

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

---

Volume 31 Número 63

30 de maio de 2023

ISSN 1068-2341

---

## Um Histórico do Processo de Institucionalização da Participação no Brasil e suas Implicações para as Políticas Educativas

*Tauã Carvalho de Assis*

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás  
Brasil



*Maria da Glória Gohn*

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)  
Brasil

**Citação:** Assis, T. C., & Gohn, M. G. G. (2023). Um histórico do processo de institucionalização da participação no Brasil e suas implicações para as políticas educacionais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 31(63). <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7811>

**Resumo:** Neste trabalho, problematizamos a trajetória de institucionalização da participação sociopolítica no Brasil e seus efeitos e implicações para a educação e para o campo das políticas educacionais. Para isso, recorremos à literatura e periodizamos essa relação em cinco momentos, assim identificados por diferentes características e distintos resultados para a educação. Concluímos que a participação na educação é sempre tensionada por diferentes atores e cenários, que ora promovem um avanço da institucionalização da participação, ora induzem a um recuo desse princípio na definição das políticas educacionais. Aponta-se ainda a dificuldade de transposição das políticas de governo rumo às políticas de estado e a conseqüente fragilidade do estatuto da participação na condução dos assuntos educacionais.

**Palavras-chave:** participação sociopolítica; participação institucionalizada; políticas educacionais

### **A history of institutionalized participation in Brazil and its implications for educational policies**

**Abstract:** In this paper we problematize the trajectory of the institutionalization of sociopolitical participation in Brazil and its effects and implications for education and the field of educational policy. For this, we used the literature and periodized this relationship in five moments or stages, each identified as having different characteristics and results for education. We conclude that participation in education is always tensioned by different actors and scenarios, which may promote an advance in the institutionalization of participation and sometimes induce the retreat of this method in the definition of educational policies. We also point out the difficulty of transposition of government policies towards state policies and the consequent fragility of the statute of participation in the conduct of educational issues.

**Keywords:** sociopolitical participation; institutionalized participation; education policy

### **Una historia del proceso de institucionalización de la participación en Brasil y sus implicaciones para las políticas educativas**

**Resumen:** En este trabajo problematizamos la trayectoria de institucionalización de la participación sociopolítica en Brasil y sus efectos e implicaciones para la educación y el campo de las políticas educativas. Para ello, utilizamos la literatura y periodizamos esta relación en cinco momentos porque identificamos entre ellas diferentes características y diferentes resultados para la educación. Concluimos que la participación en la educación siempre está tensada por diferentes actores y escenarios que a veces promueven un avance en la institucionalización de la participación y a veces inducen el retiro de este método en la definición de políticas educativas. También señala la dificultad de la transposición de las políticas gubernamentales hacia las políticas estatales y la consiguiente fragilidad del estatuto de participación en la conducción de cuestiones educativas.

**Palabras-clave:** participación sociopolítica; participación institucionalizada; políticas educativas

## **Um Histórico do Processo de Institucionalização da Participação no Brasil e suas Implicações para as Políticas Educacionais**

O direito a participar da vida social e política tem sido objeto de lutas pelo menos desde o século XVII. Foi a partir das reivindicações e das conquistas sociais que esse direito foi progressivamente ampliado a grandes camadas da população, sendo incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Dallari, 2013) e nas diversas políticas públicas que se seguiram.

No Brasil, findado oficialmente o regime militar em 1985, a nova Constituição, promulgada em 1988, na tentativa de superação da herança política autoritária e busca de novas alternativas para as relações Sociedade Civil-Sociedade Política, tratou de reafirmar os direitos civis, sociais e políticos. Nesse espectro de avanços, incluiu-se o direito à participação.

A literatura acadêmica em geral tem se dedicado ao tema da institucionalização da participação em duas frentes. Em uma, se localiza o estudo de formas específicas de participação nas “interações socio-estatais”, a exemplo da investigação sobre os conselhos nacionais (Lima et. al., 2014), os conselhos gestores (Gohn, 2011), as conferências nacionais (Souza & Pires, 2014), as ouvidorias (Cardoso, 2010) e os orçamentos participativos (Fedozzi, 2014.). De outro lado, verificam-se estudos que focalizam áreas temáticas específicas, ressaltando os impactos da participação em determinada política pública, como as pesquisas sobre a saúde e o Sistema Único de Saúde, sobre a assistência social e o Sistema Único de Assistência Social (Cortes, 2014), sobre as

idades, suas políticas de urbanização e seus planos diretores (Abers, R., Serafim, L. & Tatagiba, L. (2014).), sobre as políticas de infraestrutura (Abers, 2016), entre muitas outras.

Contudo, o escopo de pesquisas teóricas e empíricas acerca do funcionamento da participação no campo da educação ainda é escasso tanto para o entendimento do funcionamento e da efetividade de formas específicas dessa relação quanto para a compreensão da influência da participação institucionalizada na definição das políticas educacionais. Uma das razões relativas a essa dificuldade de investigação ocorre devido ao fato da educação ter se caracterizado historicamente como uma área que comporta abundância de conselhos (Gohn, 2011), com formas colegiadas de grande porosidade, permeabilidade e capilaridade. Constata-se, assim, a existência de uma lacuna de pesquisas para a compreensão das interações participativas no âmbito das políticas educacionais. De tal modo, a relevância do presente estudo se justifica tanto pela lacuna existente quanto pela necessidade de se conhecer e compreender criticamente os referidos processos, especialmente em vista das legislações que preveem a participação como parte fundamental da formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação.

O direito à participação na educação foi registrado em uma série de normatizações da educação nacional<sup>1</sup>, entre as principais: a Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 1988<sup>2</sup>; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996<sup>3</sup>; a Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011<sup>4</sup>, de 2001; e a Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024<sup>5</sup>, de 2014.

O objetivo central deste artigo é o de debater a relação existente entre o processo de institucionalização da participação na administração do estado e o campo da educação no Brasil. Nesse sentido, busca-se problematizar a trajetória brasileira de institucionalização da participação na administração do estado no período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o ano de 2022, bem como discutir as implicações desse processo para as políticas educacionais.<sup>6</sup>

Para isso, recorreremos à pesquisa bibliográfica. Essa abordagem teve como finalidade a realização de um levantamento do tratamento dado às temáticas da participação na totalidade e, em um âmbito mais específico, da participação na política educacional brasileira. O recurso bibliográfico permitiu, simultaneamente, evidenciar os contextos já elaborados por outros autores e, a partir de um novo enfoque, aprofundar a investigação sobre a relação participação-políticas educacionais e comparar as linhas teóricas da bibliografia investigada com acontecimentos políticos que se

---

<sup>1</sup> As citações diretas da legislação nacional não constam número de página do trecho exposto por preferirmos adotar o sítio eletrônico da Subchefia para Assuntos Jurídicos, da Casa Civil vinculado à Presidência da República, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/), de forma a padronizar o local de acesso e a atualidade da norma jurídica haja visto que o *site* disponibiliza as alterações legais em tempo real de sua sanção face a compêndios e manuais de legislação que carecem de atualizações constantes. Assim, sempre que recorreremos a uma legislação apontamos o *link* de acesso onde está disponibilizada.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 29 jun. 2020.

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 29 jun. 2020.

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm#:~:text=LEI%20No%2010.172%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202001.&text=Aprova%20o%20Plano%20Nacional%20de,com%20dura%C3%A7%C3%A3o%20de%20dez%20anos](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm#:~:text=LEI%20No%2010.172%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202001.&text=Aprova%20o%20Plano%20Nacional%20de,com%20dura%C3%A7%C3%A3o%20de%20dez%20anos). Acesso em: 29 jun. 2020.

<sup>5</sup> 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: 29 jun. 2020.

<sup>6</sup> Vale ressaltar que nem a participação, nem os processos de institucionalização da participação nascem da Constituição de 1988. Contudo, adotamos esse marco temporal por entender o ineditismo de incluir a participação nesta Carta Magna.

desenrolaram, muitas vezes, após as respectivas datas de publicação. Assim, “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque” (Marconi & Lakatos, 2010, p. 166).

A pesquisa bibliográfica esteve organizada em três conjuntos: (i) textos sobre pesquisas acerca da participação social e sociopolítica; (ii) textos dos pesquisadores dos planos decenais de educação; (iii) e textos advindos da estrutura do Estado ou de suas agências. O levantamento sobre as pesquisas da participação social e sociopolítica esteve situada em Abers (2016), Gohn (2019), Dagnino (2004), Milani (2008), Romão (2016), Tatagiba (2014), e Teixeira (2020). Em comum, esses autores costumam ser localizados nas Ciências Sociais e, por vezes, buscam evidenciar uma interpretação do fenômeno a partir do que Alonso (2016) denominou como processos de reconstrução social buscando “desvendar a lógica de um nível subterrâneo” (p. 17).

A bibliografia sobre os planos decenais está ancorada nas pesquisas de Borges e Conceição (2017) e Dourado, Grossi Júnior e Furtado (2016). Ambos os estudos abordam a temática por meio de uma visão sistêmica, buscando descrever e analisar os planos de educação junto às múltiplas determinações sociais e contensões políticas e econômicas no contexto macro da política nacional. Os referidos trabalhos se preocupam também com a investigação da forma, do conteúdo e do processo de formulação, implementação e avaliação dos planos.

Existem ainda as publicações oficiais e oficiosas que compõem o terceiro conjunto bibliográfico. A publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) sobre as organizações declaradamente educacionais criadas a cada período retratado se constitui um dos indicadores referenciais da relação da participação-política educacional. Ademais, estão inclusos na investigação diversos textos produzidos no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), como aqueles que debatem as conferências nacionais (Souza & Pires, 2014), os conselhos (Lima et al., 2014) e as interfaces socioestatais (Souza & Pires, 2014). Esses trabalhos comungam a preocupação da administração pública a respeito de como a participação poderia ser instrumentalizada em um “método de governo”. Também teve origem nesse grupo muitos dos trabalhos preocupados em avaliar a efetividade da participação social. Os trabalhos advindos do IPEA, em sua maioria, englobam pesquisas empíricas e procedimentos de coleta de dados, contando com questionários e entrevistas com sujeitos integrantes dessas instâncias participativas. Nesse sentido, esses estudos foram especialmente importantes para compreender como a relação Sociedade Civil-Sociedade Política se configurou no Poder Executivo nacional e como operava em cada momento da trajetória traçada.

Além de procedimento bibliográfico, recorreremos também à pesquisa documental, que “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (Gil, 2002, p. 45). Buscamos diversos textos legislativos cuja matéria tratava da participação e das instâncias participativas no governo federal, desde a Constituição de 1988 ao Decreto da Política Nacional da Participação Social.

Ainda que os textos bibliográficos e documentais compreendam e descrevam o fenômeno a partir de diferentes focalizações (ciências sociais, administração pública, educação e normatização legal), essa diversidade foi salutar para o desenvolvimento das análises sobre os processos das políticas participativas elaboradas com o passar do tempo, possibilitando a construção de uma “trajetória” do processo de institucionalização da participação em que se evidencie as implicações para as políticas educacionais.

Em termos de organização, o artigo segue em mais três seções, além desta introdução. Na seção seguinte, indicamos nossa compreensão acerca da participação. A terceira seção problematiza a relação da institucionalização da participação com o campo da educação. Para cada recorte temporal, explicitamos o contexto macro das políticas participativas no governo federal, apresentamos alguns índices que auxiliam no entendimento da importância que a participação

alcançou em cada período e contrastamos com a conjuntura das políticas educacionais que foram empreendidas. Por fim, expomos as considerações finais desse estudo.

## Do que Falamos Quando Falamos em Participação?

A participação, ou o direito a tomar parte e influir nas decisões da vida social e política, assim como o direito ao associativismo, tem sido considerada pela literatura como um dos direitos políticos conquistados por meio de diversas lutas e movimentos sociais empreendidos pela Sociedade Civil. Essa conquista adveio de uma compreensão mais ampla de como a Sociedade Civil, os movimentos sociais e os sujeitos poderiam/podem atuar de forma mais decisiva e menos esporádica no processo decisório das políticas públicas (Dallari, 2013).

No Brasil, em especial, a luta pela participação tem forte vinculação com os processos históricos de formação da nação brasileira (Carvalho, 2013) e com os períodos políticos, ora mais autoritários, ora mais democráticos (Cury, 2002).

Sobre a participação, adota-se neste artigo a análise e o conceito de Gohn (2018), que diz: o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade. O resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas sociais que têm sido travadas pela sociedade para ter acesso aos direitos sociais e à cidadania. Neste sentido, a participação é, também, lutas por melhores condições de vida e aos benefícios da civilização [...] a participação objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc. O pluralismo é a marca desta concepção de participação na qual, os partidos políticos não são os únicos atores importantes, há que se considerar também os movimentos sociais e os agentes de organização da participação social, os quais são múltiplos. Uma gama variada de experiências associativas é considerada relevante no processo participativo tais como grupos de jovens, de idosos, de moradores de bairros etc. Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como “sujeitos sociais” - não se trata, portanto, de indivíduos isolados e nem de indivíduos membros de uma dada classe social. (Gohn, 2018, pp. 69-71)

Diferentes tratamentos terminológicos são dados à temática da participação pela literatura especializada. As principais encontradas são: participação social (Dourado et al., 2016; Milani, 2008); participação política (Dallari, 2013); participação sociopolítica (Gohn, 2011)<sup>7</sup>. Neste trabalho, adotamos a expressão “participação sociopolítica”, nomenclatura estabelecida pelo Gohn (2011), entendendo ser essa a melhor designação para o estudo das relações entre a Sociedade Civil, a Sociedade Política e a educação, pois privilegia tanto os aspectos sociais quanto os políticos, complementarmente.

Neste trabalho em particular, empregamos a concepção gramsciana de Sociedade Civil, lastreada nas interpretações de Costa (1997) e Coutinho (2006). Segundo estudo de Costa (1997, p. 17), o termo passou a ser usado na literatura brasileira como o setor que “abriga o conjunto de associações e formas organizativas que se distinguem de outros grupos de interesse atuantes na esfera da política (partidos, lobbies etc.)”.

---

<sup>7</sup> Durante a década de 1990, eram frequentes também a utilização dos termos participação popular e participação comunitária. (Gohn, 2019)

Contudo, reiteram os autores que, na acepção de Gramsci, a Sociedade Civil não é correspondente imediato e equivalente do “não-estatal”, pois não se encontra fora do Estado. Nessa interpretação, a Sociedade Civil é o espaço de construção da hegemonia do plano cultural com vistas à ação estatal. Logo, a constituição da Sociedade Civil não se desdobra em renúncia dos direitos e dos interesses políticos frente à Sociedade Política (coerção). Não é, portanto, apolítica. Opera-se uma diferenciação entre o plano da hegemonia e o plano da coerção, entre a Sociedade Civil e a Sociedade Política que conformam o Estado (Costa, 1997; Coutinho, 2006).

Assente nesses pressupostos, portanto, este trabalho entende a Sociedade Civil como o conjunto de elementos sociais situados, originariamente, fora do campo de ação das agências públicas<sup>8</sup>. Consequentemente, entendemos por sociedade política os “atores da sociedade civil em contextos político-partidários diferenciados” (Costa, 1997, p. 12), atuando na condução do estado e das políticas por ele assumidas.

Em concordância com Costa (1997) acerca da existência da relação entre a Sociedade Civil e a Sociedade Política, a diferenciação a que recorremos é meramente metodológica e instrumentalizada no contexto de identificação, ora de origens, ora de reações, a respeito do curso das políticas participativas (ou em suas proposições), permitindo situar tais ações nas manifestações e lutas de grupos e instituições fora do Estado, incluindo o mercado e as relações econômicas, bem como nas ações político-administrativas no interior deste.

É no contexto social e político de enfrentamento ao Estado militarizado brasileiro (regime militar) que os teóricos passaram a focalizar a distinção e independência da Sociedade Civil, considerando que condições restritas de cidadania estavam impostas e, assim, não atendiam aos anseios de ampla fração da sociedade (Costa, 1997).

Costa (1997) afirma que, em certo sentido, o conceito de Sociedade Civil foi utilizado como estratégia apropriada para se opor ao estado que, naquele momento, era militar. Nesse contexto, a Sociedade Civil passou a reivindicar o direito de participar das definições acerca das políticas públicas. A participação da chamada Sociedade Civil é, nesse sentido, uma noção histórica, processual e conquistada (Gohn, 2019).

Historicamente, no Brasil, a sociedade civil visou construir a participação na definição das políticas públicas a partir do associativismo, dos coletivos, dos protestos e dos movimentos sociais<sup>9</sup>. Em outra configuração política, o próprio aparelho do estado passou a adotar a participação a partir da década de 1990, institucionalizando-a. A participação institucionalizada adveio de duas preocupações centrais. A primeira se refere ao processo de redemocratização da sociedade brasileira e à construção de uma carta magna cidadã que comportasse o tema da democracia, em oposição ao autoritarismo, na relação Sociedade Civil-Sociedade Política. A segunda razão foi a busca da superação do chamado ‘déficit democrático’.

É a partir dessa relação e da tensão existente entre os distintos interesses identificados na Sociedade Civil e na Sociedade Política que o debate no campo educacional se constitui no âmbito das políticas públicas, ampliando as possibilidades de participação em suas definições.

---

<sup>8</sup> Utilizamos nesse trabalho duas grafias para o termo “estado”. Empregado em letra maiúscula (Estado), nos referimos à concepção gramsciana de estado ampliado. Para indicar suas agências públicas e/ou seu aparelho administrativo, empregamos o termo em letras minúsculas (estado).

<sup>9</sup> Importante ressaltar que não desenvolvemos a questão da participação, institucionalizada ou não, na Sociedade Civil como o associativismo e os movimentos sociais, por exemplo. Para estudo desta perspectiva indicamos Gohn (2019).

## **Uma Periodização da Relação Participação Institucionalizada-Educação no Brasil**

Neste trabalho, propomos problematizar quais foram os efeitos e as implicações para a educação e para o campo das políticas educacionais a partir do processo de institucionalização da participação na legislação brasileira.

Para isso, consideramos necessário periodizar a trajetória da institucionalização da participação em cinco períodos, entendendo existir entre eles diferentes características e, conseqüentemente, diferentes desdobramentos à política educacional.

A divisão em períodos não teve a pretensão de apresentar uma abordagem evolutiva ou linear. Pelo contrário, visamos evidenciar o contraditório e as contradições observadas entre o proposto legal e os acontecimentos políticos e políticos-educacionais. Também não nos baseamos em períodos temporais equivalentes previamente demarcados, visto que os períodos propostos podem variar de dois a dez anos.

O que determinou, então, a demarcação dos constructos aqui apresentados? Em síntese, uma preocupação em evidenciar as diferentes características do processo de institucionalização da participação na administração do estado que atravessaram o recorte de nossa análise temporal (1988-2022), no âmbito da educação e das políticas educacionais.

Assim, a periodização foi produzida a partir de uma análise interpretativa de características ora comuns, ora divergentes de cenários sociais e políticos que reverberaram efeitos e implicações distintas para a participação na educação. Deste modo, os períodos apresentados correspondem aos resultados encontrados nesse levantamento a partir do determinado enfoque, voltado aos efeitos e implicações do processo de institucionalização da participação para as políticas educacionais. Assim, os períodos propostos tiveram por finalidade evidenciar uma certa lógica interna entre as políticas participativas e suas relações com a educação no respectivo período, como também ressaltar as diferentes instrumentalizações da participação em períodos distintos, colocando em relevo as convergências e divergências.

Conforme já mencionado, essa abordagem proporcionou a identificação de cinco períodos. O primeiro se refere ao momento da redemocratização brasileira e da promulgação da nova Constituição do país, em 1988; em seguida, o segundo abarca a longa década de 1990, em que a participação institucionalizada é ressignificada na “reforma do Estado”; o terceiro momento compreende os anos 2000 e 2010, vinculado à ascensão de representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência da República, à adesão dos movimentos sociais às estruturas participativas e à participação de algumas lideranças sociais em postos do governo. Consideramos que esses três momentos, apesar de particularidades específicas, representam uma ascensão da institucionalização da participação na legislação e na condução das políticas públicas. O quarto ciclo se refere à inflexão dos anos 2013 e 2014, que se expressou nas ruas e no surgimento de movimentos autonomistas. O último ciclo compreende o intervalo entre 2015 e 2022, momento em que ainda vivemos, mas sobre o qual podemos levantar hipóteses e apreender características da dinâmica que parece levar ao esvaziamento da participação institucionalizada, ao menos da forma como a conhecemos até então. Em nossa avaliação, os dois períodos finais representam um movimento descendente das políticas participativas, da participação institucionalizada e de seu poder deliberativo e de implementação.

### **1º Período: (Re)Democratização e Inovação Democrática (1988-1989)**

O primeiro período da participação institucionalizada tem sua máxima representação na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF), em 1988, que representou “o

marco institucional de um novo processo histórico de renascimento da democracia, após um período de duas décadas de autoritarismo de governos militares” (Silva, 2018, p. 7). Celebrada como ápice das lutas dos movimentos sociais e da sociedade brasileira em favor de uma maior permeabilidade das políticas públicas à Sociedade Civil, a CF e o conjunto do ordenamento legal pós-redemocratização levaram à institucionalização da participação social por meio da criação de uma série de instâncias participativas nas esferas nacional, estaduais e municipais.

A busca pela institucionalização da participação está intrinsecamente vinculada à tentativa de superação da ação estatal em suas formas paternalistas e autoritárias (Cury, 2002), vivenciadas pelo conjunto da população. Com o fim do período militar, passa-se a demandar espaços e relações que reconheçam os indivíduos do país como cidadãos.

Com a promulgação da CF, a participação, antes espontânea e fortemente localizada na Sociedade Civil, permeada por movimentos sociais e do associativismo, passa a ocupar também um novo *locus* no interior do aparelho estatal. A inauguração formal dessa nova arena de participação foi reconhecida pela literatura como uma “inovação democrática”.

Como aponta, Silva (2018, p. 9),  
até então, durante praticamente todo o regime militar (1964-1984), as formas de gestão e controle das políticas e decisões governamentais não contemplavam qualquer estratégia de participação popular. Os poucos mecanismos de controle público que existiam foram eliminados, e mesmo o Congresso Nacional possuía fraca participação nas discussões sobre as definições das políticas públicas no país. Ao fim, o processo constituinte absorveu boa parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que clamava pela expansão dos canais institucionalizados de participação social nas dinâmicas decisórias do Estado. (Silva, 2018, p. 8)

A instauração de uma “institucionalidade democrática” (Maranhão & Teixeira, 2006) passou a ser a questão central do debate político e social no Brasil. Essa preocupação foi traduzida na Constituição pela explicitação da soberania popular, na consagração das liberdades democráticas, na possibilidade da gestão pública participativa (Teixeira et al., 2012)<sup>10</sup> e na proposição de leis pela iniciativa popular (Gohn, 2019).

Portanto, a nova CF propiciou canais de participação exponencialmente, em relação ao registrado anteriormente. Além da participação, outros fatores relevantes das inovações outorgadas na CF incluíram a representação dos municípios como entes federados e a diretriz da descentralização administrativa. Ademais, na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela CF de 1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa a partir da possibilidade de gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (Artigo 203) e na educação (Artigo 206). Foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (Teixeira, Souza & Lima, 2012, p. 10).

A descentralização administrativa passou a ser uma demanda básica no campo das políticas públicas (Gohn, 2019), possibilitando enormes mudanças e abrangendo também os municípios.

---

<sup>10</sup> Acerca dessa possibilidade, Teixeira, Souza e Lima (2012, p. 10) registram que “ao menos 30 artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a CF traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1, 5, 8, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231)”.

Uma das consequências diretas desse processo foi a “experimentação de inovações institucionais em busca de instrumentalizar e aprofundar a democracia brasileira” (Silva, 2018). A esfera dos municípios passou a ser “palco de inovações e experimentalismos relativos à institucionalização da participação social, que, em muitos casos, precedem os desenvolvimentos observados no governo federal” (Lopes & Pires, 2010, p. 566), como no caso do Orçamento Participativo (OP), implantado em Porto Alegre-RS em 1989, que se tornou modelo emblemático de participação sociopolítica.

Segundo Lopes e Pires (2010), até o ano de 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais que datam da década de 1930 até o final da década de 1980. Ainda segundo os autores, no período anterior a 1988, aconteceram apenas doze conferências nacionais – todas elas relacionadas ao tema da saúde.

No campo da educação, o direito à participação passou a ser expresso, principalmente, na forma do controle social e da gestão democrática, inscrita no Artigo 206, entre os princípios do ensino.

Nesse sentido, não é coincidência a adição do adjetivo ‘democrática’ ao novo estado de gestão, que, naquele momento, pretendia-se operacionalizar na educação. O advento contemporâneo do termo “gestão democrática” explicitou não somente a mudança de regime, mas um novo processo de gerir a coisa pública educacional. O ideal da gestão democrática passou a representar, para o campo educacional e para a Sociedade Civil, a superação das relações hierárquicas e autoritárias, além de uma necessária concretização de relações mais democráticas e participativas.

Nesse sentido, foram progressivamente criadas e desenvolvidas instâncias e práticas de gestão democrática e de participação no interior das escolas públicas e na definição das políticas educacionais em todas as esferas administrativas, desafio até então inédito para os municípios. Esse movimento se deve tanto à luta pela redemocratização e permeabilidade empreendida pela Sociedade Civil a partir do final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980, quanto à força da regulamentação posterior.

## **2º Período: Implementação e Deslocamento de Sentido (1990-2002)**

A década de 1990 e o início dos anos 2000 trouxeram características distintas do período anterior no âmbito da democracia e da institucionalização da participação. Foram fatores determinantes nesse período a posse do primeiro presidente eleito por voto direto<sup>11</sup>, o movimento pelo seu *impeachment*, o ressurgimento das associações civis e políticas, a guinada das políticas neoliberais na América Latina e no Brasil e a reforma do aparelho estatal.

O período de retomada democrática foi marcado pela afirmação da participação em torno das políticas públicas; pela institucionalização de consultas públicas à população, às associações, aos *experts*, aos empresários e aos sindicatos em geral; e pela experimentação participativa no âmbito dos municípios brasileiros (Milani, 2008; Teixeira, 2020). Esse período tem na luta pela implementação dos direitos conquistados a sua expressão máxima (Gohn, 2019), incluindo reivindicações do direito a participar, cuja força foi definida na “partilha do poder de governar” (Teixeira, 2020).

Em consequência dessa retomada democrática, observou-se nesse período uma transposição da participação mobilizada e localizada na Sociedade Civil para as instâncias participativas recém-inauguradas no interior do aparelho de estado (Dagnino, 2004; Gohn, 2019; Teixeira & Trindade, 2018). Esse movimento foi percebido como resultado da grande expectativa e da aposta dos

---

<sup>11</sup> Fernando Collor (Partido da Reconstrução Nacional, hoje Partido Trabalhista Cristão) assumiu como primeiro presidente eleito de forma direta pela população brasileira. Anteriormente, em 1985, a despeito da luta e da mobilização expressa no movimento conhecido como “Diretas Já” que exigia voto direto e secreto para a eleições majoritárias, a eleição ocorreu de forma indireta por colégio eleitoral formado no Congresso Nacional.

movimentos sociais, com algumas exceções, de investirem na participação institucionalizada como via possível de atuação na definição de políticas públicas (Dagnino, 2004; Teixeira, 2020; Teixeira & Trindade, 2018). Em consequência, “a associação entre participação e projetos mais amplos de transformação social perdeu força após toda a movimentação e vigor prévios à Constituição de 1988” (Teixeira, 2020, p. 6).

No percurso desse período, o Brasil teve três presidentes: Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco<sup>12</sup>, vice do primeiro e que assume após seu *impeachment*<sup>13</sup> (1992-1995), e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)<sup>14</sup>. Apesar de três governos, a política na referida década esteve orientada pelos preceitos idealizados no Consenso de Washington e pela progressiva implementação do ideário neoliberal na condução política. Essa crescente atingiu sua representação maior na “Reforma do Aparelho do Estado” conduzida por Bresser-Pereira.

Uma das medidas da reforma foi (re)definir quais atividades eram essenciais ao aparelho de estado e quais poderiam ser transferidas para outros entes. Nas palavras de Bresser-Pereira (2000), a reforma gerencial do Estado de 1995 faz distinção entre as atividades exclusivas do Estado e as atividades sociais e científicas: o Estado deve executar formalmente as primeiras, enquanto financia as outras, que devem ser executadas por organizações públicas não-estatais. Entre as atividades estatais, a reforma de 1995 distingue, adicionalmente, o núcleo estratégico, onde as decisões são tomadas, das agências executivas e reguladoras, que devem ser mais autônomas do que em sistemas burocráticos clássicos e prestar mais contas. (p. 7)

Nessa perspectiva, aponta-se para uma implementação de um projeto de estado mínimo que se retira progressivamente de sua função de garantidor de direitos, encolhe suas responsabilidades sociais e transfere essas “funções” para a Sociedade Civil, especialmente nas formas do Terceiro Setor, nas formas das Fundações Empresariais e das Organizações Não Governamentais (ONGs) – instâncias que perderam gradualmente seus vínculos orgânicos com os movimentos sociais e passaram a se enquadrar como prestadores de serviços, contratados pelo estado (Dagnino, 2004)<sup>15</sup>.

A reforma do estado resultou ainda em uma “contrarreforma participativa” ao excluir a participação social do núcleo estratégico do processo decisório, limitando a participação apenas a algumas áreas. As consequências dessa demarcação de fronteiras é perceptível ainda em dias atuais, conforme observam Pires e Vaz (2014) ao constatarem áreas ainda não “permeáveis” à participação na administração do estado brasileiro. Um dos resultados dessa dinâmica foi a imposição de limites ao desenvolvimento dos processos participativos (Teixeira, 2020).

Contraditoriamente, como explica Milani (2008), no bojo desse processo de reforma da administração pública na América Latina e alhures, a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática no âmbito local. Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas

---

<sup>12</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), hoje Movimento Democrático Brasileiro.

<sup>13</sup> O movimento de impeachment de Fernando Collor, motivado por denúncias de corrupção, teve participação e mobilização expressiva da sociedade civil, em especial dos movimentos estudantis, no movimento que ficou conhecido como “Caras Pintadas”.

<sup>14</sup> Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

<sup>15</sup> Ainda sobre esse caráter, Dagnino (2004) adverte que o significado de “sociedade civil” também foi deslocado se restringindo para designar apenas as organizações ou como sinônimo de Terceiro Setor.

públicas foi transformado em modelo de gestão pública local contemporânea. (pp. 553-54)

Consideramos que a hipótese da “confluência perversa”, de Evelina Dagnino, é a que melhor reflete sobre essa contradição. Dagnino (2004) sugere a existência de uma confluência entre um projeto político democratizante-participativo e o projeto neoliberal. Nesse entroncamento, operou-se um deslocamento de sentido de algumas noções caras ao projeto democratizante, entre elas a da participação, que passou a ser definida a partir da

emergência da chamada “participação solidária” e a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social” tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social (Dagnino, 2004, p. 102).

Em decorrência disso, ocorreu a despolitização da participação. Alijada de seu significado político e coletivo, a participação passou a ser operacionalizada como instância legitimadora, excluindo-se o caráter de partilha do poder de decisão e de deliberação. O significado político da participação foi reduzido à gestão, de ênfase gerencialista (Dagnino, 2004); ao controle de qualidade de serviços prestados; e à vocalização de prioridades acerca de bens públicos futuros (Milani, 2008).

Do início da década de 1990 até ao encerramento do mandato do presidente FHC, em 2002, onze novos conselhos nacionais foram criados (Lopez & Pires, 2010). Além disso, em virtude das parcerias público-privadas e da transferência de recursos a Organizações da Sociedade Civil (OSC) para execução de políticas sociais, 55.158 novas Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) foram criadas no país entre 1991 e 2000, representando o maior crescimento registrado até aquele momento. Dessas, 3.437 foram enquadradas como atuantes em educação e pesquisa (IBGE, 2019). Outra forma participativa que se popularizou nesse período ocorreu por meio dos conselhos gestores.

No campo da educação, assistiu-se a um processo de regulamentação da gestão democrática da educação pública por meio da consulta da comunidade escolar na escolha dos dirigentes escolares, diminuindo o poder de influência dos governantes e, assim, incrementando a autonomia das instituições nas definições de seus projetos político-pedagógicos.

Paralelamente, foram adotadas estratégias, descritas por Milani (2008), de descentralização, de responsabilização dos gestores e dos professores (*accountability*), de gestão por resultados, de incrementos do controle social e de uma participação social que conclamava os cidadãos a atuarem na gestão dos bens públicos. Essas abordagens, como aponta Silva (2018), já encontravam identificação na sociedade ainda na luta contra o autoritarismo. Em referência às práticas de responsabilização e *accountability*, o Ministério da Educação (MEC) implantou um grande sistema de avaliações externas e criou uma “fórmula” de mensuração do desenvolvimento e da qualidade da educação nas escolas e nas redes públicas.

Em relação à participação institucionalizada na educação, *experts* (grupo de especialistas) foram convidados pelo MEC para compor o grupo que definiu os Parâmetros Curriculares Nacionais. Nas discussões do Plano Nacional de Educação, sancionado em 2001, foi frustrada a participação da sociedade civil, visto que o documento foi alterado substancialmente no campo de suas propostas, especialmente nas relativas ao financiamento da educação.

Em grande parte, o *boom* na criação de conselhos na área da educação ocorreu devido aos requisitos legais para a transferência de recursos do governo federal para estados e municípios, como preconizado na legislação (Gohn, 2011; Teixeira et al., 2012). Surgiram pelos menos quatro conselhos distintos: os Conselhos Escolares, na forma de colegiados deliberativos sobre questões

pedagógicas, administrativas e financeiras das instituições escolares; os Conselhos de Educação, responsáveis pela normatização dos sistemas educativos; os Conselhos de Alimentação Escolar, responsáveis pelo acompanhamento dos recursos destinados para a alimentação dos alunos durante o período escolar; e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Com a exceção dos Conselhos de Educação, todas as outras instâncias envolvem prioritariamente atividades de fiscalização da execução de transferências de recursos do governo federal. Em todos esses canais, se tornou imperativo a presença da Sociedade Civil.

### **3º Período: Expansão Participativa como Método de Governo (2003-2013)**

As décadas de 2000 e 2010 tiveram importância salutar para a institucionalização da participação, especialmente a partir de 2003, com o início do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) como presidente do Brasil. Em relação à participação, esse período tem sido considerado profícuo por diversos autores tanto em relação ao aumento do número de instâncias e mecanismos participativos quanto em relação à atenção dispensada à temática, ainda que o enfoque da questão não tenha se materializado na efetividade de influir no processo decisório. O período analisado nesse segmento abrange os dois mandatos de Lula e parte do primeiro mandato de Dilma Rousseff (até 2013) como presidentes do Brasil, ambos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

A eleição de Lula, após várias tentativas frustradas, por um partido considerado de esquerda e próximo dos movimentos sociais, renovou os ânimos do projeto de aprofundamento democrático do estado brasileiro (Abers et al., 2014). Havia uma expectativa de retomada da democratização e da partilha do poder por parte do estado, contexto em que o PT foi considerado o partido apto a tornar essa realização possível por assumir como diretriz a participação desde seu processo fundacional (Bezerra, 2019) e ter experimentado inovações democráticas em algumas prefeituras nas décadas de 1980 e 1990. Essa expectativa foi traduzida em promessa de campanha na eleição de 2002, marcada pelo mote “participação como método de governo”.

Na presidência, o governo Lula buscou, em certo sentido, “refundar” a relação com a Sociedade Civil e, em especial, com os movimentos sociais. No redesenho administrativo do governo, foi designada à Secretaria Geral da Presidência da República, órgão de assessoramento direto, a função exclusiva de relacionamento e articulação com as entidades da Sociedade Civil<sup>16</sup>. Embora a institucionalização de uma estrutura governamental possa representar um espaço privilegiado e simbolizar uma valorização da atuação da Sociedade Civil, Teixeira, Souza e Lima (2012, p. 13) chamam a atenção para o fato de que a compartimentalização da relação da Sociedade Civil com o Legislativo e com a coordenação de governo possivelmente dificultou a “implementação de decisões cuja responsabilidade ultrapassava a competência do órgão responsável pelo espaço participativo”, bem como o reconhecimento de novos sujeitos políticos.

Apesar disso, operou-se comportamento inédito em relação aos movimentos sociais, de modo que diversos de seus representantes assumiram postos no governo federal. Devido à integração de muitas dessas lideranças, o governo era considerado “amigável” aos movimentos sociais, aspecto reforçado pelo fato de que o PT e o próprio Lula possuíam fortes vínculos com diversos dos movimentos. Para Abers, Serafim e Tatabiga (2014, p. 326), a “presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em

---

<sup>16</sup> Bezerra (2019) afirma que “o Presidente Lula opta por criar um ministério responsável pela relação com a sociedade civil”, contudo, a Secretaria Geral já era um órgão pré-existente na estrutura administrativa do Estado brasileiro. A inovação se deu no campo da redefinição de competências do órgão que anteriormente respondia pela articulação com o Congresso Nacional.

cada setor”. Assim, as leituras das relações Sociedade Civil-Sociedade Política baseadas apenas na perspectiva da oposição e do conflito não foram suficientes para a análise desse momento, visto que os movimentos sociais “investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do Estado [...], transformando o próprio Estado em espaço de militância política” (p. 331).

A “expansão” da participação institucionalizada foi promovida no governo Lula principalmente por meio: (i) da criação e reformulação de conselhos nacionais; (ii) da realização de conferências nacionais; (iii) da realização de mesas de diálogo e negociação; (iv) da implantação de ouvidorias; (v) da existência de fóruns de debate; (vi) do plano plurianual participativo; (vii) das audiências públicas e (viii) de mecanismos de participação digital (Bezerra, 2019; Lopez & Pires, 2010).

Apesar do aumento quantitativo de instâncias participativas, pesquisas recentes apontam que os resultados qualitativos foram dúbios. Apoiados na literatura, elaboramos uma explicação-síntese dos avanços e dos limites expressos principalmente em Bezerra (2019), Gohn (2019), Abers, Serafim e Tatagiba (2014) e Dagnino e Teixeira (2014). Entre os avanços, menciona-se frequentemente: (i) a representação de uma gama mais diversa de interesses e de vozes do que anteriormente; (ii) aumento quantitativo das instâncias e espaços participativos; (iii) aumento da importância da participação formal na elaboração das políticas públicas. Sobre as limitações da participação no referido período, podemos elencar: (i) uma espécie de relativização de sentido do que seria a participação de suas origens e da promessa de campanha (emancipação e transformação social) para o projeto de poder interessado na manutenção da presidência (transformado em legitimação e escuta); (ii) a baixa efetividade da participação nas decisões e na implementação das políticas públicas; e (iii) o limite “sancionado” da participação, aspecto que excluiu a participação de áreas consideradas estratégicas ao aparelho de estado.

Segundo Lopez e Pires (2010), durante os governos Lula, foram realizadas 55 conferências nacionais, métrica muito maior que a de seus antecessores, abarcando políticas setoriais tradicionais e inaugurando outras. Essas conferências configuraram importante *locus* para o fortalecimento da “representação política e a vocalização de demandas das minorias políticas e culturais” (ibid., p. 568). Além disso, no período 2003-2010, foram criados 15 novos conselhos nacionais<sup>17</sup> (ibid.).

De acordo com o IBGE (2019), a década 2001-2010 foi profícua para o surgimento de novas FASFIL, atingindo um número total de 69.944. Dessas, 4.565 se dedicavam à educação e pesquisa. No MEC, por outro lado, vários representantes dos movimentos sociais e das universidades, agora ocupantes de espaços de poder, passaram a “coexistir” e negociar com representantes de variadas fundações, em sua maioria de origem empresarial e bancária, em disputa pela definição das políticas educacionais.

O período representou avanços participativos importantes na área educacional, em grande parte, devido à realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), além da metodologia escolhida para sua preparação. A CONAE, realizada em 2010, teve como enfoque as discussões acerca da formulação do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio seguinte. A conferência nacional foi precedida pela realização de etapas subnacionais (municipais e estaduais) no ano anterior. Para Lopez e Pires (2010), esse tipo de metodologia privilegia o debate aberto e amplo, visto que a

realização de etapas subnacionais permite a mobilização de atores locais, os quais em muitos casos têm dificuldades de acesso à etapa nacional, e a agregação gradual de posições e proposições que são recebidas no nível federal, permitindo o debate e deliberações que expressam o resultado de todo este processo. (p. 570)

---

<sup>17</sup> Até o momento de publicação desse artigo, não foram localizados os dados quantitativos de realização de conferências e criação de conselhos nacionais nos governos Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Em sentimento oposto ao de desilusão causado pela rejeição das propostas da sociedade civil no plano anterior, a realização de conferências subnacionais; a afirmação dos princípios de gestão democrática e de participação na educação pública; e a criação de planos subnacionais de educação com participação social em suas etapas de formulação, implementação e avaliação foram fatores que propiciaram um clima de democratização da política educacional. Além da CONAE, foram realizadas as conferências nacionais de educação profissional e tecnológica (2006), de educação básica (2008) e de educação escolar indígena (2009).

Outro resultado da deliberação da CONAE 2010 e de outras reivindicações históricas na área da educação foi a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), em 2010, constituído como espaço de interlocução entre a Sociedade Civil e o estado brasileiro. O fórum, de caráter permanente, foi criado por meio de portaria ministerial e depois instituído no bojo da lei do PNE 2014-2024. Entre suas atribuições, duas tiveram especial destaque no período, a saber: (i) “convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem como divulgar as suas deliberações” (Brasil, 2010, p. 1), de modo que as conferências passariam a ser convocadas pelo FNE e não pelo governo; e (ii) o reconhecimento da instância de monitoramento contínuo e avaliação do PNE juntamente com o Conselho Nacional de Educação, o Executivo e o Legislativo federais.

Além da realização das conferências subnacionais e nacional de educação, outra forma de participação começou a ser utilizada na proposição de políticas pelo MEC: os mecanismos de participação digital, mobilizados em alguns casos. Nesses, abriu-se canal de interlocução com a comunidade educacional, com pesquisadores, com atores governamentais e com a Sociedade Civil em geral, voltando-se para a consulta pública e recebimento de proposições quanto à formulação/alteração do texto de políticas públicas voltadas à educação.

#### **4º Período: Inflexão e Negação (2013-2014)**

O período compreendido entre os anos 2013 e 2014, enquadrado no governo Dilma Rousseff, apesar de temporalmente menor do que os outros, apresenta, em nossa análise, características distintas dos anteriores e também do posterior – justificando, portanto, sua diferenciação. As datações desse período representam as manifestações populares e a proposição da Política Nacional de Participação Social (PNPS). Em ambos os eventos, ganhou especial relevo a questão da participação, ainda que de modos extremamente distintos.

Inicialmente, as Manifestações de junho de 2013<sup>18</sup> reuniram jovens organizados em torno do Movimento Passe Livre (MPL) nas ruas, principalmente em protesto ao aumento da tarifa do transporte coletivo<sup>19</sup>. Rapidamente, por meio da adesão da sociedade, esse movimento ganhou relevo nacional, levando à disseminação das manifestações por todo o país. O evento continua sendo, nas palavras de Gohn (2019), “um enigma a se decifrar”. Isso porque as manifestações revelaram uma gama de “novidades” na vida política nacional, a saber: novíssimos atores sociais (juventude e estudantes); novos repertórios e pautas; novas formas associativas e repertórios<sup>20</sup>. Configurou-se, em especial, o protagonismo juvenil, o ativismo cibernético, a onda autonomista

---

<sup>18</sup> Também ficariam conhecidas como Jornadas de Junho, Manifestações dos 20 Centavos ou Manifestações de Junho.

<sup>19</sup> De acordo com Gohn (2019), também estiveram presentes as pautas de reivindicações de saúde e educação com “padrão FIFA”, termo baseado na crítica dos altíssimos gastos realizados pelos governos para a realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil e da corrupção.

<sup>20</sup> As manifestações de 2013 não seriam as únicas a exprimir o caráter de “novidade”, mas foram, segundo Gohn (2019), as primeiras a ganhar relevância nacional. Manifestações nas ruas também se seguiram em anos seguintes (2015-2016), marcadamente também convocadas por estudantes.

lastreada na crise da representatividade e o discurso antissistema de negação das formas tradicionais da política.

Para nós, há ainda outra questão representada pelas manifestações em 2013: a retomada dos protestos de rua. Esse fato recebe destaque por contrastar com uma mudança de estratégia dos movimentos sociais ocorrida na década de 1990, com a institucionalização da participação, e nos anos 2000, quando esses movimentos cooperaram com um governo federal percebido como próximo e “amigável”<sup>21</sup> por parte das lideranças.

Acrescenta-se que, conforme Gohn (2019), tamanha mobilização só ocorreu na história brasileira em três outros períodos históricos, a saber: nos anos 1960, nas greves e paralizações pré-golpe militar e nas passeatas estudantis, em 1968; no movimento Diretas Já, em 1984; e no impeachment do ex-Presidente Collor, em 1992. O discurso autonomista de 2013, pautado na negação da política em suas formas tradicionais, parece assumir caráter de negação da participação institucionalizada e/ou de sua efetividade. Corrobora conosco o posicionamento de Dagnino (Teixeira & Trindade, 2018):

É curiosa essa coisa dos ganhos da participação no governo Lula. Eu acho muito irônico que a visibilidade da chamada arquitetura participativa se revelou mínima na sociedade. Mínima! Quais são as evidências disso? O monumental desastre da proposta do Sistema Nacional de Participação Social. Por quê? Porque as pessoas nem sabiam do que se tratava. Em 2013, nos protestos, o Lula reage aos protestos, com um artigo no New York Times, e nem menciona a “realmente existente” arquitetura participativa. O Lewandowski tem um artigo, no fim do ano passado, na Folha (coluna Tendências/Debates), que chama Democracia Participativa Já. Ele fala como se fosse preciso inventá-la! Eu me pergunto: os milhões que foram para a rua em 2013 teriam alguma noção de canais possíveis de participação? Ou, se tinham, eventualmente – o que eu duvido muito – como eles avaliavam esses canais? Porque, evidentemente, o que 2013 mostra para mim, antes de qualquer coisa, é o ápice da crise de representação.

E o mais irônico de tudo é que essa crise de representação só se agrava. Eu acho que hoje, a gente tem que arranjar outra expressão para falar disso, porque “crise de representação” é muito trivial. (pp. 262-63)

Gohn (2019, p. 131) também define esse momento como “crise de representatividade das formas tradicionais”, descrevendo o perfil dos indignados a partir de um ativismo que se opunha a “todas as formas burocráticas, hierarquizadas e centralizadas [...], assumindo um caráter de recusa à institucionalidade”. A recusa se estende à existência da figura de líderes imbuídos de autoridade legítima para estabelecer negociações com os governos, apontando para o possível risco desses representantes se corromperem pelo poder político institucional.

Outra variável apontada por Dagnino (Teixeira & Trindade, 2018) e por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) consiste no afastamento do governo Dilma Rousseff dos movimentos sociais e da participação como “método de governo”. Nesse sentido, a representante máxima do executivo federal era representada como gestora e tecnocrata, não comprometida com negociações abertas. De tal forma, ainda que seu governo tenha continuado a garantir a existência institucional das instâncias participativas, não esteve receptivo a acolher as demandas vocalizadas pela Sociedade Civil (Abers et al., 2014).

---

<sup>21</sup> Com exceção de alguns poucos movimentos considerados disruptivos e que assumiram uma postura de não-participação e não colaboração com o governo, preferindo uma postura crítica, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Abers et al., 2014; Teixeira & Trindade, 2018).

No ano seguinte às manifestações, a Presidência da República instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) por meio do decreto nº 8.243/2014<sup>22</sup>, cujo objetivo era articular as instâncias de participação institucional no governo federal. A medida foi considerada uma resposta: (i) às críticas à dispersão das formas de participação institucional e à falta de articulação entre elas; e (ii) à Sociedade Civil, que desde o contexto das manifestações do ano de 2013, demandava uma maior participação na definição de políticas públicas.

O decreto, além de instituir a PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPC), tinha como objetivo articular as instâncias de participação, definindo quais eram as instâncias participativas no governo federal e dispondo uma caracterização mínima a essas formas.

A ideia de uma maior vinculação entre as diversas instâncias participativas teria surgido ainda no governo Lula, constando em sua plataforma de campanha para o segundo mandato. Internamente, no governo, a proposta de campanha foi traduzida como a “criação de um sistema federal de democracia participativa”, como aponta Bezerra (2019). Não efetivada, a proposição foi recuperada no governo Dilma.

As reações que se seguiram à edição do decreto podem ser classificadas em três grupos: (i) os que o consideraram um avanço na organização da “arquitetura participativa” do/no aparelho de estado, grupo prioritariamente formado por técnicos do governo envolvidos no processo de institucionalização do SNPS; (ii) os que o consideraram um avanço limitado e tímido, como Cunha Filho e Guimarães Filho (2015) e Romão (2016); e (iii) aqueles que dirigiram severas críticas ao decreto, em especial, setores e partidos mais conservadores, o Congresso Nacional e parte da mídia (Bezerra, 2019; Cunha Filho & Guimarães Filho, 2015).

As críticas que se sucederam denunciavam a tentativa do governo de usurpar as funções constitucionais do Congresso Nacional; de instituir a PNPS por decreto, sem submissão ao processo legislativo formal; de utilizar a PNPS como manobra política, tendo em vista a eleição presidencial daquele ano; e de usar os mecanismos de participação para governar em coalizção com o apoio dos movimentos sociais, desconsiderando os outros poderes.

Logo após o processo eleitoral que reelegera Dilma Rousseff, foi aprovado no Congresso Nacional, sob a alegação de risco à democracia e às instituições, o Projeto de Decreto Legislativo que sustou os efeitos do Decreto Presidencial 8.243/2014.

Assim, “o que se viu foi o aumento da participação popular nas ruas, praças e avenidas, a partir de 2013, sendo proporcional à diminuição ou refluxo das formas de participação institucionalizadas nas políticas públicas” (Gohn, 2018, p. 85). Outro ponto de destaque é o surgimento das organizações movimentalistas, “trabalhando o repertório da não política, contra a corrupção, preconizando a atuação conservadora do estado no plano da moral” (Gohn, 2019, p. 137-138), que provocarão desdobramentos relevantes no próximo período.

No âmbito da educação, o ano de 2014 ficaria marcado pela aprovação e respectiva sanção do Plano Nacional de Educação 2014-2024, além do início dos debates sobre os planos subnacionais de educação, especificados na lei do PNE – que também estabeleceu a participação como eixo articulador da formulação, implementação e avaliação desses planos. Opostamente ao que estava ocorrendo no cenário político nacional, os entes subnacionais empreenderam esforços na criação de mecanismos e instâncias participativas institucionais (como os Comitês de Monitoramento e Avaliação) e de formas de articulação da Sociedade Civil no acompanhamento dos planos e das políticas educacionais (como os Fóruns Estaduais e Municipais de Educação).

---

<sup>22</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/D8243impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8243impresao.htm). Acesso em: 29 jun. 2020.

### 5º Período: Do Esvaziamento ao “Risco de Extinção” (2015-2022 e continua...)

O último período de nossa análise, situado entre o ano de 2015 e os dias atuais, tem sido caracterizado pelo esvaziamento progressivo das formas de participação institucionalizadas, pela ingerência governamental nos colegiados e em sua composição, pela desconfiança e ruptura de movimentos sociais com as formas institucionalizadas e pela conseqüente retomada da participação nas ruas. Trata-se de um período de intensa movimentação social e política, configurando aspectos tão diversos quanto ainda “incógnitos” no campo de seus efeitos na política e nas políticas.

Nesse período, a Presidência da República foi ocupada por Dilma Rousseff (PT, até 2016), Michel Temer (PMDB, 2016-2018), após o *impeachment* de Dilma Rousseff, e Jair Bolsonaro (PSL<sup>23</sup>, a partir de 2019). Os três presidentes adotaram medidas diferentes em relação à democratização do poder decisório nas políticas públicas. Contudo, na temática relativa à participação no interior do aparelho do estado, nota-se um curso comum de aprofundamento do esvaziamento e do desmonte – atingindo ponto que denominamos como “risco de extinção” das políticas participativas.

A partir de 2014, com a aprovação do PNE 2014-2024, estados e municípios empreenderam esforços administrativos e políticos significativos para a elaboração ou adaptação dos planos de educação em conformidade com o plano nacional recém-sancionado. Notou-se nos níveis administrativos, estaduais e municipais intenso debate e diálogo acerca do diagnóstico educacional e da definição de metas e estratégias em interlocução com a Sociedade Civil (Assis & Gohn, 2020). Esse contexto contrastava com o cenário do plano nacional, no qual se desenrolava o esvaziamento da participação institucionalizada e das políticas participativas.

O debate educacional se intensificou nos estados de São Paulo e Paraná entre os anos de 2015 e 2016, principalmente a partir da ocupação das escolas secundaristas. De caráter autônomo, esse movimento foi formado principalmente por estudantes contrários às reformas educacionais anunciadas nos respectivos estados. Os jovens denunciavam a lacuna de diálogo e de espaço para participar na elaboração de políticas educacionais. O movimento de ocupação das escolas ganhou rápida projeção nacional e contou com uma forte rede de apoio da Sociedade Civil, conquistando em partes ou no todo os objetivos de paralisação e revogação das reformas (Gohn, 2019).

No cenário nacional, a partir de 2015, começa a se ventilar a possibilidade de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff. No registro de Avelino, Alencar e Costa (2017), podemos compreender a posição então adotada pelos colegiados.

Desde o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade, vários colegiados tornaram públicas suas posições sobre o processo de *impeachment* em curso. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) divulgaram nota pública alertando contra os riscos de ruptura democrática. O Conselho Nacional de Educação (CNE) divulgou manifesto em que questiona o *impeachment* da dirigente eleita (CNE, 2016). Um dos embates mais conhecidos foi protagonizado pelo Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (CCEBC), que se manifestou publicamente contra a exoneração do diretor presidente da empresa, ato tomado durante a presidência interina que veio a ser suspenso por liminar deferida por ministro do Supremo Tribunal Federal. Após a confirmação do *impeachment* pelo Senado Federal, um dos primeiros atos do presidente da República foi a

---

<sup>23</sup> Partido Social Liberal. Jair Bolsonaro desfilou-se do partido pelo qual foi eleito Presidente ainda em 2019. Posteriormente, seu filiou ao Partido Liberal (PL) em 2021.

alteração da estrutura da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) por meio da Medida Provisória n° 744, que também extinguiu o Conselho Curador. (pp. 18-19)

Importante ressaltar que, mesmo após a confirmação do *impeachment*, vários dos colegiados mantiveram postura crítica ao governo do presidente Temer – em posição particularmente contrária à proposição do teto de gastos por 20 anos. Uma dificuldade adicional enfrentada e relatada pelos colegiados esteve nos sucessivos cortes orçamentários. Esses se iniciaram logo após a reeleição de Dilma Rousseff e atravessam todo o período – sempre em nome do equilíbrio fiscal (Avelino et al., 2017).

Outro problema comum e recorrente ocorreu pelas sucessivas “reformas ministeriais” que criaram, extinguíram e agruparam áreas temáticas em ministérios, reformulações geralmente acompanhadas pela troca dos titulares das pastas (Avelino et al., 2017). Essas constantes substituições aconteceram nas gestões dos três presidentes. Desse modo, a cada reformulação, os colegiados “acompanhavam o trânsito das atribuições sobre as políticas públicas e recebiam vinculações a novos ministérios” (p. 18).

Dado o contexto, uma pesquisa realizada em 2016 já apontava para o fato de existirem conselhos nacionais inativos e não operacionais naquele momento (Avelino et al., 2017). Vale ainda destacar a autorretirada ou ruptura de alguns movimentos sociais com os colegiados. Segundo Avelino, Alencar e Costa (2017), “essas organizações reconheciam o papel e a legitimidade dos conselhos como órgão de Estado, mas não a legitimidade do governo que assumiu após o *impeachment* de 2016” (p. 26), chegando a casos de renúncia coletiva dos conselheiros, o que pode ser interpretado como desconfiança no papel dos colegiados ou na efetividade desses diante da troca de governantes.

Os órgãos formais de administração da educação nacional não passaram incólumes nesse processo. Além da troca dos dirigentes do MEC, o governo Temer foi acusado de ingerência no Conselho Nacional de Educação (CNE) e no Fórum Nacional de Educação (FNE). No primeiro, o governo revogou a nomeação de doze conselheiros, metade do colegiado, todos indicados no governo anterior<sup>24</sup>. Em relação ao segundo, o governo estabeleceu uma nova composição, excluindo quatorze entidades até então participantes – entre elas a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)<sup>25</sup>. Ademais, o governo transferiu a atribuição de organização e convocação da Conferência Nacional de Educação para a Secretaria Executiva do MEC e adiou a realização da CONAE.

Em reação, as entidades não mais participantes do FNE fundaram o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), integrando sindicatos dos trabalhadores em educação e associações educacionais. A atuação do FNPE foi definida pelo objetivo de “pressionar o governo federal e fazer valer a implementação dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de educação e viabilizar a organização da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018)”<sup>26</sup>.

A CONAPE, uma espécie de CONAE da Sociedade Civil, envolveu grande mobilização nacional, contou com as etapas subnacionais e se propôs, segundo o FNPE, a “uma convocação à retomada da democracia no país e das vozes da sociedade civil organizada por meio dos

---

<sup>24</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-06/temer-revoga-nomeacao-de-12-conselheiros-de-educacao-feita-por-dilma>. Acesso em: 22 jun. 2020.

<sup>25</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/53581-ministerio-redefine-composicao-do-forum-nacional-de-educacao>. Acesso em: 22 jun. 2020.

<sup>26</sup> Disponível em: <http://fnpe.com.br/sobre-o-fnpe/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

movimentos sociais e das entidades educacionais; uma reafirmação do compromisso com uma educação verdadeiramente transformadora”<sup>27</sup>.

As ações desencadeadas a partir da preocupação em fiscalizar e pressionar pela manutenção do cronograma das ações da CONAE e pelo monitoramento do PNE foram frustradas pela aprovação da limitação dos gastos públicos. No momento da aprovação do chamado teto de gastos, o PNE tinha como horizonte político o aumento progressivo do investimento em educação, até se alcançar 10% do Produto Interno Bruto do país, além da previsão de um incremento de financiamento advindo dos recursos de exploração de petróleo e gás natural. Esse novo cenário de ajustes fiscais, segundo Borges e Conceição (2017), tem sonogado à educação condições materiais que, eventualmente, pudessem propor um novo panorama aos sistemas públicos educacionais, consequentemente, fragilizou materialmente a efetividade no PNE 2014-2024 e desarticulou politicamente os Planos Municipais de Educação aprovados em lides distintas ao que o cenário político-econômico denota atualmente. (p. 130)

Além disso, a discussão de projetos educacionais pautados na moral e na religiosidade passou a gozar de relevância nacional, atingindo seu ápice no “Projeto Escola Sem Partido”. Essa proposição visava proibir discussão escolar sobre gênero, identidade sexual e religião, instituindo um sistema de vigilância e denúncia contra professores. Essas pautas foram defendidas e transformadas em plataforma de campanha pelo candidato Jair Bolsonaro, depois Presidente da República, e figuraram entre as demandas do MEC durante o seu mandato.

No governo Bolsonaro, as políticas participativas entraram em rota de “risco de extinção”, expandindo o esvaziamento e a perda de poder nos processos decisórios, características já notáveis no governo anterior e descritas por Avelino, Alencar e Costa (2017). O novo governo se tornou mais incisivo no esvaziamento da participação, inserindo o desmonte dos colegiados na pauta política a partir da promulgação do Decreto Presidencial nº 9.759/2019, que extinguiu os colegiados da administração pública federal instituídos por decreto, por ato normativo inferir a decreto e por ato de outro colegiado<sup>28</sup>. O número de colegiados existentes no governo federal, antes e depois do decreto, permanece desconhecido pela Sociedade Civil e pelos pesquisadores dado a nomenclatura, natureza, forma e conteúdo extremamente diversificados desses colegiados, além da falta de dados e informações compiladas sobre o assunto.

As críticas à referida decisão administrativa guardam em comum: a diminuição do poder de acompanhamento e de supervisão da Sociedade Civil aos atos do governo; a implosão do poder de participar e influir no desenho das políticas públicas estabelecidas em âmbito nacional, reforçando um caráter centralizador e autoritário de governo; e o “risco de extinção”, em alguma medida, do direito de participação da Sociedade Civil na definição do interesse comum e da vida coletiva.

Em sua gestão, até o momento, o Ministério da Educação sofreu um intenso rodízio de titulares que, em comum, operacionalizaram uma pauta considerada moralizadora e baseada em preceitos religiosos (evangélicos), englobando: “combate” ao ensino de educação sexual, identidade sexual e gênero na escola; intimidação de professores; promoção da militarização da educação; e de defesa do *homeschooling*. Na qualidade de titular do MEC, estão entre as ações de Abraham Weintraub

---

<sup>27</sup> Disponível em: <http://fnpe.com.br/conape2018/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

<sup>28</sup> Inicialmente o Decreto nº 9.759/2019 também extinguiu colegiados criados por lei, mas liminar do Superior Tribunal Federal (STF) impediu tal ação no entendimento que a extinção de colegiados criados por lei dependeriam de aval do poder legislativo. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>. Acesso em: 22 jun. 2020.

os ataques sucessivos às universidades públicas; a extinção da secretaria do MEC responsável pela articulação com os sistemas de educação e de acompanhamento dos planos decenais; o “Future-se”, programa que, entre outros pontos, visava induzir a captação de recursos de forma autônoma pelas universidades públicas; a nomeação de diversos reitores não classificados em primeiro lugar nas consultas públicas das instituições ou sequer integrantes da lista tríplice; a tentativa de sustar as cotas étnico-raciais na pós-graduação; e o fomento à abertura de novas de escolas militares.

Em relação às conferências educacionais, o governo Bolsonaro realizou a II Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena e a CONAE, em 2018, além da Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (CONABE), em 2019. Destaca-se ainda a realização das etapas subnacionais e nacional da CONAPE, convocada pelo FNPE.

Outro tópico que ensejou a participação no campo da educação entre 2019-2020 foi o debate sobre o financiamento da educação. Ainda no ano de 2019, iniciaram-se mobilizações em defesa da continuidade do FUNDEB – fundo que seria encerrado no ano subsequente dado o seu caráter contábil especial. As mobilizações lograram êxito ao aglutinar uma diversidade de apoiadores, para além das entidades classistas, alcançando capilaridade na sociedade em geral.

A mobilização nas ruas e, mais proeminentemente, nos meios digitais – visto o contexto da pandemia causada pelo novo corona vírus – gerou conquistas: o FUNDEB se tornou permanente, figurando na Constituição Federal (Emenda Constitucional 108) e sendo ampliando por meio do aumento do volume proporcional de participação da União na composição de seus recursos. Essa conquista tem sido considerada essencial para a melhoria e aperfeiçoamento do financiamento da educação brasileira.

### **Conclusões ou “O que Podemos Aprender Até Aqui?”**

A participação na educação tem sido pautada pelos movimentos sociais, pelos trabalhadores em educação, pela comunidade educacional e pelos estudantes recorrentemente, com consideráveis influências desses atores no desenho das políticas educacionais brasileiras. Essa relação sempre foi tensionada e atravessada por diversos cenários, estratégias e entidades que ora promovem um avanço da participação institucionalizada, ora induzem ao recuo desse método na definição das políticas educacionais.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, houve uma aposta dos movimentos sociais na forma institucionalizada de participação, valendo-se das regras do jogo no interior do aparelho estatal. Essa abordagem foi vista não somente como forma de participar, mas também de tornar o aparelho governamental mais permeável à Sociedade Civil e reivindicar o compartilhamento de poder decisório das políticas públicas, ideais fortemente marcados pela experiência brasileira com o período autoritário do regime militar.

A configuração dessa aposta na institucionalização da participação alcançou seu ápice com a ocupação de postos de alto escalão por representantes dos movimentos sociais, gerando um ativismo “por dentro”. Contudo, a troca de governos e os diferentes tratamentos dados à temática indicam também que a participação não atingiu o grau de institucionalidade imaginado anteriormente, de forma que o fator determinante para sua efetividade (e existência) ainda continua sendo a vontade política do governo em vigência em dado momento. Esse entendimento evidencia, ainda, a dificuldade em se transpor as “políticas de governo”, cuja superação é perseguida pelo campo educacional pelo menos desde a última década – a exemplo da obrigatoriedade dos planos decenais de educação.

Nesse cenário recente, ainda carente de estudos mais aprofundados quanto aos impactos das referidas configurações nos níveis subnacionais, a participação retoma as ruas como cenário de manifestações e reivindicações. Entretanto, os movimentos sociais tradicionais, novos e novíssimos

não estão sozinhos. Assistiu-se ao nascimento e à emergência de novas associações, grupos e atores, conhecidos como movimentistas, que têm destoado dos anteriores. O espaço do público e o espaço de construção coletiva e democrática da sociedade brasileira foram colocados, novamente (ou sempre estiveram?), em disputa de sentidos.

A participação na educação, nesse longo caminho desde a Constituinte, propiciou a materialização de muitas das demandas da Sociedade Civil, ainda que de formas limitadas ou reduzidas em relação às pretendidas; sagrou a gestão democrática como princípio da educação pública; e tornou emergente debate locais, regionais e nacionais no que tange aos planos educacionais, cujo eixo estruturante é a participação.

Ante o esvaziamento da participação institucionalizada e as reconfigurações das composições de órgãos colegiados da educação, setores excluídos do debate têm recorrido à negação das formas participativas institucionalizadas sob controle do governo. Pela contraposição, esses atores se afirmaram na forma da criação do FNPE e na realização da CONAPE.

A obrigatoriedade de formular, implementar e avaliar planos educacionais na forma da lei também se revela frágil quando subsidiada a governos que não pautam as referidas ações na construção cotidiana da política educacional. Nesse sentido, resta ao documento, fruto de outro contexto e duramente empreendido e negociado pela Sociedade Civil e pela Sociedade Política, um espaço marginal na condução da administração da Educação, mas central na busca de um equilíbrio fiscal e na base das justificativas aos cortes orçamentários.

## Referências

- Abers, R. C. (2016). *Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: A relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura*. [Texto para discussão n. 2.231]. Ipea.
- Abers, R., Serafim, L. & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: A experiência na era Lula. *Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 325-357. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a03v57n2.pdf>.
- Alonso, A.. (2016). Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In A. Abdal, M. C. V. Oliveira, D. R. Ghezzi & J. S. Júnior, *Métodos de pesquisa em ciências sociais: Bloco qualitativo* (pp. 8-23). Sesc São Paulo/Cebrap.
- Assis, T. C. de, & Gohn, M. G. (2020). Educação e participação: uma investigação das perspectivas teóricas brasileiras. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 36(1), 216–240.
- Avelino, D. P. de, Alencar, J. L. O., & Costa, P. C. B. (2017). *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: Equipes de apoio e estratégias de sobrevivência*. [Texto para Discussão n. 2.340]. IPEA.
- Bezerra, C. de P. (2019). Os sentidos da participação para o partido dos trabalhadores (1980-2016). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 34(100), 126-26. Recuperado de: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v34n100/0102-6909-rbcsoc-34-100-e3410016.pdf>.
- Borges, M. F., & Conceição, S. H. (2017). Planos Municipais de Educação (PMEs): Restrições políticas, econômicas e metodológicas no processo de elaboração e acompanhamento em municípios baianos. *Educação Unisinos*, 21(2), 124-136.
- Brasil. *Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010*. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. MEC: Brasília. Recuperado de: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria\\_1407\\_14122010.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf).
- Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 7-26. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>.
- Cardoso, A. R. (2010). *Ouidoria como instrumento de mudança*. [Texto para discussão 1480]. Ipea.

- Carvalho, J. M. de (2013). *Cidadania no Brasil: O longo caminho* (16. ed.). Civilização Brasileira.
- Cortes, S. V. (2014). Governança democrática no Brasil: Os conselhos nacionais de políticas públicas. In: V. Marx (Org.), *Democracia participativa, sociedade civil e território* (pp. 25-48). UFGRS/CEGOV.
- Costa, S. (1997). Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: Notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – Bib*, 43(1), 3-25.
- Coutinho, C. N. (2006). O Estado Brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: J. C. F. Lima & L. M. W. Neves (Orgs.), *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo* (pp. 173-200). Editora Fiocruz/EPSJV.
- Cunha Filho, M. C., & Guimarães Filho, P. A. C. (2015). Por que temer o povo? O debate em torno do Sistema Nacional de Participação Social (Decreto n. 8.243/14). *Revista Direito e Práxis*, [s.l.], 12(6), 104-133. Recuperado de: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/14238/14036>.
- Cury, C. R. J. (2002). Gestão democrática da educação: Exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico Científico Editado Pela Anpae*, 18(2), 163-174. Recuperado de: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486/14810>.
- Dagnino, E., & Teixeira, A. C. C. (2014). The participation of civil society in Lula's government. *Journal Of Politics In Latin America*, 6(3), 39-66.
- Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: D. Mato (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 95-110). FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Dallari, D. de A. (2013). *O que é participação política*. Brasiliense.
- Dourado, L. F., Grossi Junior, G. & Furtado, R. A. (2016). Monitoramento e avaliação dos planos de educação: Breves contribuições. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE*, 32(2), 449-461. Recuperado de: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/67198>.
- Fedozzi, L. (2014). Avaliação das práticas de construção dos orçamentos participativos. In: V. Marx, (Org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território* (pp. 49-78). UFGRS/CEGOV.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4. ed.). Atlas.
- Gohn, M. G. (2011). *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (4. ed.). Cortez.
- Gohn, M. G. (2018). Potencialidades e limites da participação no federalismo brasileiro. In: K. Frey, & J. M. B. Carneiro (Orgs.). (2018). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. Experiências do Brasil e da Alemanha* (pp. 69-90). Oficina Municipal.
- Gohn, M. G. (2019). *Participação e democracia no Brasil: Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013*. Vozes.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2019). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil: 2016*. IBGE.
- Lima, P. P. F., Alencar, J. L. O., Ribeiro, U. C., Cruxên, I. A. & Souza, C. H. L.. (2014). *Conselhos nacionais: Elementos constitutivos para a sua institucionalização*. [Texto para discussão, n. 1951]. IPEA.
- Lopez, F. G., & Pires, R. R. C. (2010). Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas. In: J. C. Cardoso Júnior (Org.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Ipea, pp. 565-587.
- Maranhão, T. de A., & Teixeira, A. C. C. (2006). Participação no Brasil: Dilemas e desafios contemporâneos. In: M. do C. Albuquerque (Org.). *Participação popular em políticas públicas: Espaço de construção da democracia brasileira* (pp. 109-119). Instituto Pólis.
- Marconi, M. de A & Lakatos, E. M. (2010). *Fundamentos de metodologia científica*. Atlas.

- Milani, C. R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *RAP – Revista da Administração Pública*, 42(3), 551-579.
- Pires, R. R. C., & Vaz, A. C. N. (2014). Para além da participação: Interfaces socioestatais no governo federal. *Revista Lua Nova*, 93(1), 61-91. Recuperado de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452014000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300004&lng=en&nrm=iso).
- Romão, W. de M. (2016). Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. *Ideias*, 6(2), 35-58. Recuperado de: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649462/16017>.
- Silva, S. P. (2018). *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: Visões sobre a experiência brasileira* [Texto para discussão, n. 2358]. Rio de Janeiro: IPEA.
- Souza, C. H. L. de, & Pires, R. R. C. (2014). Conferências nacionais como interfaces socioestatais: Seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*, 63(4), 499-518.
- Teixeira, A. C. & Trindade, T. A. (2018). Participação e projetos políticos: Os horizontes da democracia brasileira - Entrevista com Evelina Dagnino. *Ideias*, 9(1), 249-274.
- Teixeira, A. C. C. (2020). Trajetórias do ideário participativo no Brasil. *Caderno CRH*, 33(1), 1-15. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792020000100500&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792020000100500&lng=pt&nrm=iso).
- Teixeira, A. C. C., Souza, C. H. L. de, & Lima, P. P. F. (2012). *Arquitetura da participação no Brasil: Uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. [Texto para discussão n. 1735]. IPEA.

## Sobre os Autores

### **Tauã Carvalho de Assis**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás

[tauacarvalho@hotmail.com](mailto:tauacarvalho@hotmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-0484-7893>

Tauã Carvalho de Assis é professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG). Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2022). É integrante da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão Educacional – REPLAG.

### **Maria da Glória Gohn**

Universidade Estadual de Campinas

[mgohn@uol.com.br](mailto:mgohn@uol.com.br)

<http://orcid.org/0000-0001-5791-6114>

Maria da Glória Gohn é doutora em Ciência Política pela USP. Pós-Doc em Sociologia pela New School University, New York. Professora Titular da Faculdade de Educação da UNICAMP. Professora Visitante Sênior da UFABC. Bolsista PQ CNPq nível 1A. Coordenadora do Comitê de Pesquisa de Movimentos Sociais da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS). Tem 22 livros publicados sobre os temas da participação social, movimentos sociais, coletivos, ONGs, políticas públicas participativas, e educação não formal.

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 31 Número 63

30 de maio 2023

ISSN 1068-2341

---



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.