aponta como possibilidade de desenvolvimento da cultura da participação a existência de espaços de participação, assim o sujeito acaba:

Ganhando cada vez maior ingerência nos destinos da escola do seu filho. Nos destinos do seu sindicato. De sua empresa, através de agremiações, de clubes, de conselhos. Ganhando ingerência na vida do seu bairro, de sua Igreja. Na vida de sua comunidade rural, pela participação atuante em associações, em clubes, em sociedades beneficentes.

Rancière (1996) aponta para o fato de a democracia real não possuir em sua essência a representação do poder do povo. Retirou-se da democracia a ideia de que o povo estava representado por ela. Ao se originar, a democracia atingiu seu sucesso a partir do consenso e não das lutas e revoluções.

Rancière (1996, p. 104) conceitua democracia do consenso como sendo o “[...] desaparecimento de toda a distância entre a parte do litígio e a parte da sociedade”. Afirma que esse consenso é a conjunção das opiniões e ideias da sociedade com os interesses de quem governa a partir de estratégias de convencimento e aceitação.

Por meio da manipulação midiática, a partir da imagem, modifica a realidade e faz com que a sociedade faça adesão àquela inverdade proliferada pelos mecanismos de manipulação social.

A democracia real desmorona a democracia formal pelo fato de hoje está inserida no que o autor denomina de esfera de aparência, em que aparentemente o

povo participa das decisões quando convocados e mostra que a democracia não é um regime ou um modo de vida social. É a instituição da própria política (RANCIÈRE, 1996).

O autor afirma que a ideia de democracia como espaço dos indivíduos e das massas surge de Platão como forma de governança da Polis a partir da concordância entre os indivíduos. A democracia como espaço institucional da política encontra no povo condições para seu exercício, mas acabam modificando essas condições. Desse modo, a democracia moderna ancora-se na prática consensual apagando a atuação democrática da sociedade (RANCIÈRE, 1996).

A maioria dos sujeitos entrevistados (80%) ao avaliar sua atuação no FME afirmou que não estava satisfeito por conta de não ter tempo para ler o PME, conhecer a realidade da educação do município e se dedicar às reuniões e ações do fórum.

Para garantir atuação de forma consciente os sujeitos (80%) apontaram o conhecimento da situação educacional como elemento essencial para garantir engajamento e atuação na tomada de decisão. É importante ter conhecimento social e educacional para uma atuação consciente e crítica da realidade.

Lück (2010) aponta na participação como engajamento o modelo perfeito de participação. Acredita que essa categoria reforça de forma consciente a luta da sociedade civil pela igualdade com o propósito de superar a centralização, a impunidade e os autoritarismos dos governos arbitrários.

A questão do autoritarismo embutido na arbitrariedade foi considerada pelos membros do fórum, como mais impactante nas regiões pequenas e distantes geograficamente das capitais. Essa situação fica evidente na fala de um membro ao ser questionado sobre se houve participação da sociedade civil em políticas públicas educacionais.

Um dia, a gente vai conseguir ir libertando a sociedade por ser uma questão cultural. Também é uma questão de você não ter medo da gestão, porque ainda existe aqui no sertão um coronelismo fora do comum [...]. Nós não ultrapassamos esse coronelismo porque quanto mais pobre, quanto menos esclarecido, quanto menos cultura a população tiver, melhor o curral eleitoral. E é isso que eles [os governos] querem. A educação no sertão não é uma educação de qualidade porque o governo está acostumado a dizer para onde a sociedade vai, dizer o que ele quer que ela faça e acostumar (o povo) sem condições de desenvolvimento, sem condições de moradia, sem cultura, para tudo que ele (o governo) fizer ser algo grandioso (representante do sindicato).

Esse medo tanto é sentido por quem está à frente das instituições do governo, como fora relatada na fala da coordenação de articulação, quanto para os membros que tem vínculo empregatício mesmo efetivo, mas que teme transferência para regiões limítrofes do município.

O coronelismo é definido por Verçosa (2006) como um movimento vivido com intensidade no estado de Alagoas, caracterizado pela atuação dos coronéis da época que detinham o controle e o poder político da região e deixava que os interesses privados se sobrepusessem às necessidades da sociedade.

Segundo Verçosa (2006, p. 35) “[...] temos, pois, desde que se organiza a ocupação da terra e se institucionaliza a administração do poder, as incursões do interesse privado no domínio público, não apenas tolerado, mas muitas vezes incentivado”.

Questionados sobre a ausência de participação no FME, a Coordenação Geral apresentou o seguinte argumento como justificativa:

O pessoal fica com medo de perder os cargos, status e por isso não mostram os reais dados [sobre a educação]. Esse pessoal não quer saber da ponta. [...] muitos dos nossos colegas que vêm para o fórum ou para os conselhos, quando chegam e percebem o tamanho do problema que vão encontrar não querem se envolver para não serem perseguidos (representante do sindicato).

Sem preparação a sociedade não tem como participar, se a sociedade não está instruída ou preparada para participar nos espaços de debate, então, ao ser convocada para participar do planejamento de políticas públicas educacionais legítima o que vem sendo discutido ao longo dessa pesquisa.

As condições em que a sociedade se encontra como ausência de conhecimento sobre a temática tratada, falta de exercício da participação em outros espaços, dependência econômica, desigualdade social, são desfavoráveis a uma atuação consciente.

E como fica a sociedade quando é convocada para participar das discussões sobre o planejamento educacional?

#### **5.4 A sociedade civil na atuação do planejamento educacional local: cumprimento burocrático ou política de modificação social**



A atuação da sociedade civil requer raízes históricas e profundas de luta pelas causas sociais.

Para Gramsci (1987), a sociedade civil é um espaço de materialização das lutas de classe, em que a luta pela hegemonia é o grande referencial de busca política nessa arena plural. Hegemonia entendida como um instrumento utilizado pela classe dominante com a finalidade de, segundo Acanda (2006, p. 178) “[...] obter e manter seu poder sobre a sociedade pelo controle que mantém sobre os meios de produção econômicos e sobre os instrumentos de repressão [...]”

A sociedade civil em Gramsci é uma sociedade constituída por conflitos, contradições porque também é constituída por classes. A proposta gramsciana de sociedade civil é definida como tudo aquilo que não é estatal.

Quando a sociedade é convocada a participar do planejamento educacional, o que vem embutido é que esse planejamento possa ser de fato participativo. Para Gandin (2001, p. 27) planejar, “[...] é de fato, definir o que queremos alcançar; verificar a que distância, na prática, estamos do ideal e decidir o que se vai fazer para encurtar essa distância”.

Quando o planejamento é organizado por representantes dos órgãos oficiais, o objetivo do planejamento participativo adquire outra conotação. Gentili (2001) aponta para o fato das agências internacionais interferirem no planejamento educacional a partir da definição dos rumos educacionais que o país deve seguir.

Os “pactos” e “acordos” firmados no contexto das políticas educacionais promovidas pelo neoliberalismo na América Latina têm se transformado numa ferramenta eficaz de legitimação do ajuste. Tais experiências visam à criação de mecanismos de mercado na esfera escolar, bem como promover diferentes formas de descentralização e transferência institucional, as quais tendem a responsabilizar comunidades pelo financiamento dos serviços educacionais. “Pactua-se”, dessa maneira, a privatização direta e indireta, descoberta ou encoberta, da educação como (aparentemente) o único mecanismo que possibilitará uma administração eficiente e produtiva dos recursos destinados às instituições escolares [...] (Gentili, 2001, p. 66).

De acordo com Bordenave (1994), se os espaços de participação espontânea, como as associações, os sindicatos forem concedidos aos sujeitos de forma a promover um potencial crescimento, o planejamento pode se tornar um espaço de crescimento e não de dependência e legitimação de interesses particulares oriundos da política dos bancos financiadores.

Contrária à configuração de planejamento participativo em que o sujeito de fato contribui para a elaboração de políticas educacionais (GANDIN, 2001), o PME é apresentado à sociedade como uma exigência do PNE no planejamento da política educacional brasileira, com a proposta de consolidação do Sistema Nacional de Educação.

O primeiro ponto a analisar na dinâmica PNE/PME é se o Plano Municipal parte da necessidade da sociedade com base em um diagnóstico que retrate a realidade educacional do município, ou, como afirma a Coordenação Geral do FME, é apenas “[...] um simples cumprimento de uma determinação federal para o município não perder recursos [...]”

O fato de o planejamento ter se tornado uma obrigação, um cumprimento burocrático e não uma necessidade oriunda dos anseios sociais, como afirma grande parte dos membros do fórum, aponta para a questão da fragilidade do planejamento de políticas públicas no Brasil.

Com base nos dados levantados apenas 4 (quatro) membros do fórum fizeram a leitura na íntegra do PME, os demais disseram que não tiveram tempo de ler (60%), que o plano era extenso demais (20%) e outros afirmaram não ter tido acesso ao plano (20%), por isso não sabiam de que tratavam as metas e como elas seriam desenvolvidas por meio das estratégias.

Enquanto o planejamento estiver atrelado à questão econômica do país como resposta às necessidades do capital, o planejamento educacional não terá a representação das necessidades sociais. De acordo com Calazans (2003, p. 13):

O planejamento num sistema capitalista não é mais do que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital; fica, portanto, claro que não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas é o capitalismo que planeja o planejamento. (...) se concordarmos que é o capitalismo que planeja o planejamento, estaremos anuindo que o planejamento da educação também é estabelecido a partir das regras e relações da produção capitalistas, herdando, portanto as formas, os fins, as capacidades e os domínios do modelo do capital monopolista do Estado.

Relevante na análise da importância do planejamento educacional para o município, foi o plano ter passado pela gestão de quatro Secretárias Municipais de Educação e essa rotatividade influencia na descontinuidade do trabalho do PME.

O plano foi lido apenas por uma Secretária Municipal, que segundo a Coordenação de Monitoramento:

Foi o período que as ações do plano tiveram mais apoio, porque como ela fazia parte do grupo de gestão da SEMED que articulava as etapas de elaboração do plano, ao ter sido convidada para assumir a pasta da secretaria de educação continuou atuando nas ações de elaboração do plano (representante da SEMED).

De acordo com o caderno de orientação para elaboração dos planos, é de suma importância a participação do(a) Secretário(a) de Educação do município fornecendo os dados necessários para a construção de todas as etapas do plano, a partir da validação de forma oficial (BRASIL, 2016).

Gandin (2001) afirma que para o planejamento ser caracterizado como participativo, o sujeito primeiro precisa ter a consciência da necessidade da existência de participação na sociedade e, segundo, é necessário instrumentalizar o sujeito social para que tenha condições de promover a intervenção social e por consequência modificar a estrutura desigual imposta pela sociedade capitalista, em direção a um novo modelo de sociedade pautada na equidade.

O autor também contribui com a discussão ao apresentar três níveis de participação que podem ser usadas como análise na atuação dos membros do FME. Sendo eles: o nível de colaboração, decisão e construção em conjunto.

Gandin (2001, p. 89) mostra que o primeiro “[...] é o nível em que a autoridade chama as pessoas a trazerem sua contribuição para o alcance do que esta mesma autoridade decidiu como proposta”.

Esse nível se esbarra na ausência de condições imposta ao sujeito em sua trajetória social como falta de conhecimento e preparação, ausência de vivência da participação em ambientes sociais do seu cotidiano, como também consciência histórica de todo o processo de produção da hegemonia.

Destarte, Coutinho (1992) mostra que a participação acaba por permanecer apenas no plano das representações e se afasta do plano político como forma de transformação da realidade social.

No nível da decisão existe o conflito do sujeito em ter que decidir com base nas orientações de quem representa o governo naquele momento e, nessa configuração, as decisões sem preparo do sujeito tornam-se decisões menores, desvinculadas da proposta maior e nem sempre as decisões tomadas no seio dos espaços de debates aparecem nos documentos finais.

Gandin (2001) considera o nível da construção em conjunto, o mais difícil de existir porque:

[...] as estruturas existentes normalmente dificultam esse tipo de participação, mesmo quando as pessoas, inclusive os governantes e os chefes, a desejem. É que todo o sistema social é estruturado sobre outras premissas e o próprio pensamento das pessoas não está orientado para esse modo de convivência: em geral, as pessoas não acreditam na igualdade fundamental que têm entre si; acreditam no mais sábio, no mais rico, no mais poderoso, no mais forte [...] admitindo que estas características sejam suficientes para excluir de direitos fundamentais aqueles que não as possuem em tão alto grau (GANDIN, 2001, p. 89).

No nível da construção em conjunto, o poder deveria encontrar-se nas mãos da sociedade e ela, com o sentimento de tomar parte do grupo, teria condições de participar das ações com a finalidade de modificação da realidade. Tomar parte do grupo significa para Freire (1967, p. 41) “[...] estar não apenas nele [no grupo], mas com ele e não uma simples adaptação, acomodação ou ajustamento [...]”.

Para atingir o nível da construção em conjunto, Benevides (2009, p. 4) aponta a preparação do sujeito e do ambiente para esse exercício como fator preponderante na prática da participação. Não basta falar em participação política consciente se não deixar evidente em quais condições o sujeito poderia adquirir essa consciência.

[...] o direito à participação política exige um ambiente de pluralismo e ampla liberdade de informação, com acesso aos meios de comunicação de massa e ao uso dos espaços públicos, além de, como é óbvio, o respeito integral aos direitos, base da democracia. Ou seja, trata de criar uma nova cultura política. O direito à participação visa diminuir a distância entre o povo e os órgãos de decisão política.

Enquanto a sociedade não for preparada de forma a ter condições de participar do planejamento educacional e de outros planejamentos sociais de forma a contribuir com a mudança da realidade social, sua participação será resumida apenas em presença e essa presença acaba legitimando a proposta educacional de quem detém o poder.

E o que confirmou a tese de que a sociedade é convocada pelos órgãos oficiais para participar da elaboração do planejamento educacional como legitimadores de sua política, foi o fato de apenas 1% dos membros do FME ter participado da elaboração do Plano Municipal de Educação do município de Santana do Ipanema.

Outra evidência que também contribuiu para a confirmação das hipóteses, foi o fato do Plano Municipal de Educação ter sido aprovado em 23 de junho de 2015,

sob a Lei nº 956, e o Fórum Municipal de Educação ter sido instituído em 2016 sob o Decreto nº 04 de 28 de janeiro de 2016, a Portaria nº 114/2016, que designa seus membros e a Portaria nº 153/2016 que aprova o Regimento Interno do FME.

Ou seja, quando a portaria que instituía o FME, órgão responsável pela elaboração e acompanhamento do PME em 2016 foi aprovada, o Plano Municipal de Educação já havia sido elaborado e aprovado em 2015, quase um ano antes da constituição do fórum.

Isso demonstrou que, exceto as técnicas da SEMED, todos os membros afirmaram não terem participado da elaboração do PME, apenas acompanharam as reuniões para andamento das metas e estratégias do plano, ou seja, estavam acompanhando um documento que não fora elaborado por eles.

Sendo assim, se a sociedade civil santanense representada nas 25 (vinte e cinco) instituições não participou da elaboração do PME, como teria condições de acompanhar a execução das metas?

A escassez de recursos políticos, econômicos e culturais termina por fragilizar essa mesma sociedade, expondo-a a vulnerabilidade do domínio hegemônico da classe favorecida.

E para que a sociedade civil possa atuar de forma a modificar a realidade social, faz-se necessário que ela tenha, além de tudo que foi citado, autonomia. E “ter autonomia é ter pessoal capacitado para representar os movimentos nas negociações, nos fóruns de debate, nas parcerias de políticas públicas” (GOHN, 2013, p. 239).

Em um país democrático, mesmo com todas as contradições do sistema democrático que é a presença da desigualdade, a participação sempre existirá. O que deve ser feito para que situações como essas descritas na pesquisa diminuam, é promover o fortalecimento e engajamento da sociedade civil em torno dos interesses das classes menos favorecidas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa de doutoramento se propôs deixar um legado aproximado da realidade investigada para que seja suporte de análises para futuras pesquisas sobre questões que fugiram da investigação ou que o *cronos* não permitiu debruçar por inteiro na problemática em questão.

O objeto de investigação do estudo partiu da realidade observada sobre o planejamento educacional local com a proposta de analisar a natureza da participação da sociedade civil no planejamento local de políticas públicas educacionais.

Ao partir da seguinte problemática: Em quais condições a sociedade civil, representada no Fórum Municipal de Educação do município de Santana do Ipanema, atuou no planejamento educacional que culminou no Plano Municipal de Educação 2015-2025, a pesquisa debruçou-se na questão da participação como elemento essencial para consolidação da democracia e trouxe à reflexão o olhar sobre a urgência da sua importância em vista o contexto conjuntural vigente.

Nessa direção, o estudo tentou confrontar a realidade investigada com a concepção gramsciana de participação como intervenção social e descobrir se de fato os membros do FME, como órgão colegiado, participou do planejamento da política educacional local ou apenas estava presente às reuniões como ouvinte assumindo a posição de expectador do nível informacional das reuniões (BORDENAVE, 1994).

A pesquisa analisou se a concepção de participação empregada nessa atuação se baseou na participação como intervenção social ou apenas como legitimação e consolidação do projeto de sociedade estabelecido pelo governo em que o sujeito apenas está presente nos espaços de debate.

Para isso, a investigação materializou-se em um município do sertão do estado de Alagoas, com a proposta de mapear o planejamento educacional na parte interior do estado, cujas pesquisas da Universidade Federal de Alagoas ainda não tinham essa contemplação como mostra o quadro 1.

Para a coleta dos dados, a abordagem da pesquisa qualitativa, que fez uso de entrevistas, análise documental e encontrou na análise de conteúdo (BARDIN, 1977) o espaço de materialização das percepções, inferências e análises, proporcionou verificar como aconteceu a seleção dos membros do FME; analisar as falas dos sujeitos para compreender qual a concepção de participação desses sujeitos e se essa concepção aproxima-se da concepção teórica adotada pelo estudo; analisar se, por falta de condições de participação, os sujeitos acabaram apenas legitimando as proposta do governo a partir das suas presenças nos espaços de debates.

A pesquisa partiu da hipótese de que a participação da sociedade civil no planejamento local de políticas públicas educacionais não encontra condições estruturais e culturais de garantia de intervenção social da realidade, legitimando a partir de suas presenças as propostas constituintes do projeto de sociedade das classes que detêm o poder.

E o que confirmou a referida hipótese foi a constatação da formação tardia do FME, ou seja, o fórum foi constituído um ano após a aprovação do Plano Municipal de Educação, isso significa que o FME não participou da elaboração do PME.

A pesquisa constatou que o modelo de participação vigente está alicerçado na ausência de condições, na falta de conhecimento da sociedade, na má formação de uma cultura participativa, no distanciamento dos interesses coletivos por parte da sociedade, na persistência dos governos em garantir a presença da sociedade apenas para legitimar suas propostas.

A análise revelou que os grupos que representam as classes que detêm o poder induzem, de forma efetiva, a sociedade a participar apenas como representantes dela na legitimação de interesses materializados nos projetos de governo, retirando da sociedade sua força política quando não oferece a mesma condições para atuação.

E, para reafirmar a prática de manipulação, o governo utiliza os espaços de deliberação das políticas públicas como estratégia de consolidação do seu próprio projeto de sociedade. O planejamento educacional termina por ser mais um degrau na efetivação do modelo de política que acaba sendo confirmado pela sociedade.

A temática do planejamento educacional passa por momentos atuais de incertezas diante da atual conjuntura brasileira. Contudo, planejar sempre foi uma ferramenta necessária à organização da vida em sociedade e continuará sendo.

E na conjuntura em que a pesquisa foi concluída, o abandono da convocação da sociedade para participar do planejamento de políticas públicas educacionais, relegando essa função a consultas públicas em que muitas vezes o sujeito, mais uma vez, não tem preparação alguma para participar da consulta via internet.

Como um sujeito sem conhecimento da temática em discussão terá condições de participar? Sentir-se-á intimidado pela própria ausência desse conhecimento e muitas vezes comparece à reunião porque a própria instituição solicitou sua representação.

Porque a instituição da sociedade civil não prepara esse sujeito antes de enviá-lo como representante? Porque, de acordo com Rancière (2013, p. 34) “para emancipar um ignorante, é preciso e suficiente, que sejamos nós mesmos emancipados”.

A pesquisa debruçou-se na análise, *in loco*, no âmbito do Fórum Municipal de Educação sobre a participação da sociedade no planejamento de políticas públicas educacionais e percebeu que nesse sentido o planejamento é tido “[...] como mecanismo de legitimação das opções políticas adotadas, fomentando a despolitização da sociedade por meio do argumento da eficácia e da eficiência (FERREIRA, 2013, p. 77).

As condições ofertadas à sociedade impedem de ter participação atuante. A pesquisa apontou ausência de conhecimento como fator primordial no impedimento à participação e também levantou a ausência de experiência participativa como inibidor da democracia participativa nos espaços de debate.

Os dados da pesquisa permitiram afirmar que a participação no planejamento da política educacional, da forma como está configurada, acaba por legitimar o projeto de sociedade demandado pelos órgãos oficiais.

A pesquisa revelou que o vínculo empregatício com o setor público municipal foi apontado por 90% dos membros do FME como inibidor da participação da sociedade. Ou seja, as pessoas têm medo de perseguição caso sejam contrárias às propostas apresentadas pelo governo.

Como o coronelismo (VERÇOSA, 2006) ainda prevalece nas cidades do interior do estado de Alagoas, o domínio, a coerção, acabam por inibir a participação da sociedade em diversos espaços de debate em que o poder público esteja a frente. E isso acaba sendo incorporado como cultura e se propagando para todos os espaços e até perpassando para futuras gerações.



Outro fato apontado pelos entrevistados (60%) como um dos empecilhos à realização da participação da sociedade no planejamento da política educacional no Brasil é a descontinuidade dos governos.

No período de 2018 ano de transição da gestão municipal quase 40% dos membros do FME saíram por motivo de terem sido substituídos por outras pessoas nas instituições de origem.

As mudanças de governo revelam o tratamento que é dispensado às políticas de Estado que se acabam transformando em políticas de governo, ao fazer com que as mesmas assumam o formato de programa. Assim acabam sendo desarticuladas e sofrem pela desvalorização das propostas dos novos governos.

O caso mais recente foi a publicação do Decreto nº. 9.665 de 02 de janeiro de 2019, do governo do presidente Jair Bolsonaro (PSL) que ao empossar no Ministério da Educação (MEC) Ricardo Vélez Rodrigues, extinguiu a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) como medida de cortes na educação.

A SASE era um dos principais órgãos responsáveis pelo Plano Nacional de Educação no tocante à assistência técnica, como também apoiava os municípios tanto no processo de elaboração e monitoramento da execução das ações quanto do processo de avaliação.

O Decreto presidencial número 9.665 de 2 de janeiro de 2019, cujo objetivo foi organizar a estrutura do MEC a partir das propostas do então ministro da educação Ricardo Vélez Rodrigues, deixa claro no anexo I a exclusão da Secretaria de Articulação.

Uma secretaria que acompanhava o desenvolvimento de uma política de Estado que perpassa governos, vê na extinção de um órgão tão importante, visto que também tratava do piso nacional para professores, um retrocesso na efetivação das políticas educacionais e torna o cenário obscuro no sentido de que qual rumo terá o planejamento educacional no Brasil.

Os dados da pesquisa apontaram que o engavetamento do plano pela gestão municipal é considerado uma das maiores dificuldades de efetivação das metas e estratégias educacionais previstas pelo plano. A extinção da SASE reforça e legitima a prática de abandono da política de planejamento educacional no país e sinaliza para a efetiva centralização do governo no planejamento dessa política.

Outra questão revelada pela pesquisa foi a ausência do desejo coletivo dos membros do FME por não dispor de condições necessárias para defender e lutar por

uma educação de qualidade para os menos favorecidos. E essa falta de condições acaba por acirrar o desejo de luta apenas pelos interesses pessoais. E a pesquisa constatou também, que a aproximação dos interesses particulares causa o distanciamento dos interesses coletivos.

Gramsci mostra como uma das maiores dificuldades de unificação do desejo do grupo é conservar a unidade ideológica diante das grandes mudanças culturais e econômicas pelo qual passa o mundo. E isso ocasiona rompimentos da ideologia de todo o bloco social e o enfraquecimento da luta social.

Gohn (2013) afirma que a aproximação dos interesses particulares causa o afastamento da sociedade das reivindicações políticas de forma sólida e duradoura, fazendo surgir grupos isolados que regem manifestações, representando os interesses de uma minoria, mesmo que excluída, mas que se distancia dos objetivos comuns a toda a sociedade.

Como construir esse sujeito coletivo? Freire (1967, p.26 e 90) vê em seu ideário um caminho de construção de um sujeito consciente da sua coletividade.

O pensamento de Freire (1987) parte da identificação do oprimido, como um sujeito desprovido de conhecimento e de consciência política da realidade, um sujeito ingênuo que acredita que tudo que está posto é verdade e, dessa forma, torna-se instrumento de fácil manipulação. Estando presente nas reuniões, acaba por concordar e legitimar as propostas enviadas pelos órgãos oficiais, cujos interesses divergem das necessidades sociais.

E como forma de contribuição com o desvelamento da realidade (FREIRE, 1967), a educação é vista como prática de liberdade à promoção da ação cultural para a liberdade na qual o sujeito possa ter autonomia de poder participar de forma questionadora, argumentativa, de forma a não permitir a prevalência dos interesses do governo nas necessidades da sociedade.

Tarefa árdua e difícil, mas se a sociedade não acreditar nessa possibilidade, pelo menos advinda das instituições superiores, a luta será mais difícil.

Para que os membros do FME ou de demais conselhos possam atuar de forma a intervir na realidade educacional, é necessário estrutura e formação para se ter acesso ao conhecimento que é posto em pauta. Não podem ficar presos a reuniões ou atividades de cunho burocrático.

O sujeito precisa de formação política que busca a partir da realidade instrumentos de desmistificação da falsa consciência. A formação política deve ser

libertadora e para isso necessita de consciência histórica por parte dos sujeitos (GOHN, 2015).

A autora afirma que o processo de formação de um sujeito coletivo passa, desde a herança cultural obtida por sua construção individual e pelas experiências vividas na coletividade até sua interação com os sujeitos e contextos em que vive na atualidade a partir da inserção de estímulos em sua formação que o atente para a luta coletiva e o desejo de transformação social do grupo.

A perspectiva do conhecimento dos membros dos fóruns e conselhos sobre temas educacionais é demasiado importante na formação do sujeito crítico e político, pelo fato de que, 90% dos entrevistados atribuíram ao conhecimento o elemento norteador da atuação eficaz dos membros do FME.

A atuação precisa ser oportunizada nos diversos espaços. Como o sujeito vai adquirir uma postura participativa sem experienciar no cotidiano? Também deve entender de vida política (GRAMSCI, 1982) envolver-se com as questões políticas para poder compreender como acontece o processo de condução das políticas públicas.

A formação política e participação da sociedade civil através dos órgãos colegiados como conselhos, agremiações, associações, fóruns, pode vir a partir da contribuição das teorias educacionais, da atuação de movimentos sociais, de ações de grupos sociais, como algumas ONGs que podem promover atividades nas quais o sujeito possa vivenciar experiências de participação como intervenção da realidade social.

A formação política com base na transformação social deve estar presente em todo o percurso histórico do sujeito numa perspectiva de desvelamento social e promova a libertação (FREIRE, 1967).

Essa educação libertadora talvez não possa surgir a partir da escola por ser uma instituição a serviço do governo, mas pode estar presente em espaços de debates e de formação política social, como movimentos sociais ou surgirá da própria luta.

Para garantia da efetiva atuação são necessárias condições para que a participação possa ser materializada e exercitada, exigindo do sujeito capacidade para julgar de forma crítica os acontecimentos e necessidades, conhecimento histórico das condições, visão de sociedade pautada na igualdade, acesso à informação, dentre outras questões que compõem as condições de produção para o

exercício da participação, saindo de uma lógica individualizada para uma lógica em defesa de objetivos coletivos.

No entanto, cabe reflexão sobre a interferência política do Estado na história do planejamento educacional no Brasil, para poder perceber como a sociedade poderá participar de forma que a vontade coletiva seja representada, como também, analisar que condições estão sendo ofertadas à sociedade para a efetivação dessa participação, ou se a mesma figura no cenário apenas como forma de legitimar os interesses particulares de uma classe hegemônica.

A participação requer do sujeito responsabilidade e envolvimento, que se tornam elementos essenciais para a elaboração do planejamento educacional como instrumento de modificação da realidade social.

E responsabilidade se adquire participando. O desconhecimento da realidade obriga o sujeito a uma limitação ou ausência de participação no planejamento em geral, como também no planejamento educacional. E esse desconhecimento da realidade juntamente com o assistencialismo leva o sujeito ao distanciamento da experiência democrática, porque “o mecanismo de inversão que transforma a realidade em ilusão ou a ilusão em realidade” (RANCIÈRE, 2013, p. 34) acaba por contribuir com esse distanciamento.

O sujeito necessita dessas experiências que o leve a querer tomar partido das situações do cotidiano, a ser parte das decisões como proposta de modificação dos problemas sociais e a educação pode ter esse papel, de acordo com as intenções de sua formulação.

Com base nessa educação que garanta condições ao sujeito de percepção da realidade, Vasconcelos (2002) aponta o planejamento como espaço de luta e de participação do sujeito. Segundo o autor, o planejamento deve contemplar a análise da realidade, a projeção da finalidade e as formas de mediação.

Calazans (2003, p.15) traz a reflexão sobre a necessidade de preparação do sujeito para que ele tenha condições de participar do planejamento, para que essa ação se torne um ato político e não apenas um ato de legitimação das ações do Estado.

Para que o planejamento não seja utilizado pelo governo como instrumento de controle “[...] o grande remédio é a participação” (GANDIN, 2000, p. 108). Um planejamento que garanta espaço para práticas dialógicas, em que o sujeito tenha condições e suporte de participação e fazer com que seus problemas e

necessidades sejam representados, também nos documentos de materialização das políticas públicas educacionais.

Nesse caminho, os planos de educação sempre foram espaços de conflitos em que estão representados os interesses das minorias em detrimento das necessidades das majorias.

Na conjuntura atual caracterizada pelo poder arbitrário de um governo que não representa os interesses da classe trabalhadora, a participação de fato tornou-se a bandeira de luta essencial a não aceitação dessa arbitrariedade.

Nessa conjuntura os desmandos da atual política deixam claro que a sociedade não será nem convocada para estar presente em algum espaço de decisão que hoje está sendo substituído por um formulário enviado pela internet.

Nesses formulários qualquer pessoa até quem desconhece de política educacional, mas guiado apenas por informações induzidas por canais de televisão de forma intencional que acabam induzindo o sujeito em favor do governo e contra a classe trabalhadora como está sendo presenciado nas questões referente às universidades públicas no país, participam respondendo esses questionários.

Como a conjuntura do Brasil sofreu sérias modificações desde o início da tese até os dias atuais, nossas hipóteses e objetivos nos lançaram para uma perspectiva diferenciada pelo fato de que, no início da pesquisa o fato da convocação ser um elemento contrário à vontade dos membros do fórum municipal de educação para exercer a participação.

Hoje, quando essa sociedade não será nem convocada por conta das limitações impostas pelo governo atual em âmbito nacional, a mesma sociedade busca esses espaços para lutar contra as arbitrariedades da política nacional de massificação das classes trabalhadoras a partir das inúmeras reformas sociais.

A sociedade precisa ser preparada para atuar de forma a contribuir com a mudança social. Ela não pode deixar-se intimidar pela arbitrariedade de governos autoritários que a partir de reformas que beneficiam o mercado econômico às custas de cortes de direitos civis e sociais conquistados a duras penas em outras épocas históricas.

Cabe a sociedade resgatar o sentimento perdido após a década de 1964 com o histórico golpe militar e impedir que, na conjuntura atual, não sejam permitidas nem ensaios de períodos autoritários no país. Mesmo diante das precárias condições de formação e acesso ao conhecimento e a condições melhores de vida,

a sociedade civil gramsciana deve procurar, através de associações, conselhos, sindicatos, dentre outros, formação cultural de engajamento que solidifique a efetiva participação nas transformações sociais.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique, SANTOS, Wanderley Guilherme dos, COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2006.

ACANDA, Jorge Luis. **Gramsci**. Recife, jan. 2010. [Notas de aula].

AGUIAR, Marcia Angela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 707-727, 2010.

ALAGOAS. **Decreto nº 18.848/2012**. Institui o Fórum Estadual Permanente de Educação de Alagoas. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/fee/AL/Decreto18.848.pdf> . Acesso em: 29 nov. 2018.

ALÉCIO, José Avelar. **Santana: vivendo e contando histórias**. 1 ed. Santana do Ipanema: SWA, 2017.

ALENCAR, Edgar. **Introdução à metodologia de pesquisa social**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000.

ALMEIDA, Leda Maria de. **Alagoas: gênese, identidade e ensino**. Maceió, EDUFAL, 2011.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e Implementação das Políticas Públicas em Educação e as Parcerias Público-Privadas: impasse democrático ou mistificação política. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p.899-919, out. 2007.

AZANHA, José Mário Pires. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa** nº 85. São Paulo, maio de 1993, p. 70-78.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação: a questão da qualidade da educação básica. **Retrato da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1997.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 1977.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e direitos humanos**. IEA. 2009. Disponível em: [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos). Acesso em: 31 jul. 2019.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1983.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BODIÃO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, vol.41 no.2, abr./jun. 2016.

BOFF, Leonardo. El retorno de la classe privilegiada. In: GENTILI, Pablo [*et al*]. **Golpe en Brasil**: genealogia de una farsa. 1. ed. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2016.

BORDENAVE, Juan E. Dias. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Sistema Nacional Articulado de Educação**: o papel dos Conselhos de Educação. Brasília: CNE, 2009.

BORDIGNON, Genuíno (et al). **O planejamento educacional no Brasil**. Brasília. Fórum Nacional de Educação. 2011. Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf). Acesso em: jun. 2018.

BORJA, Jordi. A Participação Cidadina. **Espaço & Debates**, n. 24, 1988.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **LDB - Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **CONAE 2010**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, suas diretrizes e estratégias de ação. Documento Referência. Brasília: MEC, 2009.



BRASIL. **O Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), Brasília, 2014.

BRASIL. **Regimento Interno do Fórum Nacional de Educação**. Julho, 2014.

Disponível em:

[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/regimento\\_interno\\_fne\\_agosto2014.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/regimento_interno_fne_agosto2014.pdf).

Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. **PNE em movimento**: caderno de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília: Senado, 2016. Disponível em:

[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes\\_final.PDF](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF). Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, **Mapa do analfabetismo no Brasil**. 2017. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/Mapa+do+analfabetismo+no+Brasil/a53ac9ee-c0c0-4727-b216-035c65c45e1b?version=1.3>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2014. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 21 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **O PNE 2011-2020: Metas e Estratégias**. 2011.

Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011\\_2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf)  
Acesso em 02 de nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.665, de 02 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm).

Acesso em: 22 fev. 2019.

BRUEL, Ana Lorena de Oliveira. **Políticas e legislação da educação básica no Brasil**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil – Novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia Z; CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Valter. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo. 6ª ed., Cortez, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1995.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci**: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011a.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011b.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo y política**: la dualidade de poderes e otros ensayos. 1. ed. Santiago, Chile: LOM Ediciones, 2011c.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania, Democracia e Educação. In: **Escola: espaço de construção da cidadania**, nº 24. São Paulo: FDE, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COSTA, João Craveiro. **Instrução pública e instituições culturais de Alagoas. Maceió**: Imprensa Oficial, 1931.

CURY, Carlos Alberto Jamil. **Os desafios da Construção de um SNE**. Brasília: CONAE, 2009. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil\\_cury.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf)> Acesso em: 13 set. 2018.

DANTAS JUNIOR, Hamilcar Silveira. Estado, educação e hegemonia: reflexões teóricometodológicas da filosofia da práxis de Antonio Gramsci. **Revista Histedbr on line**, Campinas, n. 20, p. 28-44, dez. 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.) **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: INEP/MEC, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectiva. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em: 5 mai. 2019.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FONSECA, Marília. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi. FONSECA, Marília(org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FRANCO, Maria Laura Puglisi. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Líder livro, 2005.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. In: **Educação & Sociedade**, v. 24, nº 82. Campinas-SP: abril de 2003. p. 93-130.

GADOTTI, Moacir. **Convocados, uma vez mais: rupturas, continuidade e desafios do PDE**. São Paulo, Instituto Paulo Freire, 2008.

GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. 11. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo sem fronteiras**. v. 1, n. 1, pp. 81-95, Jan/Jun 2001.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. 2. ed. Vozes: Petrópolis, 2001.

GHANEM, Elie. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

GOMES, Alfredo Macedo. Políticas públicas, discurso e educação. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, São Paulo: Mercado das letras, 2011.

GONDRA, José Gonçalves; SCHUELER, Alessandra. **Educação, poder e sociedade no império brasileiro**. São Paulo, Cortez, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, mai./ago. 2013.

GRACINDO, Regina Vinhaes. O sistema nacional de educação e a escola pública para todos. **Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.6, p. 53-64, jan./jun. 2010. Disponível em: [retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/68/60](http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/68/60). Acesso em: 13 set. 2018.

GRAMSCI, Antonio. BORDIGA, Amadeo. **Conselho de fábrica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a construção da cultura**. 4. ed. Editora: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1982.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 1. 3. ed. Editora: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. 3. ed. Editora: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2007.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. **Rádios comunitárias no Brasil e na França: democracia e esfera pública**. São Cristóvão: Editora UFS, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão escolar: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 1993.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil de Marx a Gramsci. **Revista Novos Rumos**. Ano 21, n. 46, 2006.

LOUREIRO, Waldêres Nunes. Os planos de educação: estadual e municipal. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; AGUIAR, Marcia Angela da S. (orgs.). **Planos de educação e ações articuladas**. Camaragibe, PE: CCS gráfica e editora, 2016.

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MELO, Floro de Araújo. MELO, Darci de Araújo. **Santana do Ipanema conta a sua história**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1976.

MENEGOLLA, Maximiliano; SANT'ANNA, Ilza Martins. **Por que planejar? Como planejar?** 5ª Ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MONASTA, Attilio. **Antonio Gramsci**. Recife: Massangana, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: tema éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação básica e o PNE/2011-2020: Políticas de avaliação democrática. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 91-108, jan./jun. 2010.

PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento dialógico**: como construir o projeto político-pedagógico da escola. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 1994.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**: política e filosofia. São Paulo: Editora 34, 1996.

RANCIÈRE, Jacques. **O espectador emancipado**. São Paulo: Mastins Fontes, 2012.

RANCIÈRE, Jacques. **O mestre ignorante**: cinco lições sobre emancipação intelectual. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, José Celso (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília, Distrito Federal: Ipea, 2011.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. **Crítica Marxista**. nº 16. Campinas, SP: Revan, 2003. p. 9-56.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfourri. **Administração escolar e educacional**: planejamento, políticas e gestão. Campinas, SP: Alínea, 2007.

SANTANA DO IPANEMA. **Lei municipal nº 956 de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação.

SANTANA DO IPANEMA. **Decreto nº 04 de 28 de janeiro de 2016**. Institui o Fórum Municipal de Educação.

SANTANA DO IPANEMA. **Portaria nº 114 de 26 de fevereiro de 2016**. Designa os integrantes do Fórum Municipal de Educação.

SANTANA DO IPANEMA. **Portaria nº 153 de 11 de abril de 2016**. Aprova o Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação.

SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas. In: GOMES, Alfredo Macedo (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, São Paulo: Mercado das letras, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014a.

SAVIANI, Dermeval. Entrevista. **Retratos da Escola**. Brasília. v.8. n.15. p. 221-564. Jul/dez. 2014b.

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira**: estrutura e sistema. 11. ed. rev. Campinas: Autores Associados. 2012.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n.44, p. 380-393, maio/agosto de 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema de Educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Brasília: MEC/CONAE, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/conae\\_dermevalsaviani.pdf](http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2018.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**: Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-crítica**: primeiras aproximações. 7ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de Massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 66, abril, 1999.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na 'reforma' do estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Luciene Amara da. O plano municipal de educação como alinhamento dos planos de educação: um olhar sobre o sertão alagoano. In: SANTOS, Inalda Maria dos. **Planejamento e política educacional no Brasil: diferentes contextos e perspectivas**. Maceió: Edufal, 2015.

SZYMANSKI, Heloisa (org.). **A entrevista na pesquisa em educação**: a prática reflexiva. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2008.

TEIXEIRA, Anísio. O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.65, nº 150, maio/agosto. 1984.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**.

Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo, Pólis, 2000.

TEODORA, Romilda. COSTA, Célia Souza da. BUENO, Edina Dayane de Lara. NAGEL, Jaqueline Salanek de Oliveira. Política Educacional: participação democrática no plano municipal de educação de Curitiba. **Interações**. Mato Grosso do Sul, v. 12, n. 40, pp.89-109, 2016.

TRONTI, Mario. Consideraciones acerca del marxismo de Gramsc. In: BUEY, Francisco Fernández et al. **Actualidade del pensamiento político de Gramsc**. Barcelona, Espanha. Ediciones Grijalbo S.A., 1977.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 29 st. 2019.

VACA, Giuseppe. Guerra de posição e guerra de movimento. In: **VVAA, Antonio Gramsci** – le sue idee nel nostro tempo. Roma: Roma: Editrice L'Unità, 1987, p.101-102). Disponível em: [https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/guerra\\_de\\_posicao\\_e\\_guerra\\_de\\_movimento.pdf](https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/guerra_de_posicao_e_guerra_de_movimento.pdf). Acesso em: 29 set. 2019.

VALENTE, Ivan. ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set./2002

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento**: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político Pedagógico. 10 ed. São Paulo: Libertad, 2002.

VERÇOSA, Elcio de Gusmão. **Cultura e Educação nas Alagoas**: história, histórias. 4 ed. Maceió: EDUFAL, 2006.

VIDAL, Diana Gonçalves. Escola nova e processo educativo. In: LOPES, Eliane Marta. FIGUEIREDO, Luciano. GREIVAS, Cynthia. (orgs). **500 anos de educação no Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

VILLAR, Mauro de Salles (ed.). **Dicionário Houaiss Conciso**. São Paulo: Moderna, 2011.

VIOLIN, Tarso Cabral. A sociedade civil e o Estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006. Disponível em: [file:///C:/Users/ciene/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bwe/TempState/Downloads/14846-50691-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ciene/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bwe/TempState/Downloads/14846-50691-2-PB%20(1).pdf). Acesso em: 29 set. 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. tradução. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## 8 APÊNDICE – Entrevista aplicada aos membros do Fórum Municipal de Educação



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS- UFAL  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO- PPGE  
 CENTRO DE EDUCAÇÃO – CEDU  
 DOUTORADO EM EDUCAÇÃO  
 DOUTORANDA: LUCIENE AMARAL DA SILVA  
 ORIENTADORA: PROFA. DRA. INALDA SANTOS

### **ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

#### **BLOCO 1 - ESCOLHIDO/INDICADO PELA INSTITUIÇÃO**

1. Você ouviu falar no Plano Nacional de Educação?
2. Como você tomou conhecimento do Plano Municipal de Educação?
3. Você leu o plano municipal de educação?
4. Você foi escolhido ou indicado pela sua instituição para fazer parte do fórum?
5. Como você foi escolhido para representar sua instituição?
6. Quais as razões de ter sido indicado pela sua instituição?
7. Qual a importância desse plano para o município de Santana do Ipanema?
8. Você acredita que o plano mudara a realidade educacional de Santana?
9. As informações oferecidas sobre o diagnóstico da realidade foram suficientes para tomada de decisão em relação ao estabelecimento das metas?
10. Quais os pontos positivos e os pontos negativos na elaboração do PME?
11. Porque você não saiu do fórum?

#### **BLOCO 2 - O QUE É PARTICIPAÇÃO**

12. Você participou da elaboração do plano?
13. Até que ponto você se sente livre para questionar as decisões, até que ponto você fazia queixas?
14. O que você entende por participação?
15. Como foi sua participação na construção do PME?
16. Você frequentou as reuniões de elaboração do PME?
17. Quais os motivos que o levaram a participar da construção do PME?
18. Qual o grau de satisfação sobre sua participação na elaboração do PME?
19. Qual sua avaliação sobre sua participação na elaboração do PME?
20. Na escala de 1 a 10 qual seu interesse em questões políticas?

#### **BLOCO 3 - PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO**



21. Os representantes do poder público participaram ativamente da elaboração?
22. Qual o nível de participação do gestor público na elaboração do PME?
23. Acredita que houve interferência política no PME com a mudança de governo?

#### **BLOCO 4 - O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS**

24. O que são políticas públicas?
25. Qual seu entendimento sobre políticas educacionais?
26. Qual a importância atribuída a participação nas políticas públicas?
27. Você considera o PME uma política de governo ou de estado?

#### **BLOCO 5 – PLANEJAMENTO**

1. Qual a importância do planejamento para a educação?
2. Você considera o planejamento um instrumento apenas burocrático?
3. O planejamento como ato institucionalizado serve a quem?
4. Já que o PNE/PME é um planejamento institucionalizado, ainda há espaço para a participação da sociedade civil?