

## INTERFACES PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL LOCAL E OS DESAFIOS POSTOS À DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

PUBLIC-PRIVATE INTERFACES IN THE LOCAL POLITICAL-INSTITUTIONAL  
CONTEXT AND THE CHALLENGES POSED TO THE DEMOCRATIZATION OF  
EDUCATIONAL MANAGEMENT

INTERFACES PÚBLICO-PRIVADAS EN EL CONTEXTO POLÍTICO-  
INSTITUCIONAL LOCAL Y LOS DESAFÍOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA  
GESTIÓN EDUCATIVA

Raimundo Nonato Gaia Correa<sup>1</sup>  
<https://orcid.org/0000-0002-0945-4784>

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos<sup>2</sup>  
<https://orcid.org/0000-0001-8451-3505>

### Resumo:

O artigo objetiva analisar as mediações por meio das quais as políticas públicas educacionais são transformadas em mecanismos de reprodução da lógica do clientelismo eleitoral, que alimenta uma forma patrimonialista de gestão, tomando como caso empírico a Rede Pública Municipal de Educação (RPME) de Cametá, no nordeste paraense. Fizemos uso da pesquisa bibliográfica, consultando a literatura especializada, e particularmente as produções que abordam as contradições na historicidade do município de Cametá e seus desdobramentos na gestão da educação pública local. Também lançamos mão da análise documental para o estudo da legislação educacional nacional e municipal. Os dados foram analisados pelo viés da análise de conteúdo, à luz do referencial teórico-metodológico marxista. Concluímos que, no âmbito da cultura política local, existe uma forma patrimonialista de gestão da coisa pública, nutrida pela utilização clientelista de políticas públicas educacionais, como a lotação de servidores, escolha e provimento de diretores escolares e a contratação de professores temporários. Essas práticas operam a submissão dos interesses públicos aos privados, criando as condições necessárias para o desvio da

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação e Cultura e Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Pará. Técnico Pedagógico do quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação de Belém/PA. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Observatório de Gestão Educacional Democrática (Observe). E-mail: r.nonatog@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (1999). Pós-doutorado pela Universidade de Aveiro, em Portugal. Professora titular da Universidade Federal do Pará, atuando na Graduação e no Programa de Pós-graduação em Educação. Líder do Grupo de Pesquisa Observatório de Gestão Educacional Democrática (Observe). E-mail: tefam@ufpa.br.

### Como referenciar este artigo:

CORREA, Raimundo Nonato Gaia; DOS SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro. Interfaces público-privadas no contexto político-institucional local e os desafios postos à democratização da gestão educacional. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 24, p. 1-27, ano 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v24i1.7259>

função social da educação municipal do atendimento das demandas sociais para a reprodução de práticas antidemocráticas e uma estrutura econômico-social e educacional desigual.

**Palavras-chave:** Relações público-privadas na educação. Clientelismo. Patrimonialismo. Gestão educacional. Rede Pública Municipal de Educação de Cametá.

**Abstract:**

The article aims to analyze the mediations through which public educational policies are transformed into mechanisms for reproducing the logic of electoral clientelism, which feeds a patrimonial form of management, taking as an empirical case the Municipal Public Education Network (RPME) of Cametá, in the northeast of Pará. We made use of the bibliographic research, consulting the specialized literature, and particularly the productions that address the contradictions in the historicity of the municipality of Cametá and its consequences in the management of local public education. We also made use of document analysis to study national and municipal Educational Legislation. Data were analyzed using the bias of content analysis, in the light of the Marxist theoretical-methodological reference. We conclude that, within the scope of the local political culture, there is a patrimonial form of management of public affairs, nourished by the clientelistic use of public educational policies, such as teacher workload distribution, the choice and provision of school directors and the hiring of temporary teachers. These practices operate the submission of public interests by private, creating the necessary conditions for the deviation of the social function of municipal education from meeting social demands for the reproduction of anti-democratic practices and an unequal economic-social and educational structure.

**Keywords:** Public-private relations in education. Clientelism. Patrimonialism. Educational management. Municipal Public Education Network of Cametá.

## INTRODUÇÃO

Uma das características mais marcantes da forma tradicional de exercício do poder político no Brasil é a quase indistinção entre o público e o privado, donde se origina uma lógica de gestão da coisa pública pautada na salvaguarda de interesses particulares, tratada na literatura especializada como patrimonialismo (FAORO, 2001), quase sempre opostos aos reais anseios da sociedade.

Como essa lógica de exercício do poder reverbera-se na gestão educacional pública e contribui para a reiteração da cultura política de submissão do público ao privado na educação brasileira? Como as políticas educacionais se transformam em mecanismos de reprodução dessa lógica? Essas questões nos instigaram à produção deste texto, que objetiva analisar as mediações por meio das quais as políticas públicas educacionais são transformadas em mecanismos de reprodução do clientelismo eleitoral, que alimenta a gestão patrimonialista, tomando como caso empírico a Rede Pública Municipal de

Educação (RPME) de Cametá, no nordeste paraense.

Para tanto, conforme as orientações de Gil (2002), fizemos uso da pesquisa bibliográfica, consultando a literatura especializada, e particularmente as produções que abordam as contradições na historicidade do município de Cametá e seus desdobramentos na gestão da educação pública local. Ademais, também lançamos mão da análise documental para o estudo da legislação educacional nacional e municipal. Os dados foram analisados pelo viés da análise de conteúdo (BARDIN, 2001), à luz do materialismo histórico-dialético (MARX; ENGELS, 2007), tomando-se a política educacional como “[...] parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas em um processo de relação em que Estado e sociedade civil são partes constitutivas do movimento de correlação de forças” (LIMA; PERONI, 2018, p. 122) entre classes antagônicas com projetos sociais distintos.

Vamos tentar demonstrar que, historicamente, os interesses privados preponderam em relação aos públicos na esfera da gestão da RPME de Cametá, mediante a subordinação das políticas educacionais ao clientelismo, aqui entendido como utilização de políticas públicas como **moeda de troca** entre políticos e eleitores. Este fenômeno, por sua vez, remete a uma forma tradicional de administração pública pautada no patrimonialismo, aqui entendido como utilização da coisa pública em função da garantia de interesses privados.

O texto subdivide-se em quatro seções. Além desta introdução e das considerações finais, na segunda seção empreendemos um debate acerca da instituição da gestão democrática como princípio do ensino público pela legislação educacional do período pós-1988, fruto da mobilização da classe trabalhadora brasileira, que não busca apenas a democratização do acesso e a permanência com qualidade na escola, mas também a democratização da própria gestão dos sistemas ou redes educacionais. No entanto, tem sido muito complexo e desafiador o processo de materialização desse arcabouço legal, especialmente em nível local, dada a resistência de forças econômico-políticas hegemônicas que, utilizando-se de práticas tradicionais de administração pública, visam deslocar a função social da educação para a reprodução dos seus interesses.

Imbuídos dessa discussão, na terceira seção adentramos no nosso caso empírico, tratando do processo histórico de constituição da lógica econômica e político-institucional, que tem fundamentado a forma de exercício do poder político no município de Cametá,

donde emergem o patrimonialismo e seu principal mecanismo de reprodução, o clientelismo. No âmbito desse debate, analisamos os desdobramentos educacionais dessa lógica patrimonialista, entendida como entrave à democratização da gestão da RPME de Cametá, na medida em que produz um ambiente político-institucional pouco aprazível ao exercício do controle social (SANTOS, 2009) das políticas públicas educacionais.

### **1 A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL PÓS-1988: TENSÕES, AVANÇOS E CONTRADIÇÕES**

A democratização do acesso à escola e o direito à permanência nela com êxito têm sido historicamente reivindicações das forças democráticas da sociedade civil brasileira, mas as iniciativas do poder público têm se mostrado insuficientes para atender plenamente a essa demanda social, culminando no fato emblemático de o Brasil ter entrado no século XXI ainda “[...] postergando a dupla meta sempre proclamada de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo” (SAVIANI, 2014, p. 30).

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

Para além dessa pauta, a mobilização da sociedade civil organizada também abrange a luta pela democratização da gestão da educação, uma atividade que até então baseava-se “[...] na lógica racional-técnico-instrumental, orientada pelos pressupostos da administração científica e que acompanhou os modelos de gerência do Taylorismo, Fayolismo e Fordismo” (HYPOLITO, 2007, p. 3). Sobretudo na vigência dos governos militares (1964-1985), mas exercendo influência até hoje nas concepções e práticas de gestão educacional, a assim chamada administração da educação sobrepunha os

procedimentos técnicos aos políticos, a objetividade e a pretensa neutralidade à subjetividade e a criticidade, reproduzindo no âmbito educacional um modelo de administração empresarial, sem levar em conta as diferenças de finalidade entre empresa e escola.

À luz de um consistente referencial teórico-metodológico crítico, as forças democráticas do campo educacional estruturaram um movimento de substituição do termo “administração da educação” por “gestão da educação” – que viria, inclusive, a ser incorporado nos textos da legislação educacional – para se referir ao “[...] processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON; GRACINDO, 2006, p. 147).

Ainda numa perspectiva conceitual de orientação crítica, observamos que na concepção de Paro (2008), em termos genéricos, a administração, enquanto sinônimo de gestão, é a “[...] a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 18), sendo uma atividade que “[...] não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender a necessidades e interesses de pessoas e grupos” (p. 13). Diante dessa definição, pode-se compreender que a gestão educacional é uma atividade-meio que possibilita a materialização de um determinado tipo de formação humana – com base em determinados interesses individuais e coletivos antagônicos, porque vinculados a projetos societários distintos – a partir da utilização de recursos materiais e da atuação racional do poder público, da sociedade e dos profissionais da educação.

No entanto, no Brasil, a exemplo de todas as formações sociais capitalistas, existe uma tendência estrutural de a classe economicamente dominante estender esse domínio material para todo o âmbito de uma determinada época, como nos mostram Marx e Engels (2007). Com efeito, torna-se possível direcionar a função social da educação para a reprodução da lógica de exploração do trabalho pelo capital, mediante a formação de indivíduos capazes de “[...] submeter-se às exigências do capital que vão no sentido da subordinação e não da participação para o desenvolvimento de todas as suas potencialidades” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 53).

A esse respeito, ilustrativamente, com base em Motta, Silva e Barbosa (2022), destacamos a atual Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio, fortemente referenciada no discurso das competências, que reproduz de uma perspectiva reducionista



e instrumental de currículo, que obstaculiza a utilização do conhecimento científico como base para a compreensão crítica e transformação da realidade social. Nas palavras dos autores,

O currículo centrado na prescrição de competências se associa a um saber-fazer imediato e encontra eco nas defesas de aproximação da formação dos jovens a demandas de preparação para o [mercado de] trabalho. Essa associação, ao ser incorporada no documento final, ressoa nas argumentações dos setores empresariais representados na audiência pública que, ainda que em vozes minoritárias, foram objetivamente incorporadas ao texto (MOTTA; SILVA; BARBOSA, 2022, p. 17).

Numa perspectiva histórico-crítica, Saviani (2010), por seu turno, explicita quatro obstáculos que historicamente têm impedido a organização de um Sistema Nacional de Educação no Brasil e, por conseguinte, dificultado a universalização da educação básica e a erradicação do analfabetismo, a saber:

a) os obstáculos econômicos decorrentes da histórica resistência à manutenção da educação pública no Brasil; b) os obstáculos políticos caracterizados pela descontinuidade nas políticas educativas; c) os obstáculos filosófico-ideológicos, isto é, a prevalência das ideias ou mentalidades pedagógicas refratárias à organização da educação na forma de um sistema nacional; d) os obstáculos legais materializados na resistência à incorporação da ideia de sistema nacional na nossa legislação educacional, cuja ponta de lança se ancorava na suposta e logicamente inconsistente tese da inconstitucionalidade da proposta de Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 2010, p. 381).

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

Ao analisarmos, porém, o sentido desse conceito nos artigos da LDB vigente, observamos uma focalização na promoção do princípio democrático no âmbito da gestão

de unidades escolares, tangenciando a gestão das redes ou sistemas de ensino, senão vejamos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

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

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

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

de um modo geral, dos princípios voltados para a democratização.

Salientamos que estamos falando de democratização, no sentido de projeto, porque entendemos que o sistema capitalista sob o qual vivemos é incompatível com a gestão democrática da educação. Embora a ideologia dominante propale que as sociedades capitalistas são democráticas, ela naturaliza a brutal desigualdade de acesso aos bens materiais e espirituais decorrente da apropriação privada dos meios fundamentais de produção pela classe burguesa. Como destaca Wood (2011, p. 173),

A separação da condição cívica da situação de classe nas sociedades capitalistas tem, assim, dois lados: de um, o direito de cidadania não é determinado por posição socioeconômica – e, neste sentido, o capitalismo coexiste com a democracia formal –, de outro, a igualdade cívica não afeta diretamente a desigualdade de classe, e a democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe.

No entanto, ainda que sob uma estrutura social adversa, acreditamos ser possível à classe trabalhadora experimentar alguns princípios da gestão democrática, e acumular conquistas e aprendizados visando ao alargamento de uma esfera pública capaz de garantir os direitos sociais que promovam a igualdade econômica e política.

Nesses termos, a luta pela democracia é também a luta pela construção paulatina dos alicerces de uma nova sociedade, democrática na forma e no conteúdo, pois possibilita a “[...] criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas” (DOURADO, 2013, p. 79).

Diante disso, acreditamos que a mobilização dos trabalhadores deve concentrar esforços na exigência de efetiva participação social na gestão das políticas educacionais, considerando que a participação “[...] envolve uma modificação em maior ou menor medida, da estrutura de autoridade ortodoxa, a saber, aquela na qual a tomada de decisões é ‘prerrogativa’ da administração, da qual os trabalhadores não participam” (PATEMAN, 1992, p. 95). Utilizando-nos de raciocínio análogo, diríamos que a efetiva participação social na gestão educacional promove a transformação da forma tradicional de exercício dessa gestão, especialmente por incluir os segmentos sociais historicamente menos favorecidos nas tomadas de decisões.



Em termos de resultados concretos, a partir da participação popular no processo de discussão, redação e promulgação da legislação educacional vigente, podemos visualizar algumas importantes conquistas<sup>3</sup>, como a criação dos órgãos colegiados de natureza mediadora e articuladora da relação sociedade-gestão educacional, como é o caso dos Conselhos de Educação, previstos pela LDB, dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, bem como do Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), amparado na pela Lei nº 11.947/2009. Como destaca Bordignon (2004, p. 19), “[...] esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base”.

Ainda nessa perspectiva, destacamos, em nível de planejamento educacional, o PNE e os planos estaduais e municipais, de vigência decenal, cuja construção possibilita o envolvimento da sociedade civil, por meio da participação em conferências municipais, estaduais e regionais, e na Conferência Nacional de Educação (CONAE), a ser realizada a cada quatro anos visando avaliar a execução do PNE vigente e subsidiar a elaboração do próximo (BRASIL, 2014).

Com isso, as forças democráticas da sociedade civil veem grande parte de suas demandas em prol da democratização da gestão educacional amparada na legislação vigente e, a partir disso, a real possibilidade de reivindicar a sua participação na gestão dos sistemas ou redes de educação básica públicas. Essa é uma das formas de exercício efetivo da cidadania na sociedade brasileira, mediante a constituição de espaços sociais de lutas,

---

<sup>3</sup> Consideramos oportuna a ressalva de que os textos desse arcabouço legal quase sempre não contemplam as versões produzidas pela sociedade civil organizada. O exemplo mais emblemático é o caso da promulgação da LDB vigente, que desconsiderou o texto produzido a partir de um hercúleo processo de discussão e diálogo com a sociedade civil, tendo sido aprovado um texto “de gabinete” produzido pelo Ministério da Educação. A despeito disso, acreditamos que a mobilização e as lutas da comunidade educacional e da sociedade civil organizada são relevantes para que, mesmo uma legislação orientada por interesses hegemônicos, não deixe de mencionar pautas históricas ligadas aos trabalhadores (sob pena de causar convulsão social), como é o caso do princípio da gestão democrática. Mesmo que tal princípio não carregue o sentido que o movimento social defende, uma vez presente na legislação, pode ser ressignificado para contemplar interesses contra-hegemônicos. Uma discussão mais detalhada desse processo de disputa de projetos socioeducacionais antagônicos (classe trabalhadora versus setores hegemônicos conservadores) pode ser encontrada em Dourado (2019, p. 01), onde o autor “situa a relação Estado, democracia e educação no contexto atual do Brasil, pautado por políticas neoliberais, as quais são expressas por reformas e ajustes estruturais em sintonia com a expansão do capital, em detrimento das políticas sociais”.

onde a classe trabalhadora pauta sua participação na gestão do Estado e da educação, em particular (CHAUÍ, 1984).

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

Para Bordignon (2013, p. 39) “[...] a municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo”. Com efeito, ampliaram-se as possibilidades de exercício do controle social das políticas públicas educacionais, aqui entendido como “[...] participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania” (SANTOS, 2009, p. 109).

Acrescente-se a isso a institucionalização da política de fundos, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que se transformou em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, atualmente regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Trata-se de uma política redistributiva dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, cujo principal efeito foi a indução do processo de municipalização do ensino fundamental, mediante aumento do montante de recursos transferidos aos municípios.

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

Nessa altura do debate já podemos pontuar que, a despeito da vigência desse considerável arcabouço legal, da instituição dos órgãos colegiados de gestão educacional e do fato de os municípios desfrutarem de autonomia para materializar suas experiências democratizantes, não se pode perder de vista a herança histórica que esses entes carregam em matéria de administração pública, produto da forma tradicional de exercício do poder pautado em práticas antidemocráticas.

Mesmo após o estabelecimento da atual ordem constitucional iniciada em 1988, formas de exercício do poder desta natureza ainda existem porque resultam da mescla de modelos de organização estatal tradicional – predominante no Brasil no período anterior à promulgação da Constituição de 1988 – e racional-legal (WEBER, 1999) – introduzido por essa Constituição –, dando origem a um modelo híbrido de burocracia patrimonial (MENDONÇA, 2001).

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

Acreditamos que numa configuração de Estado gestado por práticas burocrático-patrimoniais (MENDONÇA, 2001), que são nutridas por micro relações pautadas no clientelismo político (BEZERRA, 1999), o projeto popular de democratização da gestão pública e, particularmente, da gestão educacional se torna um grande desafio, pois enfrenta resistências político-ideológicas num contexto político-institucional pouco receptivo a experiências de socialização do poder.

À luz dessa discussão é que, a seguir, trataremos do caso empírico da gestão da RPME de Cametá/PA, tomada como caso emblemático para se discutir o projeto popular de democratização da gestão educacional ante os desafios impostos por práticas tradicionais de administração, por meio das quais o público é subsumido pelo privado

## **2 O PATRIMONIALISMO COMO MEDIAÇÃO DA SUBMISSÃO DO PÚBLICO PELO PRIVADO: DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA RPME DE CAMETÁ/PA**

Vimos na seção anterior que a democratização da gestão educacional é um longo e complexo processo de luta dos segmentos contra-hegemônicos da sociedade civil brasileira, que enfrentam a resistência de um projeto hegemônico que visa colocar a educação pública a serviço da reprodução da estrutura econômico-social vigente.

Objetivando identificar as interfaces entre a forma tradicional de exercício do poder local e a gestão da educação, nos debruçaremos na análise do caso empírico da gestão da RPME de Cametá/PA, buscando investigar as principais mediações por meio das quais os interesses privados visam se sobrepôr aos públicos em matéria de educação, antagonizando-se com o projeto popular de democratização da gestão estatal local.

Partindo do pressuposto de que “é preciso examinar o objeto de estudo considerando o espaço e o contexto histórico que o produziram [...]” (LIMA; PERONI, 2018, p. 122), se fizermos um breve balanço analítico da história de Cametá, sem muita dificuldade notaremos indícios da existência de uma lógica de exercício do poder político que dificulta a efetiva participação da sociedade civil na administração pública municipal. Isso possibilita a centralização da gestão na figura do chefe do poder executivo e do seu grupo político de sustentação.

Nesse sentido, entre 2007 e 2011, Gutierrez e Mendes (2016) analisaram as implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a gestão das redes municipais de educação de cinco municípios paraenses e observaram que, embora a lei de criação do Conselho Municipal de Educação (CME) em Cametá expresse princípios e premissas democráticas, “[...] sua composição conforma interesses contrários, pois o princípio da paridade dos membros não foi respeitado, visto que, dos cinco membros previstos na lei, três deles pertencem ao governo” (GUTIERRES; MENDES, 2016, p. 172), tornando a “[...] distinção de espaços de poder político e dos direitos instituídos [...] turvada pela eficácia das relações fisiológicas” (DANIEL, 1994, p. 25).

A literatura especializada nos ensina que num contexto político-institucional no qual o “[...] primado do privilégio a amigos e aliados nega, na prática, o princípio de garantia de direitos iguais para todos” (DANIEL, 1994, p. 25), as políticas públicas adquirem uma

conotação privada de benefícios concedidos, assistencialismo, favor ou generosidade e, com efeito, o governante passa a ser visto como “patrão” e os cidadãos, “clientes”.

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

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

Do ponto de vista empírico, em pesquisa recente, Feldman e Costa (2021) identificaram que o clientelismo eleitoral, um “[...] tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais ou isenções em troca de apoio político” (CARVALHO, 1997, s/p), orientou a política de contratação de professores temporários na RPME de Cametá, entre os anos de 2013 e 2020. Nas entrevistas realizadas pelos autores (FELDMAN; COSTA, 2021, p. 22), os professores “[...] falaram sobre como foi o processo para serem contratados, e em suas falas pode-se perceber a influência direta de políticos, especialmente vereadores, bem como também o papel de diretores de escola”

Esse é um caso exemplar dos expedientes comumente utilizados pelos políticos locais para barganhar apoio nas disputas pelo controle do poder executivo (e por uma cadeira na câmara de vereadores). Para chegar e se manter no poder esses grupos precisam não só construir uma ampla base de apoio, como também inviabilizar o fortalecimento do adversário, criando um cenário político caracterizado por disputas eleitorais acirradas, que se desdobram no exercício da administração pública local e na gestão da rede municipal de educação, em particular.

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



diretores. Acrescentaríamos, ainda, a indicação dos cargos de vice direção e coordenação pedagógica das escolas municipais, muito requisitados pelo quadro docente, pois o incremento salarial pode chegar a 40%, no primeiro caso, e 20%, no segundo, de acordo a Portaria Normativa de Lotação nº 013/2022, do Gabinete do Secretário Municipal de Educação-GSEMED (CAMETÁ, 2022).

Em relação à repartição de carga horária para docentes efetivos, os políticos locais se valem do fato de os professores em regência de classe serem lotados inicialmente na sua carga-horária mínima de 30h semanais (150 horas-aula mensais, contando a carga-horária de planejamento), conforme estabelecido na Lei Municipal nº. 212/2012 (CAMETÁ, 2012), mas requisitarem ampliação da jornada dupla visando o aumento dos seus vencimentos. Em termos ilustrativos, a esse respeito, Feldman (2020, p. 50) destaca que, “[...] quando troca o governo, após o ciclo eleitoral, muitos professores que não apoiaram o prefeito ou os vereadores vencedores no pleito, perdem 100 horas. Ou são removidos para o interior, isto é, para fora do distrito urbano central”.

Em relação à forma de provimento do cargo de diretor escolar, observamos que a RPME de Cametá ainda não possui dispositivos legais regulamentadores do processo de eleições diretas ou outras formas democráticas de escolha para esses cargos. No artigo 8º da Lei Municipal nº 212/2012, que dispõe sobre a adequação da carreira da área de magistério e criação unificada do plano de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais da educação básica de Cametá, o cargo de diretor escolar é instituído como função gratificada, “[...] de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo, desde que recaia em profissionais ocupantes de cargos efetivos e devidamente habilitados” (CAMETÁ, 2012, art. 8º, §1º).

Em consulta à Lei Municipal nº 274, de 03 de junho de 2015, que cria o Plano Municipal de Educação (PME) de Cametá, observamos que o parágrafo único do artigo 11 define que “[...] a eleição para diretor e vice-diretor de Unidade Escolar dar-se-á em aprovação de lei específica ou complementar” (CAMETÁ, 2015). No entanto, essa lei específica ou complementar ainda não existe, ou seja, o poder público municipal não cumpriu o estabelecido na lei.

No PNE (BRASIL, 2014), a meta 19 estabelece a conjugação de “critérios técnicos de mérito e desempenho” com a “consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das

escolas públicas”, como estratégia democrática de escolha dos diretores, inclusive com previsão de repasse voluntário de recursos da União aos demais entes como forma de incentivo à materialização da referida meta (estratégia 19.1).

Em âmbito municipal, na mesma perspectiva, na meta 10 do PME (CAMETÁ, 2015), dentre outras coisas, firma-se o compromisso por parte do poder público municipal de “estabelecer procedimentos de acesso às funções de direção que conjuguem o desempenho pedagógico à participação das comunidades escolares por meio de eleições democráticas”. Todavia, não houve materialização desse compromisso, e o cargo de diretor escolar continua sendo de livre nomeação e exoneração pelo prefeito.

Consultando a literatura especializada (PARO, 2003), observamos que a eleição direta aparece como a forma mais democrática de provimento no cargo, pois assegura a participação das comunidades escolar e local nas tomadas de decisões das escolas.

Diante disso, não seria exagerado dizer, a partir dessas reflexões, que a RPME de Cametá está inserida em um contexto político-institucional marcado pela transformação das políticas públicas em benesses, que são utilizadas como “moeda de troca” entre políticos locais e a população. A relação social de subserviência da segunda em relação aos primeiros se nutre pelo clientelismo, que por sua vez encontra terreno fértil para se desenvolver num contexto social marcado pela carência material da população.

Trata-se de um município marcado pela desigualdade social. Dados do IBGE de 2019 (BRASIL/IBGE, 2022) revelaram que o produto interno bruto (PIB) *per capita*<sup>4</sup> municipal era de R\$ 8.346,73 e o salário médio mensal, 2,4 salários-mínimos. O percentual da população ocupada é baixo, 4,8% (6.645 pessoas), assim como é muito baixo o poder aquisitivo de mais da metade da população (55,4%), que vive em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo per capita.

Vê-se, pois, que Cametá é um município consideravelmente pobre, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,577 pontos (BRASIL/IBGE, 2022), considerado baixo. De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2017), o IDH Educação de Cametá (0,471) é inferior ao IDH

---

<sup>4</sup> O Produto Interno Bruto-PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. O PIB per capita é a divisão do PIB pelo número de habitantes de um país, estado ou município, fornecendo simbolicamente a parcela do PIB que caberia a cada indivíduo, se todos recebessem partes iguais.

Renda (0,538) e ao IDH Saúde (0,754), mostrando que os desafios na área educacional são ainda maiores e mais complexos em relação às outras áreas.

Especificamente no âmbito educacional, conforme dados do último censo demográfico de 2010 (BRASIL/IBGE, 2022), a taxa de escolarização da população de 6 a 14 anos de idade era de 96,7 %, mas 67,43% dos cametaenses estavam na categoria daqueles que não possuíam instrução ou não concluíram o ensino fundamental.

Em termo de qualidade da educação municipal, dados mais recentes (BRASIL/MEC/INEP, 2021), revelam que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Municipal é de 3,7 pontos para os anos iniciais do ensino fundamental (distante da meta 4,5), e 3,3 pontos para os anos finais (cuja meta era 4,8). Sabemos que o IDEB é calculado como a média dos resultados padronizados do Saeb de português e matemática multiplicados pela taxa de aprovação do Censo Escolar, e por isso “[...] é claramente insuficiente para aferir a qualidade da educação oferecida pelos sistemas de ensino, mesmo considerando os limites dos objetivos postos pela legislação” (PINTO, 2008, p. 59). No entanto, não se pode deixar de notar o fraco desempenho da educação municipal no principal mecanismo oficial de aferição da qualidade da educação básica brasileira.

No campo da economia, em termo de produção de riquezas e geração de emprego e renda, destacamos que as principais atividades econômicas municipais são a agropecuária e a administração pública, que juntas representam mais que 70% do PIB municipal (BRASIL/IBGE, 2022). A primeira tem como base o agroextrativismo familiar, com destaque para a produção do açaí e a pesca artesanal, e cultura da mandioca e a pimenta do reino (NERIS NOGUEIRA et. al., 2011), ou seja, não é uma atividade na qual se destaque o emprego formal.

Assim, a economia municipal é bastante dependente do serviço público. De acordo com dados de 2019 (BRASIL/IBGE, 2022), o Produto Interno Bruto (PIB) de Cametá era de R\$ 1.150.930.090, proveniente das seguintes atividades – cujas nomenclaturas são estabelecidas pelo IBGE: administração, defesa, educação e saúde públicas, e seguridade

social (45,6%); Agropecuária (24,43%); serviços<sup>5</sup> (22,76%); indústria (3,12%) e; impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos, a preços correntes (4,09%).

Acrescente-se a isso que, em termo de orçamento, dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária da Prefeitura de Cametá, referente ao 6º bimestre de 2020, recuperados do Portal da Transparência (CAMETÁ, 2020), mostram que do total de R\$ 298.250.468,08 liquidados como despesa da prefeitura municipal, 54% (R\$ 161.342.888,29) foram de gastos com a área da educação. Somente de receita do Fundeb entraram nos cofres municipais R\$ 135.312.514,70 em 2020, 48% do total da receita da prefeitura.

Diante desse quadro socioeconômico, no qual a Prefeitura ocupa papel de destaque na economia municipal, ela, e, especialmente a secretaria municipal de educação (com o maior orçamento), passam a ser vistas pela população como provedoras de empregos e de outros benefícios. O funcionalismo público representa uma das maiores fontes de ocupação e de renda da população municipal. Ainda com base em dados do IBGE (BRASIL/IBGE, 2022), a prefeitura possuía 4.561 servidores (efetivos e comissionados), o equivalente a 68,6% do total da população ocupada. Somente o número de professores de educação infantil e de ensino fundamental (sem contar os profissionais de apoio) totalizava 1587 funcionários efetivos, ou 23,9% da população ocupada.

Essa realidade mostra-se propícia para que os grupos políticos locais se apropriem da estrutura do Estado para alimentar projetos grupistas de poder às custas da exploração eleitoreira das necessidades da população. Entendendo-se que cultura política é um “[...] conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo” (BAQUERO; PRÁ, 2007, p. 19), pode-se dizer que essa lógica de exercício do poder faz parte da cultura política cametaense, forjada a partir de uma forma de dominação econômica e política exercida pelas elites locais, historicamente constituídas por famílias tradicionais que usufruem de posição social privilegiada.

Conforme ilustra Mendes (2012):

[...] pelo menos três grupos políticos se mantiveram no poder político por inúmeros mandatos no âmbito do executivo de Cametá, durante as quatro últimas décadas do século passado. Um primeiro grupo, ligado ao deputado Deodoro de Mendonça, que tem sua origem no município de Cametá e que atravessou um longo período desde a Revolução de 1930. Com ele, outro grupo

<sup>5</sup> Exclusive administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

oligárquico coordenado por Nelson Parijós. E nas últimas décadas o grupo liderado por Gerson Peres (p. 39, nota 5).

Num estudo do início dos anos 2000, Sousa (2002, p. 65) identificou que “[...] entre as famílias mais influentes, em termos de poder econômico e político, destacaram-se as famílias Mendonça, Parijós e Peres”. As origens dessas elites estão no monopólio da atividade comercial e dos cargos públicos de maior destaque na esfera municipal, e sua prosperidade foi forjada às custas da manutenção da população local num estado de permanente empobrecimento.

Os grandes comerciantes, por exemplo, obtinham seus lucros através do financiamento de bens essenciais de consumo (alimentos, vestuário etc.) e dinheiro em troca da produção dos trabalhadores locais (borracha, cacau, castanha etc.), dando forma a uma relação denominada de sistema de aviamento, que era “[...] uma forma de atribuição de poder ao comerciante-aviador-patrão, pois gerava uma total dependência do camponês, extrator, em relação ao comerciante” (SOUSA, 2002, p. 59-60).

Formas de exercício do poder local desta natureza têm sido definidas pela literatura especializada de diversas formas, no âmbito da qual o patrimonialismo, grosso modo, diz respeito à apropriação grupista da coisa pública para a viabilização de interesses privados (FAORO, 2001) e o clientelismo refere-se às micro relações de troca de favores entre pessoas de posições sociais distintas (BEZERRA, 1999). A partir disso, consideramos mais adequado analisar a tradicional forma de exercício do poder em Cametá à luz desses dois conceitos, mais especificamente tomando-se o clientelismo como mecanismo que alimenta e reproduz o patrimonialismo.

Assim, a partir desse revezamento elitista no poder, instaurou-se um quadro de submissão da população aos grupos que exercem o poder local, que passaram a usufruir da prerrogativa da utilização da máquina pública para provimento de assistencialismo, troca de favores ou promessas de emprego junto ao eleitorado, como forma de chegar e manter-se nos Poderes Executivo e Legislativo locais.

Por um lado, soma-se a isso a cooptação das principais organizações representativas dos trabalhadores locais, que atuavam sob domínio das elites e alimentavam os currais eleitorais (RODRIGUES, 2012; SOUSA, 2002). Nesse cenário, as elites forjaram uma forma de engajamento político passivo na sociedade local, uma vez que



promoviam um massivo envolvimento dos indivíduos nos pleitos eleitorais – sob promessas de diversos benefícios em troca do voto –, mas essa mobilização não ultrapassava os limites das acirradas disputas políticas, ficando a sociedade civil alheia às tomadas de decisões do executivo municipal.

Por outro lado, contudo, é preciso considerar que nem só de submissão vive uma sociedade de classes. Mesmo sendo “o poder executivo do Estado moderno [...] um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 2011, p. 20), nas formações sociais contemporâneas, para que se garanta certa estabilidade do conflito de classes, a hegemonia da classe dominante não se produz unicamente pelo uso explícito do poder de coerção do Estado, mas sobretudo por meio da adesão dos dominados.

Teorizando a esse respeito, Gramsci (2014) pontuou que o Estado não se restringe aos aparatos governamental e coercitivo, mas engloba também a chamada sociedade civil, formando uma unidade de dois elementos distintos, mas que atua de maneira articulada, numa totalidade (o bloco histórico), para viabilizar a transformação da supremacia econômica de uma classe em hegemonia político-ideológica.

Vê-se, pois, que a hegemonia, conforme Texier (2017, p. 733), é construída no âmbito da sociedade civil, a “[...] esfera da atividade política por excelência, [onde atuam] as organizações assim denominadas privadas (sindicatos, partidos, organizações de todo tipo), que têm como objetivo a transformação do modo de pensar dos homens”. Essas organizações são mecanismos de organização política e disseminação de ideias, que podem tanto atuar em favor da adesão social ao projeto dominante, como servir de base para a organização política da classe trabalhadora e a consequente construção da contra-hegemonia popular.

Nessa perspectiva, a história municipal de Cametá também registra importantes mobilizações de diversos segmentos de trabalhadores locais visando a transgressão do domínio elitista. Destaca-se o chamado movimento de oposição sindical protagonizado por agricultores e pescadores artesanais, que reivindicavam a direção de suas entidades representativas, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (SOUSA, 2002) e a Colônia de Pescadores Z-16 (RODRIGUES; 2012), respectivamente, cujas direções eram submissas ao poder elitista.

Como relata Sousa (2002, p. 146), sob o discurso do protagonismo camponês na construção “[...] de um projeto de sociedade igualitária, democrática e voltada ao atendimento dos interesses das grandes maiorias oprimidas”, em articulação com outras categorias de trabalhadores, inclusive urbanos, o movimento social passou a atuar em prol do acesso ao crédito rural (via Banco da Amazônia), bem como na organização político-partidária dos trabalhadores locais no âmbito do então recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT), visando à disputa do poder político municipal, nas esferas legislativa e executiva.

A experiência de organização, formação e luta popular que ocorreu em Cametá através do movimento sindical, colônia de pescadores, luta dos professores e da ação pastoral desenvolvida pela Prelazia, possibilitou que os trabalhadores se alinhassem a nível nacional com um movimento político em busca da tomada do poder combinando luta popular e luta institucional (SOUSA, 2002, p. 198).

Resultando desse processo organizativo, esse movimento conseguiu eleger alguns de seus representantes como vereadores, a partir das eleições municipais de 1992, e, nas eleições de 2000 a articulação das diversas organizações populares conseguiu eleger o professor camponês José Rodrigues Quaresma (PT) como prefeito municipal. Na sua gestão, Quaresma realizou o primeiro concurso público da história de Cametá, dando caráter predominantemente efetivo ao quadro de profissionais da educação pública municipal. No entanto, quatro anos depois seria derrotado nas eleições de 2004, iniciando-se em 2005 um governo formado por frações da elite municipal, lideradas por Waldoli Valente, conhecido político local, que vem alternando filiações em diversos partidos de direita.

Em 2012, novamente uma coalizão das forças populares locais levou à prefeitura o pescador artesanal Iracy Nunes (PT), ex-presidente da Colônia de Pescadores Z-16 de Cametá<sup>6</sup>. Essa gestão também ficou marcada pela realização de concurso público em todas as áreas, bem como por grandes avanços na educação, sobretudo em termo de melhoria da infraestrutura escolar, mas repetiu velhas práticas da política municipal, tal como o uso

---

<sup>6</sup> Como ocorrera com Quaresma, Nunes também não conseguiu a reeleição, sendo derrotado em 2016 pelo mesmo Waldoli Valente, que governou o município até 2020, quando uma coalizão formada pelo MDB elegeu Victor Correa Cassiano (MDB), um grande comerciante local, para o mandato de 2021 a 2024.

de contratos temporários de professores, a lotação de professores efetivos e a indicação política de diretores escolares para barganha de apoio político (FELDMAN, 2020; FELDMAN; COSTA, 2021).

Esse breve panorama nos parece razoavelmente suficiente para compreendermos que a configuração social e político-institucional cametaense é marcada pela luta de classes, no seio da qual as elites hegemônicas representam um projeto de monopolização do uso da estrutura estatal local, com o qual se antagoniza o projeto levado a efeito pelas organizações ligadas aos trabalhadores, que pleiteia a participação popular da definição dos rumos da política local.

Ademais, uma compreensão possível desse exercício de resgate analítico das contradições da historicidade municipal é que existe uma lógica enraizada de condução da coisa pública sob influência de interesses privados. Noutras palavras, uma prática de administração que visualiza o Estado como propriedade particular dos governantes, que, portanto, podem prescindir da participação da sociedade nas tomadas de decisões que afetarão diretamente a vida da população. Essa lógica tende a ser tomada como fundamento de exercício do poder pelos agrupamentos políticos que chegam à prefeitura, influenciando até mesmo governos de orientação mais progressista.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Cametá é um município caracterizado pela escassez de fontes de geração de emprego e renda, cenário que favorece a transformação de políticas educacionais em “moedas de troca” para fins eleitorais, pois a população carente aspira por oportunidades de emprego, renda e melhores condições de vida. Configura-se, dessa forma, um ambiente político-institucional pouco receptivo às iniciativas de socialização do poder, como é o caso do processo de democratização da gestão da RPME.

Podemos dizer, com base nas discussões apresentadas, que essa forma de gestão personalista, vinculada à perspectiva patrimonialista de condução do Estado, enraizou-se na cultura política municipal, cuja prova é a utilização clientelista de políticas educacionais como a lotação de servidores, escolha e provimento de diretores escolares e a contratação

de professores temporários, dentre outras, tanto por governos da direita como da esquerda do espectro político municipal.

O clientelismo eleitoral transforma-se no principal mecanismo que alimenta o patrimonialismo local, favorecendo a sobreposição de interesses privados em relação aos públicos, e desviando a função social das políticas públicas educacionais municipais do atendimento das demandas sociais para a reprodução de uma estrutura social marcada pela desigualdade.

A despeito disso, ainda que num contexto desfavorável, acreditamos que a democratização da gestão educacional municipal é um projeto viável, pois se inscreve na luta mais ampla pela publicização do Estado, pela efetivação das demandas históricas da classe trabalhadora, que somente por meio da mobilização pode mudar a realidade que lhe é desfavorável, como, aliás, a História já mostrou ser possível, quando as lutas sociais de caráter contra-hegemônico levaram à derrocada do regime militar e instauração de uma nova ordem constitucional, ainda que sob os limites da democracia burguesa.

#### REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 653–673, 2016. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 19 jul. 2022.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. **A Democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. UFRGS, 2007.

BARBOSA, Renata Peres; SILVA, Monica Ribeiro da; MOTTA, Lucas Gabriel. A BNCC do ensino médio: das controvérsias no processo de elaboração ao texto aprovado. **Revista de Educação Pública**, [S. l.], v. 31, n. jan/dez, p. 1-19, 2022. Disponível em:

<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/12745>. Acesso em: 12 out. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal**. Relume Dumará, 1999.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática na educação pública**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/ce\\_gen.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/ce_gen.pdf). Acesso em: 17 abr. 2022.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. 2 ed. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2013.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina V. **Gestão da educação: o município e a escola**. In. FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988 [texto compilado]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **Estatísticas. Brasil/Pará/Cametá-PA**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/cameta/panorama>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica[...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: 26 de maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2015. 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: 05 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm). Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar**. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em 26 maio 2022.

CAMETÁ. **Lei 274 de julho de 2015**. Cria o Plano Municipal de Educação de Cametá para o decênio 2015 a 2024 em consonância com o art. 214 da Constituição Federal e do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/14) dá outras providências. Disponível em: <https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. **Lei nº 212, de 21 de maio de 2012**. Dispõe sobre a adequação da carreira da área de magistério e criação unificada do plano de cargos, carreira e remuneração dos



profissionais da educação básica do município de Cametá-PA. Disponível em:  
<https://camaradecameta.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. Relatório Resumido de Execução Orçamentária da Prefeitura de Cametá: balanço orçamentário janeiro a dezembro 2020/bimestre novembro-dezembro. **Portal da Transparência da Prefeitura de Cametá**, 2020. Disponível em:  
<https://prefeituradecameta.pa.gov.br/portal-da-transparencia/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAMETÁ. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria Normativa de Lotação nº 013/2022-GSEMED**. Cametá, 2022.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma Discussão Conceitual. **Dados [online]**. 1997, v. 40, n. 2, pp. 229-250. Disponível em:  
<https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo: Moderna, 1984.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 11-39.  
DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. **Revista PÓLIS**, São Paulo, n. 14, p. 21-42, 1994.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In.: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade [online]**. 2019, v. 40. Disponível em:  
<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019224639>. Acesso em: 12 out. 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão em educação escolar**. 4ª ed. Atualizada e revisada – Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Rede e-Tec Brasil, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Editora Globo, 2001.

FELDMAN, Ariel. Pesquisa de política educacional a partir do município. **Notandum**, n. 53, p. 37-57, 24 abr. 2020. Disponível em:  
<https://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/notandum/article/view/51813>. Acesso em: 18 abr. 2021.

FELDMAN, Ariel; COSTA, Daihana Maria dos Santos. A política de contratação de professores temporários na rede municipal de ensino de Cametá (Pará, Brasil, 2013-2020). **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 29(80). Disponível em:  
<https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/102127>. Acesso em: 18 abr. 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio.; CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-60, mar. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-77462003000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462003000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em 20 mai. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. vol. 2. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; MENDES, Odete da Cruz. A gestão da educação em municípios do Pará a partir da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR). **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 54, n. 42, p. 161-189, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/10957>. Acesso em: 5 maio 2022.

HYPOLITO, Álvaro Luiz Moreira. Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Caderno Cedes**, Campinas, SP, v. 35, n. 97, p. 517-534, set./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n97/1678-7110-ccedes-35-97-00517.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

LIMA, Paula Valim de; PERONI, Vera Maria Vidal. Escola Sem Partido e as implicações para a democratização da educação. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 20 n. 44. maio/ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22196/rp.v20i44.4009>. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/4009>. Acesso em: 19 jul. 2022.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2011.

MENDES, Odete da Cruz. A gestão da educação na contramão das configurações políticas do Estado do Pará. In: OLIVERIA, José Pedro Garcia; RODRIGUES, Doriedson do Socorro; SILVA, João Batista do Carmo; MENDES, Odete da Cruz. **Educação, Ciência e Desenvolvimento da Amazônia Tocantina: Diálogos científicos**. Cametá-Pará: UFPA/Campus Universitário do Tocantins/Cametá, 2012.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302001000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000200007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 out. 2020.

NERIS NOGUEIRA, Ana Caroline et. al. Diagnóstico da comunidade de agricultores familiares de Ajó, Cametá-Pará. **Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável**, [S. l.], v.

1, n. 1, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rbas/article/view/2607>. Acesso em: 18 abr. 2022.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 15ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação. Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 37, n. 02, p. 180-189, ago. 2014. Disponível em [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-25822014000200005&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-25822014000200005&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 19 jul. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação de qualidade. In: CORREA, B. C; GARCIA, T. O. (org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008.

PNUD (Programam das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Atlas do Desenvolvimento Humano: ranking Todo Brasil**. São Paulo: Ipea, 2010. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em: 1 mai. 2022.

RODRIGUES, Doriedson do Socorro. **Saberes Sociais e Luta de Classes: um estudo a partir da Colônia de Pescadores Artesanais Z-16 – Cametá-Pa**. 335f. Tese (Doutorado em Educação) PPGED/ICED – UFPA, Belém, 2012.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro. Gestão Educacional Democrática e o Controle Social. In: CABRAL NETO, Antônio; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NASCIMENTO, Ilma Vieira (org.). **Políticas para a Educação Superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 109-126.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-393, ago. 2010. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782010000200013&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000200013&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 12 out. 2022.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significados, controvérsias e perspectivas**. Campinas/SP: Autores Associados, 2014.

SOUSA, Raimundo V. **Campesinato na Amazônia: da subordinação à luta pelo poder**. Belém: NAEA, 2002.

TEXIER, Jacques. Sociedade Civil. In. LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale. **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. São Paulo: Boitempo, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

Enviado em: 08-08-2022

Aceito em: 02-11-2022

Publicado em: 09-11-2022