

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO DE ANGRA DOS REIS - IEAR  
PÓS-GRADUAÇÃO EM TERRITÓRIOS E SABERES

Roberta Lopo Bezerra

A NEGAÇÃO DA ESCOLA COMO FORMA SOCIAL CAPITALISTA E OS  
LIMITES DO ESTADO NO DIÁLOGO COM O MOVIMENTO SOCIAL: O  
CASO DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO  
DIFERENCIADA CAIÇARA E QUILOMBOLA EM PARATY, RJ.

Paraty, RJ  
2023

Roberta Lopo Bezerra

A NEGAÇÃO DA ESCOLA COMO FORMA SOCIAL CAPITALISTA  
E OS LIMITES DO ESTADO NO DIÁLOGO COM O MOVIMENTO  
SOCIAL: O CASO DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EM  
EDUCAÇÃO DIFERENCIADA CAIÇARA E QUILOMBOLA EM  
PARATY, RJ.

Monografia apresentada como requisito  
para a conclusão de pós-graduação stricto  
sensu em Territórios e Saberes (TERESA),  
do Instituto de Educação de Angra dos  
Reis, Universidade Federal Fluminense.

Orientador:

Prof. Dr. Domingos Barros Nobre

Paraty, RJ

2023

*“As coisas começam a funcionar quando elas começam a pegar fogo.”*

Laura Maria dos Santos, liderança quilombola do Quilombo do Campinho da  
Independência, Paraty, RJ.

## RESUMO

A educação escolar das comunidades tradicionais caiçaras e quilombolas em Paraty é uma pauta que vem sendo discutida e construída dentro do movimento social, especificamente no Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos reis, Paraty e Ubatuba (FCT). Tendo se constituído como um direito reconhecido internacionalmente, consolidando-se a partir das políticas nacionais de fomento à Educação do Campo, é modalidade de ensino que está em processo de construção e consolidação como política pública. O objetivo do presente trabalho é fazer uma análise do processo de formulação de política pública em educação do campo, localmente denominada educação diferenciada, historicizando a luta, refletindo sobre o papel do Estado e a instituição escolar enquanto formas sociais capitalistas, discutindo o processo da elaboração da política pública a partir da relação entre movimento social e o poder público no município de Paraty, Rio de Janeiro. A metodologia utilizada foi a da Pesquisa-Ação participante, em função da interceção entre os campos de atuação da autora, como professora efetiva da rede municipal de Paraty, militante do Coletivo de apoio à Educação Diferenciada do FCT e como pesquisadora. Também foi feito levantamento bibliográfico e documental, sobretudo dos Dossiês de acompanhamento da educação diferenciada, produzidos pelo movimento social. Partimos da teoria que compreende o Estado como forma política, um complexo das relações sociais necessárias à reprodução social capitalista. O Estado é o núcleo material da forma política, que por sua vez é inseparável da forma-valor e vai desenhando as instituições estatais, que se relacionam de modos variados com os interesses das diferentes classes sociais. A educação se insere também como forma, sendo criticamente analisada a partir de sua negação por parte das comunidades tradicionais e em seu papel contraditório de acesso a direitos sociais. Buscamos, através desses referenciais teóricos dialogar com algumas correntes de análise em política pública que podem auxiliar a desvelar os meandros das relações sociais contidas no processo de sua constituição.

Palavras chave: Educação do Campo, Política Pública, Movimento Social.

## **ABSTRACT**

The school education of traditional communities, named *caiçara* and *quilombola* people in Paraty is an agenda that has been discussed and built within the social movement, specifically in the Forum of Traditional Communities of Angra dos reis, Paraty and Ubatuba (FCT). Having established itself as an internationally recognized right, consolidating itself based on national policies to promote 'Educação do Campo', it is a teaching modality that is in the process of being built and consolidated as a public policy. The objective of this work is to analyze the process of formulating public policy in traditional education, locally called differentiated education, historicizing the struggle, reflecting on the role of the State and the school institution as capitalist social forms, discussing the process of elaboration of public policy from the relationship between social movement and municipal public power. The methodology used was that of Participatory Action-Research, due to the intersection between the author's fields of action, as an effective teacher in the municipal network of Paraty, a member of the FCT Support Collective for Differentiated Education and as a researcher. A documentary survey was also carried out, especially on the follow-up dossiers on differentiated education, produced by the social and bibliographic movement. We start from the theory that understands the State as a political form, a complex of social relations necessary for capitalist social reproduction. The State is the material nucleus of the political form, which in turn is inseparable from the value-form and shapes state institutions, which are related in different ways to the interests of different social classes. Education is also inserted as a form, being critically analyzed from its denial by traditional communities and in its contradictory role of access to social rights. We seek, through these theoretical references, to dialogue with some currents of analysis in public policy that can help to unveil the intricacies of the social relations contained in the process of its constitution.

**Keywords:** Rural Education, Public Policy, Social Movement.

1. Introdução.....	9
Objetivo.....	11
Objetivos específicos.....	12
Questões de estudo.....	12
Justificativa.....	13
Metodologia.....	14
Referencial Teórico.....	15
Estrutura do trabalho.....	15
1. Histórico de luta.....	17
2. Como analisar uma Política Pública?.....	22
2.1 Teoria Liberal Moderna.....	24
2.1.1 Enfoque de Análises de Políticas.....	25
2.1.2 Ciclo de Políticas Públicas.....	27
2.2 Materialismo Histórico.....	31
3. Estado, que Estado?.....	38
3.1 Educação, que Educação?.....	47
4. Histórico de construção da PP.....	53
4.1 A desvalorização docente.....	74
5. Considerações Finais.....	80
6. Bibliografia.....	87
Anexo I.....	90

## **LISTA DE SIGLAS**

ACQUILERJ – Associação de Comunidades Quilombolas do Estado do Rio de Janeiro  
ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro  
IAP – Investigação-Ação Participante  
AMOQC – Associação de Moradores do Quilombo do Campinho da Independência  
AMOT – Associação de Moradores Originários da Trindade  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CPH – Colégio Pedro II  
COLETIVO – Coletivo de apoio à Educação Diferenciada do Fórum de Comunidades Tradicionais  
EAn – Enfoque de Análise  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
FCT – Fórum de Comunidades Tradicionais Angra, Paraty e Ubatuba  
FME – Fórum Municipal de Educação  
IAP – Investigação-Ação Participativa  
FRM – Fundação Roberto Marinho  
IEAR-UFF – Instituto de Educação de Angra dos Reis – Universidade Federal Fluminense  
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MPE – Ministério Público Estadual  
MPF – Ministério Público Federal  
NEPEDIF/CPH – Núcleo de Pesquisa em Educação Diferenciada do Colégio Pedro II  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OTSS – Observatório de Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Bocaina  
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz  
PME – Plano Municipal de Educação  
PP – Política Pública  
PROS – Partido Republicano da Ordem Social  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
SEPE – Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação  
SIMPAN – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Paraty  
SME – Secretaria Municipal de Educação  
UNESCO – United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization

## 1. Introdução

Elaborar teoricamente uma experiência profissional é um grande desafio. O trabalho que aqui apresento é fruto de uma prática que ao mesmo tempo é profissional e de militância política e, por fim, de produção de reflexão teórica dentro de um espaço acadêmico. Seu objetivo talvez seja pura e simplesmente de dar voz e vazão a um processo, mesmo acreditando nas restrições da linguagem escrita e do formato acadêmico. Sem negar nenhum deles, apenas desejo que os momentos de reflexão não se restrinjam aos mesmos, nem se restrinjam a processos individuais, mas se ampliem e se coletivizem, na medida em que criticamos e reinventamos nossas formas de dialogar.

Da minha parte, o objetivo inicial era o de refletir sobre a construção da Educação do Campo, que no território de Paraty compreendemos como Educação Diferenciada Caiçara e Quilombola, movimento do qual faço parte como integrante do Coletivo de apoios à Educação Diferenciada do Fórum de Comunidades Tradicionais de Paraty, Angra e Ubatuba (Coletivo) e como professora de Geografia da rede municipal de ensino de Paraty, desde 2013. Escrito ainda antes da pandemia de COVID-19, meu projeto de pesquisa questionava como construir articulação política que garantisse às comunidades autonomia decisória sobre a escola frente ao Estado, sem abrir mão da escola pública, ou seja lutar por educação como política pública.

Se faz necessário pontuar que a pauta da Educação Diferenciada vem sendo construída desde antes da criação do Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT) em 2007, constituindo uma de suas principais bandeiras de luta. A partir do ano de 2015 houve a possibilidade de organização sistemática em torno dessa pauta, com diversas ações que desembocaram na criação do Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada do FCT, com ações de disputa política dentro da conferência que elaborou o Plano Municipal de Educação (PME), elaborado no mesmo ano. De modo bastante resumido é importante dizer que, a partir desse período, a pauta e a luta pela Educação Diferenciada, junto a outras frentes de luta pela educação pública, organizadas por movimentos como o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE), Coletivo de Educadores de Paraty (formado por professores da rede estadual) e do movimento secundarista, que passou a ocupar as escolas estaduais por todo Brasil, incluindo Paraty, no ano de 2016,



criou um contexto de certa evidência do tema, o movimento social estava criando um real destaque para a questão.

Em âmbito nacional, o cenário de desmonte pós golpe de 2016 era desesperador. Já em âmbito local, podemos dizer que, fora a expectativa gerada pelas eleições municipais em 2012, em que um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) venceu o pleito, nunca saímos da chave do desespero. O então prefeito Casé, lançou-se pelo PT (que em Paraty mudou sua bandeira naquele ano para a cor laranja) mas tão logo venceu as eleições migrou para o MDB, sendo reeleito em 2016 e cassado por abuso de poder em 2018.

Esse é um ponto chave na história local, porque com a cassação do prefeito Casé uma eleição extemporânea foi convocada, em agosto de 2019. No pleito estavam, além do candidato de oposição Zezé, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que foi situação entre 2005 e 2012, o então vice-prefeito, Luciano Vidal, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o real cor de laranja, que também foi processado, mas não foi cassado, e a novamente promissora chapa do PT, agora com representantes da educação, Ronaldo Santos como prefeito e Gabriela Gibrail como vice.

Fundamental indicar que Ronaldo Santos é um importante liderança quilombola, fazendo parte de uma longa linha geracional de lutas por defesa dos territórios tradicionais que não se restringem ao Quilombo do Campinho da Independência, mas às comunidades indígenas e caiçaras da região e a luta quilombola do estado e do Brasil, atual secretário nacional de políticas para Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Ciganos do Ministério da Igualdade Racial. Gabriela Gibrail, atual presidenta do Partido do Trabalhadores de Paraty, embora seja de uma família em que pese seu sobrenome por sua tradição de poder financeiro e processos em grilagem de terras, é professora da rede estadual de ensino, foi membra da chapa eleita na primeira eleição conquistada após as ocupações estudantis de 2016, gestora da Festa Literária Internacional de Paraty (FLIP), assim como da Associação Casa da Cultura, uma das principais parceiras públicas da Fundação Roberto Marinho (FRM), entre outras empresas, no município. Considero essas informações importantes, sobretudo para compreender que, após resultado expressivo das eleições, como o PT sendo o quarto partido mais votado, com 768 votos, numa disputa em que primeiro e segundo colocado tiveram uma diferença de apenas 34 votos entre si, o Partido dos Trabalhadores foi convidado pelo prefeito eleito, Luciano Vidal, para assumir a Secretaria de Educação, sendo Gabriela Gibrail nomeada como secretária em novembro de 2019.

Nessa configuração, a convite do PT, fui convidada a coordenar os trabalhos junto à Educação Diferenciada, seu aprofundamento e expansão junto às comunidades tradicionais. De coordenadora da Educação Diferenciada, no início da pandemia até assumir o posto de Secretária Adjunta de Educação, no auge da COVID-19, mantendo-me independente (sem filiação partidária), até meu desligamento da gestão, pouco mais de um ano se passou, o que considero um tempo curto (mas muito intenso), comparado a todos os anos de militância anteriores dentro do Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada do FCT e os anos que se seguiram depois, até o presente momento. Considero esse trabalho como uma oportunidade para qualificar a experiência complexa que é o encontro entre as demandas do movimento social e o poder público, em nível municipal e na instância do poder executivo.

Ressalto ainda que esse é um desafio enorme, primeiro porque está dentro de uma pequena pesquisa de um curso de especialização; segundo porque sou mulher, trabalhadora da educação, mãe, militante. Terceiro porque, desobediente como sou, derivei bastante da partir da bibliografia que estudamos durante o curso, passando grande parte da pesquisa estudando sozinha, uma vez que tanto minhas colegas quanto os professores estavam em outras chaves de leitura, o que tornou o trabalho ainda mais solitário. E por fim, porque parece não haver, ou não consegui encontrar quem, dentro da Ciência Política, especificamente na Política Pública, tem se ocupado de fazer análises de elaboração de política pública em educação dialogando com a crítica marxista ao Estado como forma social. Espero que a sequência dessa pesquisa possa encontrar pares e se rever em seus limites teóricos.

## **Objetivo**

O objetivo geral do presente trabalho é fazer uma análise do processo de formulação de política pública na modalidade Educação do Campo na rede municipal de ensino do Paraty, também conhecida como Educação Diferenciada, uma das bandeiras de luta dos povos tradicionais, encampada pelo movimento social organizado em torno do Fórum de Comunidades Tradicionais, Angra, Paraty e Ubatuba (FCT). A luta por educação que dialogue com os saberes, territórios e territorialidades tradicionais está dentro de um conjunto mais amplo de luta, que envolve diretamente a luta por defesa de território, uma vez que as comunidades vêm sofrendo com desterritorialização, de forma direta e indireta. A região vem sendo, desde a colonização e sobretudo a partir da segunda

metade do século XX, alvo de megaempreendimentos imobiliários, turísticos e energéticos. Estabelecimentos esses que se dão por territórios de ocupação ancestral, com formas de produção da vida material, relação com a autonomia sobre o próprio tempo e com o ambiente natural muito particulares, características das culturas caiçara e quilombola.

### **Objetivos específicos**

Como objetivos específicos nos propomos a historicizar a luta por Educação Diferenciada no âmbito da rede municipal de ensino de Paraty, levantar algumas correntes de análise em política pública educacional, refletindo sobre o papel do Estado e a instituição escolar enquanto formas sociais capitalistas, discutindo o processo da elaboração da política pública a partir da relação entre movimento social e o poder público municipal.

### **Questões de estudo**

No percurso das disciplinas da pós graduação muitas perguntas foram surgindo, sobretudo sobre a relação entre movimento social e política pública. Como se dão os processos de construção de política pública? São com participação social? Em que medida e quais limites existem a essa participação? Movimento social faz política pública? Junto a essas questões surgiram outras, mais ligadas ao campo da Ciência Política, acerca das diferentes formas de avaliar e analisar a processo de construção de uma política pública. Quais são os pressupostos teóricos que embasam as diferentes análises em política pública? Quem analisa política pública, privilegia quais aspectos? O que se compreende sobre o papel do Estado e sua ação política? De modo que o processo de pesquisa teve um mergulho obrigatório em algumas correntes de análise de política pública.

Na sequência abordamos as ações do movimento social enquanto estratégia de luta pela Educação Diferenciada. Como o movimento social acionou o poder público, em quais contextos, com quais ferramentas? O que aconteceu com a pauta quando uma importante instância da municipalidade passa a ser gerida por um grupo político que se

propõe popular? Existem avanços? Como se dão? Atendem às pautas do movimento? O diálogo se aprofunda?

### **Justificativa**

A pesquisa se configura como etapa de conclusão de curso de especialização *latu sensu* em Territórios e Saberes, uma parceria entre o Instituto de Educação de Angra dos Reis da Universidade Federal Fluminense (IEAR-UFF), o Observatório de Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Bocaina (OTSS/FIOcruz) e o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), com o intuito de contribuir para a reflexão sobre a constituição de uma importante pauta, a educação pública de qualidade e de acordo com as demandas das comunidades tradicionais, demanda e necessidades resguardadas por legislações e tratados internacionais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), do ano de 1991.

A luta por educação territorializada começa e a se organizar num longo processo que podemos identificar como desde a luta por redemocratização e tem como marco as políticas sociais que passam a se construir, em nível federal, a partir de 2003. Com a formalização do FCT enquanto movimento social, em 2007, a luta em nível local ganha contornos mais específicos, sendo o recorte temporal da pesquisa focado no período que se inicia com a elaboração do Plano Municipal de Educação, em 2015 até o presente período, julho de 2023. É dentro desse intervalo que o Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada do Fórum de Comunidades Tradicionais vai se formar e auxiliar na luta pela Educação, em fortalecimento ao FCT. O “Coletivo”, além de integrantes do FCT conta com parceiros como Universidades, professoras e professores da rede pública municipal de ensino, técnicas e técnicos, etc.

O processo de construção da educação diferenciada como bandeira de luta do movimento social e seus desdobramentos como pauta política e elaboração de políticas públicas vem se dando a partir de ações e reflexões, num constante debate público. Entendemos que trazer esse debate para uma análise que dialogue com o pensamento crítico seja mais um momento oportuno de fortalecer a prática política, num movimento contínuo de ação e reflexão.

## Metodologia

A metodologia utilizada foi a da Investigação-Ação Participativa (IAP), também conhecida como pesquisa-ação que, na concepção de Fals-Borda (1991) se trata da “autoinvestigação popular, como base para a ação e a transformação social”.

Importante ressaltar que, como propõe a IAP, não há divisão eficiente e possível entre pesquisadora e objeto de pesquisa, assim como não há imparcialidade e neutralidade em uma experiência como a que aqui apresento. Quando decidi morar em Paraty, em 2012, eu sabia que estava vindo morar “dentro do trabalho de campo”, como registrei em uma de minhas primeiras cadernetas. Partindo de uma relação com a cidade que se iniciou no ano de 2001 e se aprofundou a partir de 2010, com alguns trabalhos iniciais com agroecologia e depois na educação formal, eu já tomava a metodologia de investigação-ação participante como base do meu trabalho, uma vez que julguei ser fundamental participar ativamente do processo de luta junto àqueles que lutam, entrelaçando a atuação pessoal, profissional e a atividade de pesquisadora autônoma e organizada em coletivo.

Como bem relaciona Rego Monteiro (2019) enquanto Fals-Borda indica a necessidade de fazer ciência coletivamente, sem fazer objetos dos sujeitos sociais, Paulo Freire indica que o professor precisa ser um pesquisador comprometido com as lutas de fora da sala de aula, fazendo da realidade matéria-prima para a transformação social. A junção entre esses ensinamentos tem sido um sul para a prática de luta política do Coletivo de apoio à educação diferenciada do FCT, caminhada que tem sido de muito aprendizado.

Também lançamos mão da estratégia de utilizar os dossiês de acompanhamento da implantação da educação diferenciada no município de Paraty, todos elaborados pelo próprio Coletivo para apresentação ao poder público. Esses documentos foram importantes para a luta política e para o trabalho de reflexão teórica, uma vez que também a partir deles foram geradas as perguntas que o presente trabalho persegue investigativamente.

Na busca por respostas também acionamos o levantamento e pesquisa bibliográfica de trabalhos teóricos já apresentados durante a exposição das questões de estudo.

## **Referencial Teórico**

Apresentaremos alguns autores como Paula Cavalcanti (2007, 2011), Jefferson Mainardes (2006) e os cientistas políticos argentinos Laura Huwiler e Alberto Bonnet (2018) e seus diferentes enfoques teóricos acerca do processo de elaboração de uma política pública, buscando compreender os pressupostos teóricos de cada uma delas, buscando identificar as diferentes teorias do Estado às quais são tributárias.

Com isso, a necessidade de uma Teoria do Estado condizente com as críticas que já estávamos acessando foi se fazendo necessária. Trouxemos então uma Teoria do Estado com a qual já tínhamos estudos anteriores, alinhadas sobretudo ao Materialismo Histórico, mais especificamente ao debate que vem sendo feito sobre o Estado como forma social do capital, a Teoria da Derivação Estatal. Trazendo os estudos marxistas contemporâneos, é a partir dos escritos de teóricos brasileiros como a pesquisadora em educação Carolina Catini (2013), e os juristas Alysson Mascaro (2013), Camilo Caldas (2021) e Thais Hoshika (2022), que nos deparamos com a necessidade de uma corrente de análise em política pública que tome o Estado em seus limites de atuação, em função de suas determinações na sociedade capitalista.

## **Estrutura do trabalho**

O trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro trata do histórico da luta pela Educação Diferenciada desde o início da organização mais sistemática sobre o tema entre as comunidades tradicionais, a partir de 2007 até a construção do Plano Municipal de Educação, em 2015.

O segundo capítulo trata da problemática a cerca da análise de uma elaboração de política pública e algumas de suas correntes analíticas, a partir de uma questão inicial que se colocou para a elaboração desta pesquisa, uma vez que existem correntes analíticas com bases teórico-metodológicas distintas e até conflitantes. Quais são os pressupostos teóricos que embasam as diferentes análises em política pública? Quem analisa política pública, privilegia quais aspectos? O que se compreende sobre o papel do Estado e sua ação política? Ainda norteiam esse trabalho, sendo discutidas adiante, a pergunta “política pública é somente a ação de propósitos de governo?”, seguida da pergunta: “movimento social também faz política pública?” Apresentaremos algumas correntes distintas, como a corrente do Enfoque de Análise e sua discussão sobre análise

de política pública em educação, assim como o Ciclo de Políticas Públicas e o Materialismo Histórico.

No terceiro capítulo apresentaremos a discussão da Teoria do Estado como forma social e a Educação como forma social capitalistas, apresentando os pressupostos teóricos que fundamentam esse trabalho.

No quarto capítulo retomaremos para a Educação Diferenciada pelo viés de sua elaboração como política pública, abordando as estratégias do movimento social para acionar o poder público, na tentativa de garantir a educação como direito social.

No quinto e último capítulo traremos as considerações finais, buscando problematizar a análise em PP.

## 1. Histórico de luta

Quando Jardson dos Santos, liderança caiçara da Praia do Sono, abre o livro *“Currículos diferenciados das escolas indígenas, caiçaras e quilombolas”*, percebe-se que a escola, para os povos tradicionais, é um território em disputa. Ao afirmar que o projeto político pedagógico dos movimentos sociais deve estabelecer todas as divisões de uma sociedade “que nós queremos combater”, buscando uma educação escolar libertadora e emancipadora, que garanta aos povos seu território tradicional, Jardson apresenta os pressupostos dessa disputa. (NOBRE & Colaboradores, 2019).

A educação das comunidades tradicionais é uma das principais bandeiras do FCT, que reúne povos indígenas, caiçaras e quilombolas da região, formalmente articulados e em luta desde 2007, ano de sua fundação. É também um dos pilares do Programa de Formação para Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS), uma parceria entre a Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ), Fundação Nacional de Saúde e o Fórum de Comunidades Tradicionais, união que compõe o OTSS. O foco na educação diferenciada, como luta do FCT e, posteriormente no OTSS, destacando a importância do movimento social e suas articulações políticas, permite trazer dimensão da luta pela educação territorializada que se vem travando ao longo da última década no município de Paraty.

Processos de “territorialização de soluções políticas” (GALLO, 2019), podem pressupor a existência de políticas públicas elaboradas sem considerar o território para o qual estão sendo pensadas. É sobre essa queixa que se sustenta a crítica e o apelo de Jardson dos Santos, Domingos Nobre, Edmundo Gallo, entre outros povos tradicionais e acadêmicos que se dedicam a construir resistências territoriais.

Por resistências entendemos aqui a luta por uma educação com princípios político-pedagógicos que fortaleça a luta por território, através da valorização de saberes travada pelo FCT a partir de 2007, destacando atuação da Associação de moradores do Quilombo do Campinho da Independência (AMOQC), na figura imprescindível de Laura Maria dos Santos, liderança quilombola, pedagoga e educadora popular, ao articular o Ponto de Cultura do Quilombo do Campinho e a escola local, projeto sistematizado com apoio da Unesco, em 2008. Essa construção possibilitou a elaboração do primeiro projeto de “Educação Diferenciada para Quilombolas, Indígenas e Caiçaras”, tendo Laura como



proponente, o projeto foi um dos vencedores do Prêmio Tuxaua (Ministério da Cultura, 2010).

O Prêmio Tuxaua é um marco no início da organização popular do FCT em torno da educação escolar, permitindo aprofundar as discussões no Quilombo do Campinho, mas também iniciar discussões concretas na comunidade caiçara do Pouso da Cajaíba e na aldeia Guarani Itaxĩ, em Paraty-Mirim. Dos encontros promovidos a partir do compartilhamento<sup>1</sup> do Prêmio Tuxaua, foram estabelecidos 10 pontos, do qual destacamos o último: “A educação escolar diferenciada que almejamos não existe, ela precisa ser construída” (FRANÇA, SANTOS & SANTOS, 2019).

Foi a partir da inexistência de um modelo de educação escolar que os três povos formularam seus pressupostos, conjuntamente, no compartilhamento coletivo de suas experiências em educação tradicional: a transmissão oral, o fazer e os saberes por ela envolvidos. Entre esses pressupostos estavam o tempo próprio, a temporalidade de cada povo, das crianças e jovens das comunidades, o espaço, as diferentes formas que o conhecimento tradicional tem de acionar e se relacionar com o espaço e a saúde e, sobretudo a luta por território, em uma região de sucessivas ondas de especulação imobiliária e construção de megaempreendimentos imobiliários e energéticos. (Idem, 2019).

Construir a educação diferenciada, no entanto, além dos pressupostos do movimento social, exigia se relacionar politicamente com as instituições, disputando a elaboração de políticas públicas nos espaços formais que fossem possíveis de ocupar, com os parceiros que fossem adequados para a luta. A decisão do FCT em se articular com um grupo de parceiros, técnicas/os, professoras/es, universidades e formar um coletivo, o Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada do FCT<sup>2</sup>, foi formalizada em 2015, depois de 3 anos transcorridos do último encontro do Tuxaua, período estratégico de articulação interna para o desfecho em 2015.

No ano de 2015 tem-se outro marco fundamental da luta pela educação diferenciada em Paraty, que é a obrigatoriedade da realização do Plano Municipal de Educação (PME). Consideramos de fundamental importância situar que a construção do

---

1 Em aula da Pós Graduação Teresa (02/10/2021) Laura Maria conta que o valor recebido pelo Prêmio Tuxaua foi compartilhado estrategicamente, de modo a abranger as demais comunidades em luta.

2 Atualmente existe um Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada em cada município em que o FCT atua. O Coletivo de Paraty foi o primeiro a se formar, depois compartilhando suas experiências com Angra dos Reis e Ubatuba, que perceberam a necessidade de articulações locais em torno da luta pela educação escolar das comunidades tradicionais.

PME de Paraty foi articulada pela Fundação Itaú, contratada pela prefeitura para tal. Assim, também se faz de suma relevância informar que, no mesmo período atuava em algumas comunidades tradicionais e rurais, a despeito dos altos níveis de distorção idade série e da obrigatoriedade da oferta de EJA, a Fundação Roberto Marinho<sup>3</sup>, com o “Projeto Azul-Marinho”, fazendo formação nos anos finais do Ensino Fundamental em localidades que tinham unidade escolar, mas onde o poder público municipal não atendia esse segmento de ensino, embora as comunidades já o demandassem há tempos.<sup>4</sup>

Pontuar o cenário de parceiros privados ao longo da gestão municipal que se inicia em 2013 é importante para situar politicamente a necessidade de articulação para barrar a privatização da escola pública, denunciada pelo caçara Ticote Xavier Sobrinho, nas tentativas exaustivas que as políticas neoliberais exercem sobre a educação pública em contexto não somente local, mas nacional e global (NOBRE, 2019).

Como bem afirma Laura Maria dos Santos “as coisas começam a funcionar quando elas começam a pegar fogo”. Foi com este cenário e neste contexto que o Coletivo se concentrou em elaborar uma proposta de “ocupação” do PME. Desta ocupação surgiu o primeiro dispositivo legal da educação diferenciada em âmbito municipal, a Meta 7 do PME, desdobrada em 31 estratégias que coloca as comunidades tradicionais e populações do campo no mapa da educação para os próximos 10 anos, fazendo relação direta entre o espaço escolar e o contexto territorial das comunidades.

Obviamente que uma meta inteira com tantas estratégias não passaram facilmente pelo plenário da Conferência que deu origem ao PME<sup>5</sup>. Foi uma espécie de trincheira, nós, como Coletivo de um lado e a Secretaria Municipal de Educação (SME) com todo o seu pessoal do outro, formamos um campo de batalha no qual só admitíamos a vitória e do qual só sairíamos com ela. A plenária final do PME aconteceu durante dois dias de intensos debates, que formaram uma espécie de ‘lastro’ de luta do Coletivo.

---

3 Com o apoio local da Associação Cairuçu – Entidade sem fins lucrativos vinculada e mantida por proprietários do Condomínio Laranjeiras, um dos grandes empreendimentos imobiliários instalados na região da Costa Verde ainda no período da Ditadura Militar, responsável pela expropriação e fechamento de acesso de comunidades tradicionais a seus espaços de reprodução social. A referida Associação atua em projetos de educação em parceria com a prefeitura municipal de Paraty há, pelo menos, 10 anos.

4 As Comunidades Tradicionais que não tinham ensino regular nos anos finais de ensino e que eram atendidas pelo Projeto Azul-Marinho (FRM) eram Praia do Sono, Ponta Negra e Pouso da Cajaíba.

5 O PME se tornou a Lei Municipal 2028 de 21/12/2015.

O Plano Municipal de Educação só foi promulgado como lei em dezembro de 2015, mas em agosto a SME já convocava as comunidades e interessados para um Seminário, para discutir a implantação dos anos finais nas escolas da costeira de Paraty. Vale ressaltar que o Seminário foi ministrado por uma representante do Instituto Alpargatas, pertencente à maior empresa de calçados da América do Sul, com receita bruta de R\$ 2,4 bilhões no ano de 2009<sup>6</sup>.

O Seminário “Alpargatas” teve dois momentos. O primeiro momento foi interno, com palestra de formação sobre ‘Pedagogia de Projetos’ para docentes da rede municipal, na qual o Insitituto Alpargatas apresentou sua experiência em algumas escolas públicas no Ceará. Ao referir-se aos problemas estruturais das escolas, a palestrante fez questão de ressaltar que “o público não funciona”, ao que foi questionada sobre a pertinência de sua afirmação por alguns dos professores presentes. O final dessa formação foi com a distribuição de brindes para os professores, camisetas da marca esportiva *Topper*, uma das marcas do Grupo Alpargatas. O segundo momento do Seminário foi uma reunião aberta, no saguão principal da Câmara de Vereadores, para apresentação do projeto para as escolas da costeira, articulado entre o Instituto Alpargatas e a SME. Vale ressaltar que a Associação Cairuçu também estava presente, em cadeira ao lado da SME. Na plateia da reunião estavam presentes membros do FCT e do Coletivo de apoio à Educação Diferenciada.

Tamanho o desconhecimento da cultura local que o plano de trabalho apresentava uma “Proposta de Educação para os ribeirinhos de Paraty”. A reunião se iniciou com a apresentação da proposta de trabalho para que o Instituto Alpargatas fizesse um projeto piloto nas comunidades da Praia do Sono e do Pouso da Cajaíba, onde seriam responsáveis por formação pedagógica, uniformes e materiais didáticos.

Depois de décadas de descaso com as comunidades, sem ofertar ensino regular para os anos finais, obrigando as famílias que queriam que seus filhos e filhas seguissem seus estudos a se mudar para a cidade, saindo de seus territórios, ou tendo que abandonar os estudos, o poder público novamente apresentava um projeto, vindo de uma parceria privada, que afastava ainda mais as possibilidades de execução de políticas

---

6 [Publicação da Empresa no informativo disponível em:](#) <https://ri.alpargatas.com.br/Download.aspxArquivo=f3+jqKPWDiyPqg6aNqiR1g>. No mesmo balanço aparece a Camargo Corrêa S/A como detentora de 44.1% do Capital da empresa. Acessado em 08/01/2022. A Camargo Corrê é apontada como uma das famílias/empresas proprietárias no Condomínio Laranjeiras <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/paraiso-privado/> acessado em 08/01/2021.

públicas, duradouras e permanentes, ignorando a construção do PME, bem como as demais legislações que garantiam o atendimento adequado às comunidades tradicionais, com consulta prévia, livre e informada, prevista em tratados internacionais, como é o caso da Convenção 169 da OIT.

Na ocasião, Ronaldo Santos, liderança quilombola do Quilombo do Campinho, integrante do FCT, do Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada do FCT, fundador da Associação de Comunidades Remanescentes de Quilombos do Estado do Rio de Janeiro (ACQUILERJ), trouxe para a reunião o posicionamento construído coletivamente, de que “o movimento social fazia luta por política pública, em que as regras do jogo são dadas e reguladas pela sociedade civil”. Ao negociar com uma instituição privada, as regras do jogo não eram públicas, podendo a “dona da bola” retirar-se a qualquer momento, ficando o povo, detentor dos direitos, sem nada novamente.

Naquele momento da reunião um dos representantes da instituição proferiu a frase “se vocês não querem, tudo bem, tem uma pilha de pedidos de apoio em cima da minha mesa”. O constrangimento foi geral e a situação passou a ficar favorável para o movimento quando a secretária de educação, Eliane Tomé (MDB) perguntou aos comunitários quem eles sugeriam para tocar a proposta, e a UFF se apresentou, garantindo que tinha condições e dever de atuar na consolidação de uma política pública em educação.

Esses são dois exemplos de vitória de batalhas, que seriam seguidos de muitos outros de derrotas e de embates calorosos. Soma-se um outro caso, que passamos a incluir nas estratégias do que chamamos até os dias de hoje de “pedagogia do vexame”, e que recentemente descobrimos ser parte de um plano estratégico dos movimentos sociais, o constrangimento público (FRANCESCO, 2021). Por ocasião da inauguração do primeiro módulo de saneamento ecológico, realizado pelo OTSS na Praia do Sono, ao final de 2015, o então prefeito Casé (MDB) chamou ao palco improvisado uma estudante e lhe perguntou qual era seu sonho, tendo ela respondido, em frente a toda a comunidade, que seu sonho era poder estudar na própria comunidade, sem ter que sair ou mesmo abandonar os estudos. Ao passar por esse constrangimento público, o prefeito não teve outra opção senão prometer que inauguraria os anos finais naquela comunidade ainda em 2016.

A partir desse período se inicia um processo que será apresentado mais adiante, onde faremos um breve histórico da construção da Educação Diferenciada como política pública, o pelo menos das tentativas a acerca de sua construção.

## 2. Como analisar uma Política Pública?

Neste capítulo apresentaremos uma discussão inicial sobre a questão da política pública em educação e algumas de suas correntes analíticas, a partir de uma questão inicial que se colocou para a elaboração desta pesquisa, uma vez que existem correntes analíticas com bases teórico-metodológicas distintas e até conflitantes. Quais são os pressupostos teóricos que embasam as diferentes análises em política pública? Quem analisa política pública, privilegia quais aspectos? O que se compreende sobre o papel do Estado e sua ação política? Ainda norteiam esse trabalho, sendo discutidas adiante, a pergunta “política pública é somente a ação de propósitos de governo?”, seguida da pergunta: “movimento social também faz política pública?”

Atual área da Ciência Política, a política pública surge nos Estados Unidos da América, focada em pesquisas acadêmicas sobre a ação direta de governos. Por outro lado, na Europa o estudo das políticas públicas surge focado nas teorias do Estado e como as instituições de governo produzem política pública (SOUZA, 2006). Ao passo que, no Brasil o campo de estudo das políticas públicas se deu sobretudo a partir dos anos 80, nas instâncias de pós-graduação da Ciência Política e Sociologia, no bojo da necessidade de discutir os impactos dos anos de ditadura militar na estrutura social brasileira, e o processo de construção dos caminhos de redemocratização, num contexto internacional de crises, falência do Estado de bem-estar social, e novos arranjos e padrões de sociabilidade que se forjaram a partir de então (AZEVEDO, 2004).

Partiremos do debate levantado por Azevedo (2004), que ao investigar a educação como política pública, como “*política social de natureza pública*”, ou seja, como política pública social, aponta que se faz necessário lançar um olhar para a ‘materialidade da intervenção do Estado’ (AZEVEDO, 2004, p.5), tomando-o como espaço de condensação das estruturas de poder, disputas por dominação, conflitos de interesses sociais, bem como, de maneira mais concreta, seus recursos de poder e formas de governo.

Outro ponto importante levantado pela autora é o da transformação e questionamento sobre a forma e função do Estado, um debate que se reiniciou com as crises da década de 70, e como o próprio trabalho e suas transformações em tempo de “acumulação flexível” do capital (AZEVEDO, 2004, p.6) se abateram sobre as políticas educacionais. Nesse período, e em decorrência também dele, os debates sobre o Estado

tomaram uma dimensão distinta daquela que vinha sendo feita até então, tanto no marxismo de cunho ortodoxo ligada ao socialismo real, assim como a própria produção teórica em torno do liberalismo, desembocando nas teorias neoliberais.

Souza (2006) afirma que o debate sobre política pública reacende a cada onda de medidas de restrição econômica e política trazidas pelo neoliberalismo. Medidas restritivas, políticas e econômicas, têm sido impostas aos governos, desde a década de 80 e provocam novas rodadas de debates sobre o papel da política pública, levando sobretudo os chamados “países em desenvolvimento” a se desdobrar para desenhar políticas públicas “eficientes e eficazes”, que tanto deveriam atender a demandas de redução de gastos, como de ajuste fiscal quanto, ao mesmo tempo, mantivessem crescimento econômico associado a garantia de políticas sociais. Todos esses elementos contribuem para o ressurgimento do debate acerca do papel das políticas públicas, suas diferentes formas de análise e as disputas inerentes às suas elaborações.

Azevedo (2004) aponta que, mesmo que as demandas crescentes da globalização e da acumulação do capital tenham um caráter de agenciamento sobre a educação, é preciso considerar como, em âmbito local, se dão a estruturação e implementação de políticas educativas, com foco de análise sobre as:

(...) soluções técnico-políticas escolhidas para operacionalização interna dos processos globais, o conjunto de valores que articulam as relações sociais, o nível de prioridade que se reserva à própria educação, as práticas de acomodação ou resistência forjadas nas instituições que colocam em ação, sejam nos sistemas de ensino ou nas próprias escolas (AZEVEDO, 2004, p. XV).

Na política pública os desdobramentos desse processo histórico foram diversos, multiplicando-se em diferentes correntes de análise, de modo heterogêneo e até “ambíguo” (AZEVEDO, 2004, p. 7). Para fins de exposição, a autora organizou três principais correntes: a Teoria Neoliberal, a Teoria Liberal Moderna da Cidadania e a Teoria Marxista, apontando que da interseção entre elas resulta um campo importante de análise. Valemo-nos dessa divisão para localizar outras correntes que julgamos pertinentes, trazendo alguns estudos de teóricos e teóricas brasileiros/as, a partir da década de 90.

Dentre essas correntes, destacaremos a Teoria Liberal Moderna da Cidadania, e a Teoria Marxista.

## 2.1 Teoria Liberal Moderna

A Teoria Liberal Moderna tem como foco perceber como o sistema político processa as demandas originadas das pressões da sociedade. Ao invés de questionar a intervenção estatal, busca compreender as estratégias do Estado para o alcance do bem comum, analisando os limites do Estado na satisfação das necessidades sociais, privilegiando as análises em torno do processo decisório, ou seja, “aquilo que os governos fazem ou deixam de fazer.” (AZEVEDO, 2004, p. 25).

A participação política é ponto chave dessa abordagem, partindo do princípio da possibilidade de que toda a sociedade participa do processo de construção de prioridades estatais, embora reconhecendo que nem todos os cidadãos têm condições de participar igualmente dos debates, o que requer uma mediação, ou seja, a figura de um partido político e seus candidatos, escolhidos por serem compreendidos pelo eleitor como dotados de maior racionalidade para desempenhar esse papel. (DAHL, 1956 *apud* AZEVEDO, p. 25)

A política pública educacional, nessa vertente, é compreendida no contexto da valorização da racionalidade. À educação é atribuída superestimadamente, o papel de “transformação das mentalidades tradicionais” de agentes sociais e políticos, tornando os indivíduos aptos para o “consumo político” e os agentes políticos destacados como “elites”, com elevado grau de racionalidade:

“Na visão pluralista, portanto, à medida que as sociedades tornam-se mais complexas, cresce a importância da educação e da escola como o *locus* em que se deve processar a distribuição igualitária do poder. O processo educativo é visto como o responsável pela socialização política e também como fornecedor das bases de conteúdo do próprio poder, conteúdo que se traduz no acesso ao conhecimento e à informação, requisitos para o comportamento de atitudes racionais. Só aqueles que detêm maior conhecimento, e que melhor apreendem a complexidade da tecnologia moderna, são considerados capazes de tomar as decisões sobre os bens públicos e sobre os rumos da sociedade” (ALMOND e VERBA, 1963. *apud* AZEVEDO, 2004, p. 29)

Destacamos como trabalhos da abordagem pluralista as produções de Cavalcanti (2011), com o “Enfoque de Análises Políticas” (o EAn) e Mainardes (2006), com o “Ciclo de Políticas Públicas”. Ambos os autores se inserem no pluralismo, com o esforço de ajustar a teoria para o contexto brasileiro.

### 2.1.1 Enfoque de Análises de Políticas

O Enfoque de Análise de Política (EAn) vem sendo discutido, no campo da análise em política pública educacional, como uma vertente de estudos aos quais se faz necessário adicionar variáveis a partir dos contextos socioeconômicos dos países e das políticas a serem estudadas (sobretudo no sul global), uma vez que a escola inglesa não está furtada de produzir análises centradas em suas relações sociais (sobretudo com suas condições e contradições da socialização capitalista particularizada em seu território). A corrente do EAn é definida por Cavalcanti (2007) como:

(...) política pública é um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expresso no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo. A política pública está relacionada com as intenções que determinam as ações de um governo; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos (CAVALCANTI, 2007, p.38)

Originado do *Policy Studies*, escola inglesa da análise de política pública, o EAn parte do entendimento de que o “processo de elaboração política” tem três momentos, que estão inter-relacionados e tem causas e consequências separadamente, a saber: Formulação, Implementação, Avaliação, conforme Cavalcanti (2011):

#### a) Formulação

A política pública é formulada pelos “tomadores de decisão” sendo esses agentes que podem estar presentes em diferentes contextos de formulação: democrático, autoritário, de gabinete, racional e planejado (inclusive com pesquisas e diagnósticos técnicos), incremental<sup>7</sup>, com manipulação de agenda, publicizada por completo ou incompleto, a depender dos interesses de apresentar ou não suas formulações abertamente.

---

7 Um tipo de PP “(não-racional) aprovada através de um critério de satisfação dos interesses dos atores envolvidos” (Cavalcanti, 2011 p. 7), sem planejamento e racionalidade, sem pesquisa e prospecção. Para a autora, processo de formulação de PP incremental deve ter atenção dos estudiosos, sobretudo quando interesses e valores não ficam evidentes no decorrer do processo de definição de agenda e tomada de decisões.



## b) Implementação

É nesse momento que os burocratas e agentes do Estado, através de seus órgãos competentes, vão “adaptando a política formulada à realidade” e aos “jogos de poder econômico e político”, o que pode ter resultados e impactos diretos na vida cotidiana das pessoas para as quais uma determinada política pública foi formulada. Essa etapa exige tanta ou maior participação social, a fim de garantir alcance de seus objetivos (desde que a sociedade tenha participado efetivamente dessa tomada de decisão).

## c) Avaliação da Política

Num contexto de elaboração racional de política pública – diagnósticos, levantamentos de dados, prospecção e diálogo com grupos sociais distintos – com real formulação de ações para a transformação de uma determinada realidade e sua implementação – sem apagar ou ocultar assimetrias de poder, ou seja, no plano formal do *Policy process*, é na avaliação da Política que os resultados e impactos gerados são comparados com as decisões tomadas no primeiro momento, a formulação.

O momento da Avaliação é compreendido como condição de um processo racional de Formulação. É a partir dela que se definem novas ações, novas políticas, mudanças ou permanências. Contudo, se a política pública foi elaborada de maneira incremental, de modo a satisfazer interesses de agentes governamentais, com interesses e valores escusos e descolados da realidade social, tais implicações aparecem já na etapa da Implementação e vão se refletir, por conseguinte, na Avaliação, embora seja propriamente a Formulação seu lugar privilegiado de análise.

O objetivo do EAn é descrever a política pública, entendendo a ação dos governos, ou mesmo sua não ação, indagando causas ou determinantes, efeitos, processos e comportamento em sua elaboração e quais as consequências dessa política pública na vida das pessoas. (CAVALCANTI, 2011)

Por sua vez, o foco do EAn está na análise das políticas (*policy studies*) se propondo a ir além de estudos e decisões técnicas, uma vez que considera o impacto de políticas públicas sob distintos grupos sociais e a disputa de interesses políticos diferentes, muitas vezes com influência direta de grupos com privilegiados lugares dentro do Estado.

A defesa de Cavalcanti (2007) é de que a EAn permite mostrar uma política pública em educação que pode ter aparência de estar desprovida de conflitos, mas não deixa de estar sujeita a influências políticas, muitas vezes “envoltas em neblina ideológica

de consenso” (CAVALCANTI, 2007, p. 277), evidenciando como são determinadas por diferentes interesses e valores, fatores esses que influenciam inclusive o processo de avaliação das políticas públicas.

No entanto, a assimetria nas relações de poder aparece para a autora como consequência de processos decisórios de estilo autoritário e com participação restrita:

“É intuitivo que quanto mais explicitadas estiverem as motivações e interesses dos atores, mais difícil será para os que possuem maior poder conservar a assimetria que os favorece, melhores serão as políticas públicas e mais próximo se estará do ideal democrático. Essa apreciação tem a ver com o fato de que o pleno entendimento do conteúdo e dos resultados da política não pode prescindir de aspectos que, por serem muitas vezes de difícil observação, só podem ser percebidos através do estudo do momento da Formulação.” (CAVALCANTI, 2011, p.8)

Por estar dentro de uma perspectiva pluralista e, portanto liberal, o EAn reproduz a ideia de que o foco da PP é a ação dos governos e a relação com a sociedade, sem questionar o papel do Estado, se aproximando à corrente juspositivista ética, cujo papel do Estado é atuar dentro de uma racionalidade que busca a equidade entre agentes sociais (CALDAS, 2021), ignorando a luta de classes e as contradições estruturais do Estado enquanto forma social, na sociedade da valorização do valor.

Esse é um questionamento que nos leva à necessidade de pensar que, mais do que consequência, pode haver uma indissociação entre assimetria de poder e democracia. Numa sociedade, organizada no modelo de produção capitalista, baseada na divisão de classes sociais, que têm interesses econômicos e sociais antagônicos, isto seria plenamente possível? Ou seja, existe uma política pública que, mesmo em contexto democrático “ideal”, produza relações simétricas entre distintas classes sociais?

### **2.1.2 Ciclo de Políticas Públicas**

Mainardes (2006), ao apresentar o Ciclo de Políticas indica que essa abordagem se localiza no pensamento pós-moderno, a partir dos trabalhos de Ball & Bowe (1992), que compreendem a política educacional como de natureza complexa e controversa, enfatizando processos micropolíticos, com foco nos profissionais que lidam com as políticas a nível local.

As etapas analíticas do Ciclo de Política de Ball & Bowe (1992) , centram o foco da análise sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam na escola fazem entre os textos da política (a lei) e a prática. “Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.” (BALL & BOWE, 1992, *apud* MAINARDES, 2006, p.50)

Inicialmente, o “Ciclo de Políticas” é proposto como um contínuo constituído de três contextos: Contexto da Influência, Contexto da Produção de Texto, Contexto da Prática. São inter-relacionados, cada um tem suas arenas, não são lineares e nem temporais.

É no Contexto de Influência que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É o contexto das disputas de interesse entre movimentos, partidos, agentes da política institucional. É aqui que os discursos adquirem legitimidade e base para a política. Aqui o local se articula com níveis regionais, nacionais e internacionais, por meio de fluxo de ideias, por patrocínio de ideias e performances, venda de soluções, Banco Mundial, FMI, etc. Para essa corrente, as influências globais sempre tendem a ser reinterpretadas pelo contexto dos Estados-nação, acreditando que “A globalização está sempre sujeita a um processo interpretativo” (EDWARDS et al., 2004, *apud* MAINARDES, 2006, p. 52).

Enquanto o Contexto de Influência está ligado a interesses mais estreitos, o Contexto de Produção está ligado à formulação com linguagem do interesse público. Ao representar a política os textos políticos podem ter forma de leis, textos técnicos, pronunciamentos, notas. A política não se encerra aí e os textos resultam de disputas e acordos, sendo intervenções sociais às quais o terceiro contexto vai vivenciar, o Contexto da Prática.

No Contexto da Prática a política está sujeita a interpretação e recriação, já que não é simplesmente uma implementação direta. É nesse contexto que a política produz efeitos e consequências que podem vir a alterar a política original. “Os autores dos textos políticos não podem controlar os significados dos seus textos. Partes podem ser rejeitadas, partes podem ser ignoradas (...) Além disso, interpretação é uma questão de disputa.” (BOWE et al., 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p.53).

Em 1994 Ball adiciona ao Ciclo o Contexto dos Resultados (efeitos) e o Contexto da Estratégia Política, trazendo a ideia de que políticas geram efeitos e que esses efeitos

deveriam ser analisados em termos de seus impactos e interações com as desigualdades existentes. Divide-se esses efeitos em gerais e específicos. Os efeitos gerais se tornam evidentes quando mudanças e respostas na prática são agrupadas e analisadas. Analisadas isoladamente as mudanças tendem a ser negligenciadas:

Esta divisão apresentada por Ball sugere-nos que a análise de uma política deve envolver o exame: (a) das várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações (por exemplo, a análise das mudanças e do impacto em/sobre currículo, pedagogia, avaliação e organização) e (b) das interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas. Isso sugere ainda a necessidade de que as políticas locais ou as amostras de pesquisas sejam tomadas apenas como ponto de partida para a análise de questões mais amplas da política. (BALL 1994 *apud* MAINARDES, p. 55)

Há ainda os efeitos de primeira e segunda ordem. Os de primeira ordem referem-se a mudanças na prática ou na estrutura, são evidentes pontual ou generalizadamente. Os de segunda ordem referem-se ao impacto das mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.

O Contexto de Estratégia Política envolve identificar o conjunto de atividades sociais e políticas necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política educacional. Consideramos, no nosso caso estudado, esse contexto como *locus* privilegiado para análise, de movimentos sociais, a forma como se organizam ou como reagem ou deixam de reagir às políticas ou à falta de política pública.

Embora reforce que é preciso articular processos macros e micros na análise de políticas públicas educacionais, Mainardes (2006) aponta que o Ciclo de Políticas tem sido criticado por diversos autores, sobretudo por não apresentar uma teoria do Estado clara, considerada importante para compreender política educacional e a relação com interesses econômicos. Também são feitas críticas sobre a falta de engajamento com as perspectivas neomarxistas e feministas (HATCHER & TROYNA, 1994 *apud* MAINARDES, 2006, p. 57) e que sua proposta de análise não considera os efeitos das políticas públicas sobre gênero e raça (LINGARD, 1996 *apud* MAINARDES, 2006, p. 57)<sup>8</sup>.

---

8 Ball enfatiza que existe um “desordenamento” que caracteriza a realidade das políticas (1992, *apud* MAINARDES, 2006, p. 10). Aqui nos perguntamos se esse “desordenamento” não seria a aparência própria dos conflitos de interesses, ao invés de uma simples “falta de ordem”. Sendo assim a aparente “falta de ordem” seria nada menos que a própria lógica operante nas disputas de poder entre sociedade e Estado/mercado.

No entanto, a maior das questões teóricas tem a ver com as tensões da Teoria Política, no contraste entre o pluralismo e o marxismo. Ao compreender que o poder político está dissolvido indiferenciadamente nos grupos de interesse e/ou pressão, quando Ball (*apud* MAINARDES, 2006, p. 10) insiste que há um “desordenamento” característico no fazer política pública, está afirmando que a distribuição desigual de poder é realidade dada dos sistemas sociais. Ao passo que Narciso (2019) aponta que é justamente a distribuição desigual de poderes que deve ser investigada, ao invés de ser ignorada ou mesmo dada como “natural” da sociedade:

Não é possível reduzir a complexidade social num conjunto de grupos de pressão, como se o poder fosse aleatoriamente distribuído sem qualquer processo estruturante que garanta unidade e permanência no modo como o poder político é desproporcionalmente dividido e, conseqüentemente, acumulado (obviedade negligenciada pelo pluralismo). (NARCISO, 2019, p. 349)

No marxismo a relação entre o político e o econômico é marco constitutivo do pensamento e interessa compreender como estas relações operam em termos analíticos e reais (*ibidem*, 2019). Não se trata, contudo, de privilegiar uma análise centrada no Estado, mas sim nas relações sociais dadas pelo capitalismo e na forma como o Estado, enquanto elemento constitutivo da sociedade, opera e interfere nas assimetrias de poder (CAVALCANTI, 2011).

Quando Vidovich (2002) sugere que “a influência do Estado precisa ser incorporada de forma mais ampla do que está evidente na abordagem delineada por Ball” e que “é necessário destacar, explicitamente, as inter-relações entre os diferentes níveis e contextos do processo político (macro, intermediário e micro) ao examinar como esses contextos estão continuamente inter-relacionados”, compreendemos que se faz uma crítica considerando a importância que a sistematização de Ball representa, buscando um diálogo entre diferentes correntes, na tentativa de contribuir com um viés crítico ao Ciclo de Políticas Públicas (VIDOVICH, 2002 *apud* Mainardes, 2006 p.58).

Ao privilegiar a política do discurso e as interpretações dos textos políticos como um campo de possibilidades de contrapontos e resistências, o “Ciclo de Políticas” corre o risco de naturalizar as relações assimétricas de poder. Por mais que os discursos sejam imersos na história, nas relações de poder e interesses, interessa-nos buscar, para além da leitura pós-moderna, ou em contraponto a ela, um método analítico que, aprofunde o papel político tanto do Estado quanto dos movimentos sociais e a relação entre ambos, trazendo para a arena as disputas presentes nas relações sociais capitalistas, o que torna

necessária uma teoria do Estado coerente com o pensamento social crítico, e, portanto marxista, que nos possa fornecer mais pistas para compreender as diferentes e desiguais relações que se estabelecem na elaboração de políticas públicas, bem como os limites do Estado em relação às demandas de classes.

## **2.2 Materialismo Histórico**

Frigotto (1997) expõe as diferenças entre os discursos e as práticas na educação, sobretudo na constituição das pesquisas acadêmicas em educação, indicando o materialismo histórico-dialético enquanto concepção de mundo “enquanto um método que permite uma apreensão radical (que vai à raiz) da realidade e, enquanto práxis, isto é unidade entre teoria e prática na busca de transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica”. (FRIGOTTO, 1997, p.73). Azevedo (2004), por sua vez, se refere ao marxismo como, mais que um método, um paradigma para compreensão da realidade, que se desdobra em um leque de tendências e teorias.

No campo da análise da realidade é fundamental que se leve em conta as determinações que organizam a sociedade/realidade em estudo, suas particularidades e relação entre a estrutura social e política e a produção, superando apreensões fenomênicas iniciais, através da “crítica, interpretação e avaliação dos fatos”, rastreando “sua conexão íntima”. (ibidem, 1997)

Ora, entre quem se dá essa “conexão íntima”? Frigotto, pelas palavras de Marx, afirma que é pelas categorias trabalho e relações sociais de produção, que se organizam os modos de produção da existência, e por isso mesmo o “homem concreto”, o conhecimento e, inclusive, a Educação. De modo que a realidade é produzida em determinadas circunstâncias, e que o conjunto de relações sociais (políticas, ideológicas, culturais, educacionais) é definido pela estrutura econômica da sociedade em que estão inseridos. (MARX, 1983, *apud* FRIGOTTO, 1997, p.80)

Numa perspectiva crítica dos estudos tradicionais marxianos, Bonnet & Huwiler (2018) trazem a relação entre o processo de elaboração de políticas públicas e a reprodução capitalista. Com enfoque diferente das leituras tradicionais, que tendem a pressupor um alto grau de influência de classe (dos capitalistas) sobre o Estado durante as etapas de definição de problemas e construção de agendas, formulação e implementação de políticas públicas, os autores defendem que essa formulação implica em uma concepção instrumentalista de Estado, simplesmente agenciado pelas “elites”. De modo que a relação entre burguesia e Estado não é compreendida como uma *causa* e

sim como *efeito* do próprio sistema capitalista, uma vez que coincidem objetivamente (POULANTZAS, 1991 *apud* BONNET & HUWILWER, 2018 p. 174).

Essa concepção parte da Teoria Derivacionista do Estado, por compreender que há uma separação entre o econômico e o político<sup>9</sup>, sendo essa separação uma característica constitutiva da sociedade capitalista, permite compreender o Estado como forma derivada, ou seja, como uma particularidade das relações sociais capitalistas. (BONNET & HUWILWER, 2018, 2018, p. 175)

A concepção derivacionista do Estado, propõe, como ponto de partida, que as relações entre política pública e as demandas da reprodução capitalistas sejam tomadas como relação objetiva. Isso implica dizer que o Estado está sendo também disputado por outras forças, que não só a dos capitais individuais ou de grupos monopolistas. Supõe a igualdade na capacidade dos cidadãos de influir sobre o Estado. No entanto:

Esto no implica, naturalmente, negar que los capitalistas gocen en los hechos de una capacidad privilegiada de influir sobre las políticas públicas ni tampoco que la investigación de este hecho resulte irrelevante. Pero la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista se revela como un asunto mucho más problemático asumiendo este punto de partida. La existencia misma de tal adecuación parece quedar en entredicho. (BONNET & HUWILWER, 2018, p. 176)

Com essa afirmação, os autores sustentam que existe efetivamente certa adequação das políticas públicas às demandas do capital, assim como existem os mecanismos para essa adequação. Para os autores, o processo de elaboração de política pública deve ser concebido como um processo de “tentativa e erro”, colocando o Estado, mediante às demandas e solicitações do capital “nem como todo poderoso, nem como completamente inoperante”, e que, diante do Estado, essas demandas do capital aparecem como crise, sendo “tentativa e erro” o modo de intervenção do Estado adequado ao capitalismo. (WIRTH, 2017 *apud* BONNET & HUWILER, 2018 p. 176).

Para tal, propõem que se parta do exame dos fatores que condicionam a relação entre política pública e reprodução capitalista, sem negar os privilégios dos capitalistas, mas partindo do pressuposto de que há uma “igualdade na capacidade” de influências dos cidadãos perante o Estado. (ibidem, 2018)

9 De acordo com LEITE (2020, p.33) foi a partir das formulações de Gramsci que se fundaram as bases da “compreensão do Estado e da forma política como espelhamentos do modo econômico de produção capitalista”. Gramsci vai além da concepção instrumentalista, que colocava o Estado reduzido a relações de força apenas econômicas, compreendendo a política como uma categoria independente do Estado.

Segundo os autores, existem dois tipos de limites para a intervenção do Estado, de atividade e de sistema<sup>10</sup>. O limite de sistema está relacionado, “em última instância” com a separação entre as esferas econômica e política, em que o Estado deve ser analisado não apenas sob relações de força que se reduzem a relações econômicas. Essa separação tem como fundamento a separação contratual (de caráter privado) entre os proprietários dos meios de produção e os proprietários de força de trabalho, e a esfera da circulação da força de trabalho como mercadoria, é, portanto, a esfera de intervenção do Estado<sup>11</sup>.

No entanto, existem uma série de fatores, históricos e geográficos que contribuem para os limites da atividade estatal. Os ‘limites de atividade’ variam de acordo com a modificação dos modos de acumulação e dominação nos distintos períodos do capitalismo (através da luta de classes), as características históricas e geográficas dos Estados e sua capacidade de intervir em determinados problemas frente às demandas da reprodução capitalista, sempre levando em conta que o Estado é forma política particularizada das relações sociais capitalistas.

De acordo com os autores, o primeiro fator que limita a adequação das políticas públicas às exigências da reprodução capitalistas é a identificação dos requisitos necessários para a manutenção do sistema: a burocracia estatal “não sabe” ou “sabe menos” que os capitalistas individuais<sup>12</sup>. A reprodução capitalista, afirmam, é “um processo anárquico” que abriga conflitos e contradições inerentes à reprodução capitalista e essa “anarquia inseparável do processo” impede, ou impõe limites intransponíveis à identificação das suas exigências, tanto para capitalistas quanto para funcionários do Estado.

---

10 Esse debate sobre “limite de sistema” e “limite de atividade” é feito, conforme indicado pelos autores, entre Blanke, Jürgens y Kastendiek (2017)

11 Essa temática será desenvolvida adiante, no capítulo 3.

12 Embora os autores façam referência aos conflitos de classe, aqui apenas aparecem os interesses individuais dos capitalistas, não o interesse da classe dos capitalistas, que eles afirmam não existir como classe coesa. O que nos faz pensar nessa formulação de classe como de sujeitos organizados e não como as necessidades do capital – que são o verdadeiro sujeito das demandas do capital. Mas como sujeitos capitalistas, que representam frações de classe capitalista, que mesmo agindo, aparentemente de forma individual e anárquica, suas ações se articulam, porque convergem para a execução de objetivos que são idênticos.



Aqui nos parece que há uma possível interpretação de que a “separação entre o político e o econômico”, ao contrário de um processo histórico de concentração de poder entre a figura política e a econômica, como exemplo na Idade Média ou no Estado Absolutista, seria uma espécie de ‘não comunicação’ entre o capital e o Estado, o que não nos parece legítimo. Há sim uma comunicação clara, ou uma disputa de interesses que trazem as demandas dos capitalistas, como grupos ou individualmente de maneira bastante clara, assim como a forma com que atuam sobre governos e pautam políticas de Estado. No Brasil, por exemplo chamada “Bancada BBB” - do Boi, da Bíblia e da Bala é um exemplo nítido de que essa ‘anarquia’ não existe. Na Educação, as ‘Mães do Agro’ são prova de que os detalhes não estão fora da estratégia, quando se organizam para investigar livros didáticos, com aval do Ministério da Educação, em busca de identificar materiais que trazem visão crítica ao agronegócio<sup>13</sup>.

O segundo fator é a forma como as características da reprodução capitalista são incorporadas pelo aparelho estatal, histórica e objetivamente, assim como refletem nos processos administrativos e na atuação dos burocratas.

Dentro da Ciência Política, estes limites de identificação dos requisitos aparecem como um ‘limite de racionalidade’, uma elaboração teórica que surgiu como resposta ao racionalismo, corrente influente nas décadas de 50 e 60, que buscava maximização de resultados e atribuía aos planejadores individuais a tarefa de conhecer extensivamente as alternativas para elaboração política, bem como sua insuficiência em criar respostas adequadas.

Refutando a ideia de que a racionalidade é limitada por questões cognitivas e subjetivas, os autores encontram em Lindblom (2007) a afirmação de que a limitação da racionalidade está ligada à própria irracionalidade objetiva do processo de reprodução capitalista e suas exigências que se colocam como problemas (a contradição capital x trabalho, por exemplo) para a intervenção do Estado.

Ao mesmo tempo os autores atribuem aos servidores públicos ou ao “pessoal do Estado” as limitações originadas da ‘falta de acordo entre partidos políticos e cidadãos da sociedade civil como um todo’, afirmando que “não há preferências reveladas na maioria dos assuntos públicos”, ao menos que as discussões públicas despertem os cidadãos

---

13 “Lobby do agronegócio se organiza para “fiscalizar” material escolar.” Matéria disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/10/lobby-do-agronegocio-se-organiza-para-fiscalizar-material-escolar>, acessado em 26/01/2023

para os problemas sociais em questão (LINDBLOM, *apud* BONNET & HUWILER, 2018, p.180).

Novamente nesse ponto percebemos uma diferença entre a teoria e a prática, trazendo o exemplo de que em Paraty, entre os anos de 2013 e 2019 tivemos nítidos exemplos de esforços da Secretaria de Educação, em termos de atender às demandas do mercado editorial e educacional, com contratos de milhares de reais em livros didáticos adicionais aos do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), por exemplo, além das parcerias com institutos privados que prometem ‘resolver’ problemas educacionais, que são responsabilidade do Estado. Esses exemplos concretos trazem a reflexão de que existe uma racionalidade e uma intencionalidade dadas por interesses capitalistas aos agentes de governo e de Estado, que por sua vez não são totalmente neutros, ou seja, tem alinhamento político ideológico e produzem um Estado que atende às demandas do mercado.

Ao contrário de Lindblom, porém, Bonnet & Huwiler (2018) argumentam que não há estabilidade entre quadros políticos e econômicos, sobretudo no contexto da América Latina e mais ainda sob a perspectiva da reprodução capitalista como ‘processo anárquico’, e justamente por isso, o processo de elaboração de políticas públicas se torna um processo de ‘tentativa e erro’:

A formulação de políticas é um processo de aproximações sucessivas de alguns objetivos desejados que também estão mudando à luz de novas considerações. A tomada de decisões de políticas é, na melhor das hipóteses, um processo difícil (LINDBLOM, 2007 *apud*, BONNET & HUWILER, 2018, p. 219, tradução nossa).

Citando Marx, os autores afirmam que existe uma incapacidade da burocracia em representar interesses universais frente a interesses particulares da sociedade civil. A separação entre Estado e sociedade civil ao mesmo tempo que é condição própria da sua existência, é a causa de sua impotência. (BONNET & HUWILER, 2018, p.183). De modo que o Estado, como o conhecemos, varia de dois processos:

O primeiro diz respeito às respostas que as políticas públicas devem dar a problemas emergentes da reprodução capitalista (que ao mesmo tempo vai moldando a estrutura e os burocratas) e o segundo é referente à administração, ou a rotina administrativa, que conserva o aparato Estatal e está nas mãos dos burocratas.

No entanto os autores subestimam, ou dão pouca ênfase para a ação que os problemas da reprodução capitalista tem sobre os burocratas, dando a impressão de que há uma espécie de separação entre o ‘pessoal do Estado’ e a política, definitivamente. É

como se os burocratas fossem neutros politicamente, sem filiação partidária ou adesão a correntes ideológicas, ou não sofressem incentivos, pressões e determinações. E mais, é como se o quadro da burocracia estatal fosse tomado por pessoal fixo. Em Paraty, por exemplo, grande parte dos altos cargos das secretarias municipais, que compõem o ‘pessoal do Estado’ em nível administrativo municipal não são servidores de carreira, necessariamente, mas indicações políticas, por meio de cargos comissionados.

Sobre esse ponto, os autores, mesmo que separando o ‘pessoal político’ do ‘pessoal burocrático’, afirmam em concordância com a inquietação que trazemos, apontando que ambos não deixam de ser indivíduos inseridos em categorias sociais interessadas em sua autocoservação. E esse interesse em ‘salvar suas peles’ impõe um limite a mais para a relação entre política pública e adequação capitalista, ou, como propomos aqui, um limite a menos para que políticas públicas se adequem aos interesses do capital.

Há que se ter em conta que o aparato estatal também encontra limites de conformação histórica: “a sedimentação das respostas a problemas passados”. Essas heranças do passado, junto à complexidade dos conflitos entre classes (que por sua vez são expressão objetiva das necessidades de reprodução capitalista) são incorporados na agenda do Estado causando grande fragmentação e incoerências, que são fatores limitantes às políticas públicas, produzindo também um Estado igualmente fragmentado e incoerente<sup>14</sup>.

E é através dos conflitos de classe que o aparelho estatal é impedido de atuar de modo unitário e coerente. De modo que a impossibilidade de coerência e de unificação estratégica planejada de política pública não são particularidades de um determinado partido ou programa político, mas como uma particularidade inerente ao sistema capitalista (HIRSCH, J., 2017 *apud* BONNET & HUWILER, 2018, p. 183). Ou ainda, de acordo com Poulantzas (1980) “*el establecimiento de la política del Estado deve ser considerado como el resultado de las contradicciones de classe inseridas em la estructura*

---

14 Os autores focam sua análise a partir dos governos progressistas da América Latina no início do século XXI. A questão da coerência passa a não fazer sentido, no nosso entendimento quando os governos progressistas dão lugar a governos de caráter fascista, como no caso do Estado brasileiro nos últimos anos (2016-2022), que numa perspectiva de governo e de política social, é totalmente coerente. Negligente com o povo, lascivo economicamente, genocida. Faz sentido pensar em incoerências quando temos governos progressistas à frente do Estado, uma vez que ficam evidentes as dificuldades em conciliar políticas sociais e ambientais a políticas econômicas.

*misma del Estado*” e é essa fragmentação que garante a dominação da burguesia. (POULANTZAS, 1980 *apud* BONNET & HUWILER, 2018, p. 183)

Dentre os pontos de destaque que parecem importantes a partir dessa leitura, além de partirem do entendimento do Estado como forma derivada das relações sociais particulares do capitalismo, é o entendimento de que não há possibilidade de coesão e unidade, seja para medidas neoliberais de aumento de ganho de capital, sejam programas sociais de bem-estar social. Faz parte do sistema não ter princípios políticos claros, para que possa confundir e lidar com a impossibilidade de atuação efetiva para qualquer um dos lados, uma vez que é pelas diferentes lutas de interesses (de classe, se admitirmos essa divisão de maneira não ortodoxa) que a agenda é disputada.

Aqui temos uma outra questão: enquanto os autores afirmam que, do ponto de vista do aparelho estatal, as demandas da reprodução capitalista não são incorporadas como tais, mas como conflitos de classes afetadas por um ou mais problemas, do ponto de vista das classes, o Estado é objeto de disputa e, embora seja limitado pela condição própria que o criou, é o espaço em que se dá a luta social por política pública, sendo que as classes, que aqui vamos chamar de movimento social, também mobilizam o Estado em torno de seus próprios interesses.

### 3. Estado, que Estado?

Partindo da afirmação de Masson (2012, p.2), de que “a explicitação do posicionamento do pesquisador poderia levar a um uso mais consciente dos referenciais teóricos e a maior aprofundamento das análises das políticas educacionais”, tomamos esse capítulo como necessário para localizar a teoria de Estado que estamos adotando, a fim de identificar tanto os referenciais teóricos base, como alguns posicionamentos epistemológicos.

De acordo com Mascaro (2013), é premente construir a compreensão de uma Teoria do Estado que aponte para suas contradições inerentes, superando as concepções conservadoras e juspositivistas, que o explicam a partir de si mesmo, sem aprofundar compreensão de seus aspectos causais, estruturais, relacionais e históricos.

As ideias aqui apresentadas estão presentes nos estudos marxistas do final do século XX, tendo como base o debate alemão acerca da derivação do Estado, apoiado sobretudo na leitura da obra “O Capital”, de Karl Marx. A “Teoria da Derivação” (CALDAS, 2021) compreende a forma política como derivação da forma-mercadoria, ou seja, compreende-se que há uma vinculação indissociável entre a forma política e as formas econômicas no capitalismo, intermediada pela luta de classes, compreensão que busca apreender a totalidade das relações sociais e suas estruturas, contradições, conflitos e crises.

Ao contrário das leituras habituais parcialmente críticas sobre Estado e política, ou das teorias liberais, quantitativas e empiristas, que se limitam a descrever sistemas e funcionamentos, ou mesmo padrões de concretude política, se faz necessário um posicionamento crítico, que supere explicações satisfatórias ao neoliberalismo (MASCARO 2013), ou ainda àqueles que se limitam a buscar o Estado de bem-estar social como superação para as crises imanentes do capitalismo.

A partir do entendimento de que “todas as instituições sociais e as formas de sociabilidade são constituídas e reconstituídas pelo Estado” (MASCARO 2016, p. 126), o autor reconhece que a política passa necessariamente pelo Estado, tanto no que ele nega (e reprime), quanto no que ele legitima, sendo necessário aprofundar a compreensão de quais são seus limites políticos, suas relações com os interesses do capital e as contradições sociais que essas relações produzem.

Para iniciar os estudos sobre a totalidade social, Caldas (2018) afirma que é necessário partir da filosofia, associada às demais áreas das ciências humanas. O autor inicia os estudos sobre Estado a partir dos três caminhos da filosofia do direito contemporâneo, a saber: o juspositivismo, o não juspositivismo e o marxismo.

O juspositivismo marca o surgimento da Teoria Geral do Estado (início do século XX), através do teórico alemão Georg Jellinek, conhecido como juspositivista eclético, que traz uma compreensão do direito como um dado cultural, sendo o Estado e o Direito um “amalgama” entre elementos históricos e éticos na sociedade, definindo os valores sociais comuns - desenvolvimento nacional, individual e solidário, de evolução coletiva e progressiva. De modo que a finalidade do Estado, para o juspositivismo eclético, é garantir o Direito, assim como é a existência do Direito que garante o Estado.

Criticando o juspositivismo eclético, o juspositivismo estrito propõe uma análise estritamente científica, em que o fenômeno jurídico se restrinja à sua normatividade – a soberania de um país é o poder de criar uma norma, uma lei, assim como os limites de um Estado são dados por uma norma, a constituição. Sem considerar a interferência da sociologia e da cultura e sem separação entre Estado e Direito, tal corrente tampouco faz a discussão sobre quais valores devem orientar as finalidades do Estado.

Uma terceira corrente, a do juspositivismo ético vai criticar a compreensão estrita da normatividade estatal, adicionando um elemento de finalidade ao Estado, que passa a ter como propósito o “bem comum”, e abre uma discussão para elementos de uma “racionalidade ética”, orientadores da construção do direito, do diálogo e da equidade entre agentes sociais.

As críticas a essa corrente, que, segundo Caldas (2018) tem Jürgem Habermas como seu principal expoente, são feitas no sentido de que, ao incorporar uma racionalidade ética, não foram incluídas as relações culturais e sociológicas e, portanto, históricas que constituem a construção do Direito e do Estado.

As discussões sobre Estado e Direito passaram, a partir da Teoria Geral do Estado como disciplina acadêmica, a compreender o Estado como constituído de três elementos base: soberania, povo e território (CALDAS, 2018, p.17). Através da discussão de soberania o juspositivismo foi sendo criticado, com destaque para dois teóricos que focaram seus estudos no conceito de poder: Carl Schmitt e Michael Foucault.

Schmitt, inverteu o argumento positivista de que a norma conferia poderes ao Estado. Para o autor, ao contrário, o Estado é quem detém o poder e, portanto, é ele quem define a norma, assim como é ele quem define a exceção.

Por sua vez, Foucault, através dos estudos da microfísica do poder, afirma que a soberania do Estado está relacionada com o poder que membros do próprio Estado têm de estabelecer sobre o que é o direito, sendo capazes de atuar fora dos limites estabelecidos pela normatividade jurídica. Sobre eles, escreve Caldas:

Na teoria foucaultiana, tanto os membros do Executivo, como os do Legislativo e do Judiciário, cada qual a seu modo e em determinada situação, são capazes do exercício do poder fora dos limites normativos, ou ainda, dito de outra maneira, estão aptos a estabelecer o que é o direito. O mesmo ocorre com outros espaços fora do Estado, no qual uma legalidade própria e operante se instala. Reforçando a premissa schmittiana, o êxito concreto no exercício do poder é que estabelece a ordem vigente e permite legitimar a ação, o que pode ocorrer por meio do discurso jurídico-legal ou não (isso ocorre, por exemplo, quando uma autoridade judiciária afirma que apenas está aplicando uma interpretação do direito, mas na realidade está apenas exercendo arbitrariamente o poder que detém).” (CALDAS, 2018, p. 20).

Reconhecendo a importância das leituras centradas nas relações sociais de poder, Caldas (2018) vai propor a articulação entre o debate entre soberania estatal, poder e os conceitos de hegemonia de Antonio Gramsci e de aparelho estatal de Louis Althusser, uma vez entendendo que o poder pode contrariar a lei, desde que esteja em conformidade com a hegemonia e com a estrutura social vigente:

O grau de uma decisão política ou judicial está diretamente relacionado à sua afinidade com o bloco hegemônico – voltado à conservação da ordem – que exerce seu domínio sobre a totalidade social (econômica, política, cultural etc.). Ademais, a ideologia não deve ser vista apenas [como] uma forma idealizada de ver o mundo, mas sim como expressão de relações sociais materialmente construídas que reproduzem essa mesma sociabilidade estabelecida. Por essa razão, a tentativa de se exercer o poder na contramão da ideologia encontra uma contratendência concreta, não apenas ideal. (CALDAS, C. 2018, p.20)

Abrindo o debate para o terceiro caminho da filosofia contemporânea, Caldas (2018) retoma o marxismo, pontua o marxismo soviético e, contrapondo-se a ele, apoia-se nas teorias marxistas cujos autores identificam, a partir da década de 60, a relação entre o Estado – forma política e forma jurídica – e a forma mercadoria.

Entre tais autores, nos aproximaremos de CALDAS (2018; 2021), MASCARO (2013), CATINI (2013) HOSHIKA (2022) que destacam o jurista marxista Evgeni Pachukanis<sup>15</sup>, com ideias que apresentaremos sinteticamente a seguir.

Na perspectiva histórico-materialista de Pachukanis parte-se do ponto de que, nas relações sociais capitalistas, o valor se tornou central e se vincula a relações sociais que, por sua vez, tornam possíveis sua própria realização, relações estas que se estendem por todo o conjunto social, quer percebamos ou não:

A grande mudança no fundamento das relações sociais que deu forma ao modo de produção capitalista foi a transformação da força de trabalho em mercadoria, que em conjunto com a expropriação dos meios de trabalho dos trabalhadores, e com o aumento explosivo da capacidade das forças produtivas, dentre outros fatores, revolucionaram completamente o modo de viver (CATINI, 2013, p.15)

A mercadoria é apresentada por Marx em O Capital (1867 [2013]) como um elemento estrutural da sociedade capitalista. É sua estruturação como objetividade e subjetividade nas relações sociais que a torna central no processo. Como objetividade tem-se a constituição histórica da força de trabalho vendável, e como subjetividade tem-se a constituição de todas as “formas correspondentes”, a construção da liberdade abstrata, normatividade jurídica, social e cultural (MASCARO, 2013, p. 121)

As análises sobre o trabalho em diferentes períodos históricos permitem uma caracterização do trabalho assalariado como categoria própria do capitalismo, portanto de sua apropriação a partir de uma classe (burguesa), fundamento da lógica capitalista. É a partir da relação entre compra e venda de força de trabalho que surge o Estado moderno, com o papel historicamente ‘novo’ de mediar essas relações, através do direito:

A dependência do capitalismo, em relação ao Estado e ao direito não decorre de uma condição subjetiva, de uma vontade de uma classe ou de um indivíduo simplesmente, mas se encontra no próprio modo como as relações sociais da economia capitalista se estruturam (CALDAS, 2018, p.23).

Ao contrário do escravagismo/colonialismo e feudalismo, em que os escravos/servos eram considerados propriedade, no capitalismo os trabalhadores são considerados sujeitos de direito, são considerados livres e não coagidos a vender sua

---

15 Pachukanis (1981-1937) foi um dos mais proeminentes juristas soviéticos, responsável pela formulação, a partir de Karl Marx, do direito como forma burguesa. Com o stalinismo, Pachukanis foi duramente perseguido até ser preso e executado, em 1937, tendo suas contribuições proibidas de circular até a morte de Stálin. (Caldas, 2017)



força de trabalho, embora não tenham o direito de não a vender, sob o risco de não poder se reproduzir enquanto sujeitos. É uma escolha constrangida, porque não diz respeito a vender ou não sua força de trabalho, mas, no limite, para quem será vendida. (HOSHIKA, 2022, P. 84)

Ao se transformar em uma mercadoria, a categoria trabalho deve ser analisada a partir de suas determinações históricas, e não como uma categoria supra-histórica. O trabalho então, como elemento do modo de produção capitalista tem uma “dupla determinação – como processo de valorização e como trabalho concreto” (CATINI, 2013, p.16), que se traduz na oposição entre o valor de uso (trabalho útil, concreto) e o valor de troca (trabalho abstrato). Afirma Catini:

“A oposição se dá entre dois conteúdos: um material, o valor de uso, a capacidade da mercadoria de satisfazer necessidades humanas, e o outro social, o valor, um quantum de trabalho abstrato objetivado no processo de sua produção, que permite a igualação e troca das diferentes mercadorias. Tais conteúdos se originam do duplo caráter do trabalho produtor de mercadorias – trabalho concreto útil e trabalho abstrato. O trabalho concreto se refere aos trabalhos particulares do pedreiro, do operário, da professora, etc, enquanto o trabalho abstrato consiste numa substância puramente social, advinda de uma redução objetiva dos diferentes trabalhos concretos, e que possui como determinação qualitativa seu caráter “geral”” (CATINI, 2013, p.19).

De modo que, ao serem reduzidas a propriedades particulares de cada trabalho concreto é que se permite que as mercadorias passem a ter caráter de valor abstrato, podendo ser trocadas no mercado por outras mercadorias. “O trabalho abstrato é base do funcionamento do capitalismo” e é na troca geral das mercadorias que o trabalho concreto é reduzido à quantidade de trabalho abstrato empregado, objetivado, na produção. Quer dizer, ao trocar mercadorias, equiparam-se diferentes trabalhos abstratos, sem que se tenha consciência da abstração dos trabalhos concretos”. (CATINI, 2013, p.20).

No entanto “a força de trabalho não é uma mercadoria qualquer”, ela guarda o fundamento do modo de acumulação de capital, que é o fato de agregar valor durante a produção, ela é um meio para a valorização do valor, como afirma Marx: “A produção de mais-valia, que compreende a conservação do valor adiantado inicialmente, apresenta-se assim como a finalidade determinante, o interesse impulsor e o resultado final do processo de produção capitalista, em virtude do qual o valor originário se transforma em capital” (MARX, 1978, p.8 *apud* CATINI, 2013, p. 18).

É na produção, portanto, que o processo do trabalho gera mais-valor, uma vez que no trabalho assalariado está oculta a apropriação do tempo de trabalho que o capitalista tem perante o tempo do trabalhador, quando este já trabalhou para pagar seus custos e segue trabalhando mais, gerando o mais-trabalho, em troca de um salário, que por sua vez oculta essa diferença.

Enquanto na produção o valor é gerado, é na troca, precisamente na esfera da circulação, que ele se realiza. A mercadoria realiza seu valor, que não é só de uso, mas também é de troca e também a mais-valia. E isso não é tudo, uma vez que apagado o valor de uso de uma mercadoria, e, portanto, o reconhecimento do trabalho humano concreto, se lhe atribuírem ao trabalho abstrato seu valor, desembocando numa relação “fantasmagórica” (MARX, 2013, p. 161) entre coisas. Como fundamento social, a forma mercadoria termina por produzir relações sociais reificadas, em que “as pessoas dão suportes para a relação entre coisas e as relações sociais se dão mediadas pelas coisas” (CATINI, 2013, p. 23).

A força de trabalho, enquanto mercadoria, é passível de troca no mercado, a ser comprada pelo capitalista, movimento que insere ambos como proprietários e portanto, livres para a troca. A liberdade aqui está restrita ao mecanismo de celebração de contratos e a igualdade tem caráter jurídico, ou seja, devem existir normas recíprocas, para ambas as partes que vendem e compram trabalho, assim como para o conjunto da sociedade. O Estado assume o papel de garantir o respeito às leis e aos contratos, garantindo igualmente o direito à exploração do trabalho e à acumulação do capital, dando os contornos jurídicos das relações sociais como sujeitos de direito.

Aqui temos um importante ponto, que é o desnudamento teórico da generalização da propriedade privada como forma social, na figura do sujeito de direito. Esse vínculo social, que se desdobra em um vínculo contratual, tem duas formas absurdas de se apresentar, que se condicionam: de um lado as relações entre homens que são coisas e de outro a relação dos homens que só enquanto coisas (objetos) são reconhecidos como sujeitos. (PACHUKANIS, 1972, *apud* CATINI, 2013, p. 24)

Uma vez livre para trocar suas mercadorias por dinheiro (salário), para comprar outras mercadorias e poder seguir vendendo a sua própria, o trabalhador, assim como o capitalista, necessita de uma forma jurídica que assegure a troca entre quem detém, por um lado, os meios de produção e, portanto, a possibilidade de se apropriar do tempo de trabalho de alguém, e por outro lado, desse alguém que, desprovido dos meios de produção, só tem a própria força para venda. De modo que “os sujeitos de direito se

relacionam reciprocamente como proprietários privados de mercadorias equivalentes” (HOSHIKA, 2022, p.80)

Para garantir a realização desses contratos, a forma jurídica, que é inseparável da forma política, deve estar apartada dos interesses diretos de ambas as partes, ao mesmo tempo em que deve conferir reconhecimento jurídico, admitindo-os como sujeitos de direito, em relação de igualdade jurídica para vínculo contratual.

A forma mercadoria, ao mesmo tempo em que constitui a realidade da sociabilidade capitalista, é formada pelas relações sociais que se dão dentro dessa mesma sociedade, de maneira concreta (MASCARO, 2013). De modo que a generalização da forma mercadoria como base das relações sociais estabelece a forma-valor como efetividade e sentido, construindo relações sociais fundamentadas pelo mercado. Assim, na sociedade em que a troca é fundamento generalizado, para poderem ser trocadas, as mercadorias precisam ser equiparadas universalmente, tornado o trabalho uma unidade abstrata de valor (não dada pelo valor de uso, mas aqui pelo valor de troca, que é a parte aparente da realização) e o dinheiro como centralidade:

“O dinheiro se constitui, a partir daí, como elemento central de tal equiparação. As mercadorias assumem forma de um valor de troca universal, referenciado em dinheiro. Nesse processo todo, do trabalho abstrato ao dinheiro, a mercadoria se talha na fôrma do valor, valor de troca.” (MASCARO, 2013, p. 29)

O dinheiro, nas relações sociais capitalistas, pressupõe uma instância “externa”, mas “necessária” para sua existência, que é o Estado. (MASCARO, 2013, p.30) Por sua vez o Estado, enquanto instância separada diretamente dos agentes econômicos, é atravessado por contradições, pressões e movimentos da sociedade, que podem inclusive desembocar em ações contrárias à própria valorização do valor (MASCARO, 2013). Com isso não se pode dizer que o Estado é uma forma funcional operada por um sujeito ou uma classe exclusiva de sujeitos, dotados de explícita intencionalidade. O Estado, se dando “às costas dos indivíduos”, exerce coerção não pela sua “anúnciação, de sua declaração ou de sua aceitação”, “mas sim mediante mecanismos fetichizados que são basilares e configuram as próprias interações” sociais. (MASCARO, 2013, p. 31).

De modo que o Estado, enquanto forma política, é ao mesmo tempo fundamental para a realização da forma-valor e produto de sua constituição. Somente com a instituição

---

16 Essa separação é a princípio uma vez que “ao contrário de enxergar no aparato estatal uma autonomia que pareça apartada da sociedade, em verdade o Estado está nela mergulhado, de modo ao mesmo tempo derivado e ativo.” (MASCARO, 2013, p. 100)

definitiva da socialização capitalista, em suas formas sociais, como o trabalho assalariado, mercadoria, etc, é que o Estado se configura tal como conhecemos hoje, como um aparato político que garante a troca como sentido social, por meio dos contratos e da garantia do direito à propriedade privada (MASCARO, 2013, p.34).

“Na totalidade social, o primado do econômico não se faz à custa do político, mas, pelo contrário, é realizado em conjunto, constituindo uma unidade na multiplicidade. Tampouco essa totalidade é de vetores causais aleatórios, como se o político gerasse o econômico ou vice-versa. Trata-se de uma totalidade estruturada [...] Na verdade, o político e o jurídico se estabelecem no mesmo todo das relações de produção, ainda que num entrelaçamento dialético de primazia das últimas em face das primeiras no que tange ao processo de constituição da sociabilidade” (MASCARO, 2013, p. 36).

De acordo com Caldas (2018), Pachuckanis parte do princípio de que o Estado não é uma organização política trans-histórica e universal. O Estado contemporâneo como conhecemos tem uma forma jurídica particular, que só pode ser compreendida na perspectiva metodológica histórico-materialista, sobretudo a partir das relações sociais capitalistas, com foco no trabalho como categoria de análise.

O Estado, enquanto forma política estatal é identificado pela sua relação com elementos que compõem o conjunto das relações sociais capitalistas, “permeadas pela forma-mercadoria e pelo antagonismo de classes entre o capital e o trabalho assalariado” (MASCARO, 2013, p. 37), e não se dá senão em um processo longo, contraditório, e conflituoso, atravessado pela luta de classes.

É no bojo das relações em que o Estado é constituído que a esfera pública se estabelece, oriunda das relações de produção e necessariamente apartada delas, embora estejam inexoravelmente ligadas, assegurando as “condições de reprodução do valor”, como já citadas anteriormente. As instituições públicas daí resultantes, no entanto, não surgem espontânea e intencionalmente, senão em processo de transformação histórica, em relação com os diferentes arranjos sociais de modos de produção passados. Como forma social, o Estado e a forma política, contudo, só podem ser configurados a partir da “conversão de todas as coisas e pessoas em mercadorias” (MASCARO, 2013, p.44), revelando que o núcleo da forma política estatal não seja outra coisa que não as relações com a forma social da qual faz parte, tanto de modo harmonioso quanto conflituoso com a reprodução capitalista, resultando dessas relações instituições políticas variáveis, tanto

na reação às movimentações da sociedade quanto na distância ou proximidade das questões diretamente ligadas à reprodução social do capital:

“Então, na materialização da forma política estatal, há uma pluralidade de instituições que lhe são imediatas e uma pluralidade de instituições sociais que lhe são próximas ou distantes, no complexo de relações sociais capitalistas. Daí que, por instituições políticas, podem ser identificadas tanto aquelas internas ao Estado quanto aquelas que lhe sejam correlatas, gravitando também no eixo político da reprodução social.” (MASCARO, 2013, p. 51)

Nessa perspectiva, por consequência, o Estado não é neutro, nem imparcial, embora tampouco possa ser identificado exclusivamente como aparelho de dominação da burguesia, uma vez que contraditoriamente se exercem sobre ele disputas que, inclusive, podem se dar contra os interesses dos capitalistas. (MASCARO, 2013, p.23). No entanto ele é necessário para a produção e reprodução capitalistas, na condição de “estranho a cada burguês e a cada trabalhador explorado”:

A existência de um nível político apartado dos agentes econômicos individuais dá a possibilidade de influir na constituição de subjetividades e lhes atribuir garantias jurídicas e políticas que corroboram para a própria reprodução da circulação mercantil e produtiva. E, ao contribuir para tornar explorador e explorado sujeitos de direito, sob um único regime político e um território unificado normativamente, o Estado constitui, ainda afirmativamente, o espaço de uma comunidade, no qual se dá o amálgama de capitalistas e trabalhadores sob o signo de uma pátria ou nação (MASCARO, 2013, p.21)

No entanto, existe diferença entre o Estado como forma política e as instituições públicas (ibidem, 2018). A forma política estatal é maior que os limites do Estado. Enquanto forma política é um complexo de relações sociais necessárias à reprodução capitalista, o Estado é o núcleo material da forma política, através de suas instituições. A forma-valor está ligada à forma política que vai desenhando as instituições, como o poder do Estado de reprimir (monopólio da violência) ou de gerar, regular e controlar as leis e o dinheiro, por exemplo.

A derivação das instituições é um fato histórico e por isso mesmo carrega contradições, conflitos e por muitas vezes oposições à reprodução capitalista, uma vez que estão sujeitas às dinâmicas das lutas de classes, se tornando campo de disputas políticas variadas. O que permite MASCARO (2013, p. 48) afirmar que “as situações variáveis das lutas de classes determinaram as peculiaridades das lutas políticas”.

Por serem constituídas, na história do Estado capitalista, como um aparato separado, portanto, de mediação, para a realização da forma-valor, “as instituições políticas se relacionam de modos variados” (MASCARO, 2013, p. 49) com os interesses econômicos e políticos das diferentes classes sociais. Há aqueles setores que estão diretamente atrelados à valorização do valor, que representam prioridade em relação a outros, como por exemplo infraestrutura, recursos naturais e energia, frente ao desenvolvimento social e direitos humanos. Assim como há variadas relações entre o Estado e as “instituições ideológicas” (MASCARO, 2013, p. 51), sendo a educação e os meios de comunicação em massa exemplos de instituições muito próximas e fundamentais ao papel do Estado.

Particularmente na “instituição ideológica” educação, a escola será lida como instrumento das classes burguesas para atuar hegemonicamente dentro do Estado. (ALTHUSSER, 1980 apud CATINI, 2013, p. 166). Essa contundente crítica à escola como um espaço de íntima relação com a reprodução social capitalista permitiu desdobramentos de estudos sobre escola como forma social capitalista, como aponta Catini (2013), em estudo que será abordado no próximo subtópico.

### **3.1 Educação, que Educação?**

No Quilombo do Campinho da Independência, conta-se que, nos tempos antes da rodovia Rio-Santos não havia escola, mas, de tempos em tempos, antes de períodos eleitorais, aparecia alguém para ensinar as pessoas a escrever o próprio nome. Depois de poder assinar para votar, os ‘professores’ só retornavam nas vésperas da próxima eleição<sup>17</sup>.

Ao se perguntar sobre o significado que a escola assume como um direito social, Catini (2013) propõe uma reflexão crítica sobre o lugar que a educação escolar ocupa no interior das relações sociais capitalistas. A autora parte da constatação das relações fetichistas na educação, em que o conteúdo está subsumido à forma, ou seja, a forma escolar prevalece sobre a formação escolar, uma vez que, a partir da generalização e da naturalização da forma escolar, não se pode mais “pensar a educação sem a escola”. (SAVIANI, *apud* CATINI, 2013, p. 9.)

---

17 Fala realizada na recepção de grupos no turismo de Base Comunitária do Quilombo do Campinho, em junho de 2023.

Como apontado anteriormente, é no surgimento do trabalho livre que o direito se constitui, inclusive o direito à educação escolar. O sujeito de direito é o ápice do fetichismo e da reificação, uma vez que a generalização da propriedade privada, permite a organização social dos homens como coisas e como sujeitos proprietários, seja dos meios de produção, seja de sua mercadoria força de trabalho.

“Em suma, o sujeito do direito é, portanto, a personificação da propriedade privada, seu duplo jurídico. A força de trabalho, essa forma mercantil, é a base da ideologia do direito, uma qualidade do sujeito que se resume na “capacidade jurídica de se pertencer a si mesmo, isto é, de ser proprietário de si”, o que ocorre na medida em que o indivíduo é considerado apto para relações sociais, tendo “consciência jurídica da livre propriedade de si próprio” (EDELMAN, 1976, 29). Com isso, a igualdade jurídica perante o Estado não entra em contradição com a forma capital. O capital, sendo esta relação social que se materializa em coisas, necessita do direito, pois este direito é imprescindível para a circulação de mercadorias e para a própria exploração do trabalho.” (CATINI, 2013, p. 30)

No entanto, ao mesmo tempo em que afirma a igualdade jurídica, o direito simultaneamente nega a fundamental diferença entre os ditos proprietários, que é “a desigualdade profunda entre os donos dos meios de produção e os expropriados”, a esfera da circulação reflete igualdade jurídica, mas “é completada pela relação de produção que se assenta sobre a desigualdade” (CATINI, 2013, p. 27). E é sobre essa desigualdade, legitimada pelo Estado, que se constitui a forma jurídica e o sujeito de direito.

A igualdade abstrata, como forma social, que esconde a desigualdade fundante da sociedade, se estende para a educação. A função social da escola em socializar e difundir conhecimentos, educando de uma maneira específica - educar para o trabalho - seja para os donos dos meios de produção ou os expropriados (em escolas diferentes), surge sob a forma de um direito social. Ao afirmar que “a educação como um direito social pressupõe a força de trabalho como mercadoria” (CATINI, 2013, p. 32) a autora apresenta uma importante digressão histórica, para evidenciar que, no Brasil, trabalho livre e o direito como forma social não tinham contornos bem definidos, estando ainda em constituição entre meados do século XIX e início do século XX.

Como aponta Marx (1996), o processo de formação do trabalhador livre e do sujeito de direito foi longo e desigual em diferentes partes do planeta, por onde o capital se expandisse, em tempos históricos diferentes. Esse processo, conhecido como acumulação primitiva, foi o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade

das condições de seu trabalho, assentadas sob laços de servidão, dependência política e religiosa (*apud* CATINI, 2013, p. 35)

A formação do trabalho assalariado, foi (é) um processo longo, violento, de expropriação e exclusão, configurando a propriedade privada, a separação entre o público e o privado, e a criação de uma massa de trabalhadores, mas também uma massa de pessoas que se negavam ao trabalho, tanto nos países centrais do capitalismo, quanto nas colônias, ao final da escravidão. De modo que a luta contra a resistências dos trabalhadores às novas formas de organização do trabalho, na constituição do novo modo de produção, só se daria por completo se também fossem expropriados “seus antigos hábitos, tradições, os valores, sua cultura como um todo, e ao substituí-la por uma adequada ao modo de produção capitalista”, num processo que “envolveu a consolidação de um corpo social de instituições, leis e outros processos de indução de mudanças de hábitos, e adaptação à nova ordem, dentre as quais, a educação escolar” (CATINI, 2013, p. 37).

No Brasil, coube ao Estado, embora com participação da iniciativa privada, o estabelecimento de instituições corretivas, internatos, colônias agrícolas e orfanatos, sobretudo para absorver parte da população negra que, em função das políticas de abandono social pós abolição e políticas de embranquecimento do final do século XIX, eram preteridas nas vagas de trabalho ligadas à manufatura e indústria, privilegiando os imigrantes. As massas pobres eram vistas como degeneradas, onde, em certa medida houve uma intervenção estatal para confinamento e “correção”, enquanto a classe trabalhadora emergente se inseria no debate da necessidade de instrução técnica e moral, em que o hábito do trabalho e a “interiorização do tempo abstrato” se configuravam como demanda (externa) ao programa escolar. (*ibidem*, 2013).

Importante situar que antes da forma escolar, os processos de formação e instrução, estavam presentes em vários modos de produção social. No entanto, a escola como forma escolar, e portanto como parte da relação social capitalista, só pode ser considerada a partir da consolidação das categorias que compõem o capital: formação do trabalho livre, o sujeito de direito, e proprietários dos meios de produção.

Nesse sentido, a formação da escola como um direito passa pela constituição histórica do processo de formação do trabalho e da forma como a infância é tratada no período de formação do capitalismo. Enquanto nas sociedades pré-capitalistas as crianças tinham seus processos de aprendizagem direta, “sem a intervenção sistemática de agentes especializados que representa hoje a escola, instituição que então



desempenhava um papel marginal” (ENGUITA, 1989, p. 107 *apud* CATINI p. 47), com o surgimento da classe proletária as crianças, que inicialmente ocupavam postos de trabalho ou os índices de abandono infantil, passaram a ter lugar de destaque na reivindicação operária, que demandavam do Estado o cuidado com os filhos da classe operária.

Vale a pena ressaltar que a instrução para os trabalhadores, ainda no mercantilismo colonial era motivo de repulsa. Saviani (2013), ao descrever as ideias pedagógicas contidas na reforma de Marques de Pombal, no Alvará de 1759, identifica fundamentação na economia política, em que as escolas para pobres sejam extintas, a fim de que sigam sua origem: “para os pobres laboriosos, a única instrução necessária e suficiente era aquela ministrada pelos párocos nos sermões dominicais” (MANDEVILLE, 192, *apud* SAVIANI, 2013, p. 102).

De modo que, desde períodos pré-capitalistas, ou ainda, no processo de acumulação primitiva do capital, a instrução, pensada sob o prisma da economia política, já apresentava a maneira da burguesia encarar o problema da constituição social. E ainda, no Brasil colônia ainda havia o temor de que qualquer tipo de instrução incentivasse movimentos políticos de emancipação (SAVIANI, 2013).

Com efeito, a escola para as classes trabalhadoras, mais de um século mais tarde veio nos moldes burgueses de separação entre educação dos filhos da classe trabalhadora e as esferas da vida. A organização social da vida instituiu uma separação entre o trabalho e a vida e entre as crianças e suas famílias de uma forma cada vez mais burguesa, com as famílias ganhando, progressivamente contornos cada vez mais nucleares e individualizados, tornando a escola como um local cada vez mais necessário (CATINI, 2013).

Portanto, a cisão entre a vida social e o trabalho podem ser interpretadas como desdobramentos da formação do trabalho assalariado. O controle dos corpos para a domesticação e internalização do tempo para o outro, que não para si mesmo foi, como aponta Catini (2013), importante papel da escola. Junto ao controle do tempo, soma-se a demanda curricular, aquilo que deveria ser aprendido, para qual função/classe social. Essa escola, que no Brasil é particularmente constituída a partir do início do século XX, embora seja forjada em um contexto urbano industrial sudestino, foi se constituindo como modelo de política pública em educação, e se expande, via reformas educacionais como forma escolar (CATINI, 2013, SAVIANI, 2013).

Ao se transformar em modelo, essa educação avança para áreas com diferentes níveis de relações sociais, inclusive aquelas em que o trabalho livre não era negociado como tal, mas sim os produtos do trabalho, ou seja, lugares em que as relações de trabalho não estavam sujeitas a mera exploração do trabalho, porque o trabalhador detinha seus próprios meios de produção, como é o caso das comunidades caiçaras e quilombolas em Paraty. Essa configuração traz uma particularidade, que é a do período histórico em que Paraty passou por um relativo esquecimento, com a mudança da estrada real para o caminho do ouro que ligava Ouro Preto diretamente ao Rio de Janeiro. Esse período foi importante porque para muitas localidades o trabalho se centrou na produção material da vida baseada na produção agrícola e na pesca artesanal.

A configuração material da vida dessas comunidades, que não tinham a presença da escola até meados dos anos 1960 estava baseada, portanto, em relações de trabalho mais ou menos autônomas. Para muitas comunidades existia o trabalho na pesca embarcada, que era um tipo de assalariamento, embora fosse sazonal. Ao mesmo tempo que a produção de parte ou da totalidade da vida, no caso das famílias que não estavam na pesca embarcada, por exemplo, estava centrada em modos comunitários, sem a organização social cindida entre trabalhadores livres e donos dos meios de produção.

A educação comunitária está também nesse bojo. A ausência da instituição escolar permitiu um prolongamento da transmissão comunitária de saberes relacionados à prática da vida cotidiana, a produção de alimentos, de remédios, do lazer e da cultura, os conhecimentos não tinham um espaço delimitado para serem transmitidos, estavam diretamente relacionados ao fazer.

Retomando o exemplo dado no início dessa seção, sobre a presença da “instrução escolar” esporádica em tempos de eleição, acrescentamos o fato de que a instituição escolar se instalou na comunidade do Quilombo do Campinho no ano de 1973, portanto um ano antes da inauguração da rodovia Rio-Santos. A rodovia aparece, em muitas afirmações das populações caiçaras e quilombolas, como um símbolo do “processo de modernização” (KURZ, 1992), a materialização de um projeto que transformou a vida das pessoas, sobretudo porque trouxe consigo a especulação imobiliária e o turismo como um novo organizador da força de trabalho.

A fundação das escolas nas comunidades rurais e costeiras de Paraty merece uma pesquisa específica, justamente por serem em um período histórico nacional tão complexo quanto o do governo militar, de caráter desenvolvimentista. O que nos cabe por ora é apontar que a chegada da escola nas comunidades tem relação direta com o projeto

de formação e transformação territorial, que passa necessariamente pelo processo de separação entre a transmissão de conhecimentos comunitária, em que os saberes necessários para a produção material da vida, eram feitos entre núcleos familiares e comunitários, com relativa autonomia sobre o próprio tempo.

O estabelecimento da instituição escolar é um processo contraditório, uma vez que, ao mesmo tempo ela é de cisão, também se coloca como via necessária para a garantia de direitos em que o próprio processo de territorialização do capital ameaça o direito das pessoas a permanecerem em seus territórios ancestrais. Assim, ao mesmo tempo a escola é uma instituição necessária para a produção social capitalista ela passa a ser tomada como necessária para resistência da comunidades ao próprio capital, uma vez que a instrução escolar é vista como necessária para lidar com as múltiplas violências geradas pela expansão do capital, particularmente a partir da segunda metade do século XX.

Assim, após um longo período de presença da escola nos territórios caiçaras e quilombola, presença que por muitas vezes trouxe violências que escutamos até os dias de hoje, com falas do tipo “você deve estudar para não virar pescador igual ao seu pai”, ou “estude porque a caneta é mais leve que a enxada”, as comunidades passam a rever o papel da escola. Nas palavras do saudoso Sinei Martins, liderança do Quilombo do Campinho da Independência, as comunidades passam a demandar uma “escola outra”, questionando a escola e seus programas que agenciam a expropriação, a valorização do trabalho abstrato através da desvalorização da autonomia e dos conhecimentos ancestrais, enfim, passam a questionar a educação que prepara para a vida como “sujeitos sujeitados” (KURZ, 2013).

Encerrados essa etapa da discussão com as palavras de Jardson dos Santos, liderança caiçara da Praia do Sono:

“(…) nosso povo tem sofrido ameaças a partir dos projetos políticos das escolas, que nada mais são do que um projeto que sonega e nega informação. Nega àquelas pessoas que deveriam ter seus direitos garantidos, de várias formas, principalmente na área de uma educação crítica, emancipadora e libertadora. (...) E com isso os alunos formam uma consciência capitalista, apenas de reprodução do sistema em que a importância é somente acúmulo de riqueza e bens materiais” (SANTOS, 2019 *apud* NOBRE, 2019)

#### **4. Histórico de construção da PP**

Depois de criados os fatos políticos citados na primeira seção, “Histórico de Luta”, partiremos da organização que o Coletivo passou a construir para enfrentamento frente ao poder público. Ao conseguir barrar aquele momento do avanço da iniciativa privada na educação municipal, o movimento passou a elaborar e apresentar suas estratégias de trabalho.

A partir de janeiro de 2016 a SME instituiu um grupo de trabalho com o IEAR-UFF, FCT e o Coletivo, para dar início à construção da proposta de “Implantação do Ensino Fundamental II nas comunidades caiçaras de Paraty”. Ainda em janeiro daquele ano o Coletivo elaborou uma primeira minuta, documento que ensaiava a regulamentação da “Educação Diferenciada” no âmbito da legislação da Educação do Campo, em nível municipal.

A minuta previa garantia de acesso, permanência e conclusão escolar nas comunidades caiçaras da Zona Costeira de Paraty, proporcionando “intercâmbio entre saberes ensinados e os saberes tradicionais aprendidos nas comunidades”, tendo a cultura como ponto de partida para a educação escolar. O documento dispunha ainda sobre a organização das turmas dentro das resoluções específicas, respeitando diferentes formas de organização espaço-tempo do calendário escolar, carga horária e áreas de conhecimento, formas específicas de avaliação, transporte e infraestrutura para estudantes e professores, incluindo alojamento para esses últimos, em função da necessidade de moradia nas comunidades de difícil acesso. A minuta ainda solicitava garantia de um processo de formação continuada dentro da carga horária escolar, regulamentada em acordo de cooperação técnica entre a UFF e a Prefeitura Municipal de Paraty, assim como a constituição de uma coordenação pedagógica complementar, incluindo as universidades e representantes das comunidades (preferencialmente com formação em educação do campo) e a necessidade contratação de um educador popular comunitário em cada escola.

A UFF propôs que o município fosse integrado ao “Programa Escolas do Território”, que surgiu a partir de um conjunto de experiências em formação continuada entre o IEAR-UFF e o Colégio Indígena Estadual Guarani Kuery Renda (Terra Indígena Sapukay, Angra dos Reis), especificamente na construção de uma metodologia de

trabalho no curso de Magistério Indígena, coordenado pelo Prof. Dr. Domingos Barros Nobre<sup>18</sup>.

Por fim a minuta deixava devidamente registrada qual era o tipo de educação que se pretendia ao se vincular à Educação do Campo:

A identidade da escola do campo é definida pela sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, ancorando-se na temporalidade e saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais em defesa de projetos que associem as soluções exigidas por essas questões à qualidade social da vida coletiva no país. (Minuta de regulamentação da Educação do Campo. Coletivo de Apoio a Educação Diferenciada do Fórum de Comunidades Tradicionais, 2016)

Embora a partir de 2016 as atividades formativas, orientadas pelo IEAR-UFF tenham se iniciado, a importante minuta, elaborada com os elementos considerados fundamentais para a construção de uma política pública que atendesse às demandas sociais e assim gerasse os impactos desejados pelo movimento, foi somente no ano de 2019 que ela foi publicada, e ainda assim, com as alterações e omissões que veremos mais adiante.

Em meados de 2016 a Universidade propõe um termo de cooperação técnico-científico, e o processo de reorientação curricular passa a fazer parte do “Programa Escolas do Território” do IEAR-UFF<sup>19</sup>. Embora o programa tenha incorporado o processo de formação continuada docente em reorientação curricular em duas das escolas do campo em Paraty, a prefeitura também não garantiu esse acordo formalmente durante os anos seguintes.

Ainda em 2016 a oferta dos anos finais do ensino fundamental nas comunidades caiçaras seguiu restrita ao Pouso da Cajaíba e a Praia do Sono, sendo que as aulas tiveram início, em função de uma série de dificuldades técnicas por parte da SME, somente no final do mês de março. Uma situação que consideramos emblemática foi a primeira reunião diagnóstica com a comunidade da Praia do Sono, elaborada pelo GT e planejada para ser executada pelo mesmo. No dia da reunião as integrantes do Coletivo

---

18 Mais informações em: <https://escolasdoterritorio.uff.br/> acessado em 18/07/2023.

19 O Programa Escolas do Território foi incluído, em 2021 no Catálogo de Tecnologias Sociais da Universidade Federal Fluminense [https://tecnologiasocial.uff.br/?page\\_id=6151](https://tecnologiasocial.uff.br/?page_id=6151) Acessado em 02/01/2022.

foram informadas de que para elas não haveria barco até a comunidade, pois o mesmo já estava com todos os lugares ocupados pela equipe da SME e da UFF. Qual não foi a surpresa do poder público ao ver a militância chegando por trilha, na chuva, para atuar no desenvolvimento do diagnóstico comunitário.

Ao longo daquele ano de 2016 duas professoras se dividiram para atender as duas comunidades, a professora Iaci Sagnori, de Linguagens, também integrante do Coletivo de apoio à educação diferenciada do FCT, e a professora Nelza Galoze, de Ciências Naturais, mulher caiçara da Trindade. Ambas lecionavam alternando a moradia, uma semana em cada comunidade, Sono e Pouso. As aulas também eram alternadas, sendo o horário composto por uma semana de aulas de Linguagens e outra de Ciências Naturais. Em 2017 chegou o professor de Matemática, faltando ainda o professor de Ciências Humanas.

Já em meados de 2017 o Coletivo, em avaliação do processo<sup>20</sup> pontua uma série de problemáticas que se desdobraram desde a abertura das turmas, no ano anterior. São questões relacionadas diretamente com a Secretaria de Educação, como falta de merenda por falta de funcionários, dificuldade de comunicação com a equipe de coordenação pedagógica das escolas, problemas com a oferta de transporte e interferência no trabalho pedagógico. Tal avaliação demonstra, na leitura do Coletivo, uma intencionalidade da equipe da SME em desfazer o trabalho que vinha sendo pautado pelo movimento social.

Ainda nesse sentido avaliativo do processo, a própria Universidade fez uma análise de que ao sair do campo do movimento reivindicativo e avançar para a implementação de uma política (ainda que relativamente informal, por parte do município) é de se notar que o avanço da proposta de parceria com a SME pode ter causado uma certa desmobilização de parceiros e lideranças, sobretudo daqueles que não estão diretamente dentro das instâncias como a universidade e a SME.

Nesse ponto podemos fazer uma leitura de que a falta da formalização da proposta assim como ela foi desenhada, com coordenação complementar que agregasse o movimento social e a presença de um educador popular, ações que nunca aconteceram, contribuíram significativamente para o enfraquecimento da mobilização mais ampla que havia se constituído inicialmente, com a presença, sobretudo das mães, nos espaços de decisão dentro da escola.

---

20 Ata da Reunião do Coletivo realizada no dia 10/06/2017.

A partir de 2017 a escola do Quilombo do Campinho e do Cabral entram (ainda informalmente) para o Programa Escolas do Território, num movimento diferente do que foi realizado nas comunidades caiçaras. Primeiro a UFF e a AMOQC realizaram uma etapa de sensibilização para as temáticas etnico-raciais com a comunidade escolar, na sequência uma etapa de estudo das diretrizes curriculares para as escolas quilombolas e o diagnóstico das comunidades e por fim, uma etapa de trabalho focado na produção de currículo. Todas as etapas tiveram participação das professoras, direção/coordenação pedagógica e representantes da AMOQC que também são pais e mães da escola. No entanto ambas as comunidades não tinham acesso aos anos finais de ensino, que eram ofertados apenas na zona urbana.

Nesse mesmo ano um acontecimento acabou por interferir na questão da falta do acesso aos anos finais na comunidade do Quilombo do Campinho. A escola municipal Pequena Calixto, que era a referência para os estudantes que terminavam o quinto ano na comunidade do Campinho, teve as aulas suspensas em função de uma interdição da defesa civil. Assim todos os estudantes foram remanejados para espaços provisórios, fato que gerou grande descontentamento por parte das famílias, uma vez que as crianças tinham que caminhar muito pela cidade, atravessando áreas perigosas para chegar às “escolas”. Dado que em uma dessas travessias houve um tiroteio, fazendo com que as mães se organizassem para solicitar atendimento para os jovens dentro da comunidade, uma vez que havia uma sala de aula ociosa na parte da tarde. A SME acatou a decisão, acatando também o pedido para que eu fosse ministrar as aulas até o final do ano, o que foi feito de acordo com o combinado. Essa foi uma movimentação que consideramos mais um importante passo para a consolidação da implantação nos anos finais no Quilombo do Campinho, alcançado no ano de 2020.

Ainda em 2017 o Coletivo propõe que os anos iniciais das escolas caiçaras passem a integrar a formação. A proposta é que a formação da UFF agregasse o Colégio Pedro II (CPII), através do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Diferenciada (NEPEDIF/CPII), abrangendo não somente as comunidades do Pouso da Cajaíba e da Praia do Sono, mas todas as escolas da chamada “zona costeira”, região de acesso exclusivo via marítima: Sono, Pouso, Ponta Negra, Calhaus, Juatinga, Mamangá e Ponta Grossa. As escolas iniciam o processo de formação continuada de professores a partir de março de 2018.

No entanto, toda essa construção vinha caminhando na informalidade, sem oficialização do termo de cooperação técnico entre UFF e poder público municipal e ainda

aguardando o município estabelecer e regulamentar educação do campo e de povos tradicionais. Em 2018 o Coletivo prepara um dossiê com o objetivo de subsidiar Audiência Pública realizada pelo Ministério Público Federal (MPF), fazendo um balanço do primeiro biênio da educação diferenciada em relação ao Plano Municipal de Educação, em vigor desde o final do ano de 2015. O conteúdo do dossiê apresentava os pontos que ainda não haviam sido alcançados pela SME/PMP. O Dossiê foi tornado público em 2019, com revisão dos pontos de 2018, por ocasião de outra audiência pública, realizada pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), em Paraty. Após essas rodadas de audiências a secretária de educação, Eliane Tomé, ligada ao MDB, foi afastada, e a SME foi interinamente assumida por um primo do prefeito, Gilmar Marcelino de Souza.

Conforme exposto anteriormente, durante esse período de intensa organização social em torno da Educação Diferenciada, corria no Supremo Tribunal Federal um processo que culminou com a cassação do prefeito Casé (MDB), mas não de seu vice, Luciano Vidal (MDB), que foi mantido elegível pelo supremo. A execução do processo resultou em uma eleição extemporânea, em 2 de agosto de 2019. A “eleição tampão” foi disputada acirradamente entre situação (MDB) e oposição (PTB/PROS), respectivamente com 44,29% e 44,12% dos votos, o que, nas urnas, resultou em uma diferença de apenas 34 votos entre os dois primeiros colocados. Em quarto lugar na lista de votação estava o Partido dos Trabalhadores, com 768 votos, atrás apenas do candidato do Democracia Cristã, mais alinhado à oposição, com 802 votos.

Duas situações afetam diretamente o cenário político local, contribuindo para a conjuntura que se desenhou nesse momento de eleição. Uma já foi citada anteriormente, que era o momento de grande fortalecimento da organização social, representado pelo FCT, em torno das reivindicações de política pública para a Educação Diferenciada, e a outra foi o momento de luta dos estudantes secundaristas, no movimento de ocupação das escolas, que no estado do Rio de Janeiro conseguiram o feito histórico de retomar o direito à eleição para direção das escolas estaduais. Podemos fazer uma leitura de que dessa duas situações se faz a síntese que resultou na composição da chapa do Partido dos Trabalhadores para concorrer às eleições de 2019, Ronaldo Santos e Gabriela Gibrail.

Aqui estamos apresentando uma síntese local, para fins de possibilidade analítica. Poderíamos também citar a conjuntura nacional de forma mais ampla, que se estende desde as “jornadas” de Junho de 2013 e seus desdobramentos, o golpe



presidencial em 2015, a prisão de Lula em abril de 2018 e a reconfiguração da atuação do Partido dos Trabalhadores, tanto em âmbito nacional como regional e local, com os Comitês Lula Livre, que em Paraty, passou a agregar educadores em torno da organização política, fato que nos permite compreender a aproximação da figura de Gabriela Gibrail como candidata à vice prefeitura local, por ocasião da eleição extemporânea.

Já Ronaldo Santos está diretamente ligado ao contexto da Educação Diferenciada, e portanto, ao movimento social, uma vez que se configura em Paraty um processo de composição histórica de luta social por direitos que passa pela história social local, a partir da luta das comunidades tradicionais por direitos sociais historicamente negados, sendo um deles a educação. Reforçando a ideia fundante do Fórum de Comunidades Tradicionais, de que a luta é por território, e a educação é uma de suas bandeiras.

Também se faz de suma importância localizar a própria história de fundação do Partido dos Trabalhadores local, aqui ressaltando a importante atuação de seu Valentim, do Quilombo do Campinho e seus demais companheiros e companheiras de luta em torno tanto do partido quanto do Sindicato de Trabalhadores Rurais e da luta coletiva para ser o primeiro Território Quilombola a ser titulado no estado do Rio de Janeiro . É desse movimento, impossível de sintetizar em três linhas, que descende a luta social da qual vem Ronaldo Santos, liderança quilombola que compõe a chapa, como candidato a prefeito pelo PT.

Nesse contexto, o debate sobre educação ganhou importância durante a eleição em 2019, sendo esse um dos fatores para consolidação do convite, feito pelo MDB após o resultado final das eleições, para que o Partido dos Trabalhadores assumisse a secretaria de educação do governo tampão. O outro fator, determinante, foi o que que, no acordo sobre a composição do governo, o PT abriria mão de lançar candidatura à prefeitura na próxima eleição, 15 meses após a extemporânea. Num cenário em que as últimas eleições se deram por diferenças de 5 votos (2016) e 34 votos (2018), cada adversário trazido para a situação parecia importante para o governo.

A chapa do PT, no entanto, não foi automaticamente alocada no novo governo. Apenas a vice-candidata Gabriela Gibrail foi para a Secretaria Municipal de Educação. O candidato Ronaldo Santos só foi incorporado ao governo meses mais tarde, por ocasião da criação da Sub-Secretaria Adjunta de Povos Tradicionais, onde permaneceu por alguns meses, até a eleição regular para prefeito, em 2020. Na SME, juntamente com a

secretária Gibrail, estava a secretária adjunta Flora Salles França Pinto, professora da rede municipal de Paraty e integrante do PT.

A primeira ação dessa aliança, tirada ainda nos momentos de negociação foi a criação de um decreto municipal (Decreto 103/2019) que estabelece as normas e princípios para a implementação da educação básica do campo e cria a categoria Escola do Campo no sistema de ensino de Paraty.

A tabela a seguir faz um comparativo entre a primeira proposta de regulamentação da educação do campo em Paraty, construída em 2016 pelo Coletivo de Educação Diferenciada e o decreto publicado em 2019, por ocasião da aliança entre PT e MDB, quando o primeiro foi convidado a compor o governo, assumindo a Secretaria Municipal de Educação:

<b>Minuta do Decreto proposta pelo Coletivo (2016)</b>	<b>Decreto 103/2019 Cria a categoria Escola do Campo</b>
Garantia de acesso, permanência e conclusão	NÃO CITA
Cultura como ponto de partida	CITA
Organização das turmas em regime de acordo com as normas nacionais vigentes	CITA
Calendário flexível	CITA
Componentes curriculares	NÃO CITA
Diferentes formas de avaliação	NÃO CITA
25 alunos por turma	ALTERA PARA 30 ESTUDANTES/TURMA
Transporte marítimo	CITA
Tempo de formação continuada dentro da carga horária dos professores	NÃO CITA
Mínimo de 4 professores efetivos por escola	NÃO CITA
Garantia de alojamento para professores	FALA APENAS EM INFRAESTRUTURA
Ampliação dos espaços físicos das escolas	NÃO CITA
Constituição de coordenação pedagógica com representação da universidade e da comunidade	NÃO CITA
Contratação de um educador popular comunitário	NÃO CITA
NÃO CITA	Incentivo para criação de políticas e projetos específicos para escolas do campo
NÃO CITA	Garantia de acesso a todos os recursos federais, entre outros

NÃO CITA	Qualificação da população do campo
NÃO CITA	Qualificação da escola do campo e criação da categoria em âmbito municipal
NÃO CITA	Diretriz para projetos político-pedagógicos específicos
NÃO CITA	Diretriz para currículos específicos
NÃO CITA	Preferência para educadores nascidos ou moradores das comunidades

Embora o Decreto 103/2019 avance em pontos importantes, como definir população e escolas do campo, garantia de acesso a recursos e incentivo para a criação de políticas e projetos específicos, reforçando a prioridade para professores das comunidades ou residentes já apontada pelo PME de 2015, alguns pontos foram suprimidos das demandas originais.

O primeiro ponto é a garantia de acesso, permanência e conclusão. Ao excluir essa garantia do corpo legal de uma política, mesmo que criada via decreto, nos parece um ponto de enfraquecimento da pauta. Acesso, permanência e conclusão são três pontos determinantes para a vida escolar e o poder público tem grande responsabilidade em assegurá-los como parte da garantia do direito à educação de qualidade. Além do mais, explicitar esses pontos indica a abertura de compromissos práticos, que devem se desdobrar em programas que fortaleçam a consolidação de uma política pública, ao passo que omiti-los cria possibilidades de isenção de suas responsabilidades.

Em seguida, o ponto sobre o tempo de formação continuada dentro da carga horária dos professores. Esse ponto foi elaborado num contexto em que a lei que prevê  $\frac{1}{3}$  de carga horária para planejamento remunerado não era cumprida, mas não apenas isso. Sabendo que a educação do campo exige grande envolvimento, dedicação de estudo e pesquisa, incluir a formação dentro da carga horária do professor significa garantir acesso e permanência no processo formativo. Para isso se dedicou, ao longo dos anos 2016 a 2022, um dia inteiro por mês, garantindo a presença dos profissionais. Esse ponto é importante porque em 2023 a SME anunciou que a formação passaria de 8 horas mensais para apenas 3 horas, alegando que esse é o tempo para HTPC (horário de planejamento coletivo) previsto pelo PCCR (Lei 026/2016), que regulamenta a distribuição da carga horária de professores. No entanto, avaliamos que a redução da carga horária impacta significativamente o processo formativo. A ausência desse item no decreto de 2019, com efeito, se fez prejudicial em 2023.

Mais um ponto importante, é a presença de, no mínimo 4 professores efetivos por escola. Essa reivindicação foi feita para assegurar que, como alegava a secretaria de educação na época, por falta de verbas e de logística, fossem garantidos professores para as quatro grandes áreas do conhecimento, segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais (Ciências exatas, Ciências Naturais, Linguagens e Ciências Humanas). No entanto, na escolar regular os anos finais do ensino fundamental se organizam por oito disciplinas, que na época da abertura das primeiras turmas do Sono e do Pousso, foram apresentadas pela SME como inviáveis. Não havia condições logísticas e financeiras para a alocação de professores para as oito disciplinas, fato que deu origem à proposta das 4 áreas de conhecimento. É importante destacar esse ponto porque esse arranjo não é uma justificativa pedagógica, criando uma situação em que as escolas do campo, diferente das escolas da cidade, não ofertam professores específicos de Artes, Língua Estrangeira, Educação Física e História (ou Geografia, dependendo da formação do docente que assume a cadeira de Ciências Humanas). O mínimo de 4 acabou se tornando uma regra, sobretudo nas escolas das regiões de difícil acesso.

O decreto da educação do campo também não cita diretamente a garantia de alojamento dos professores, falando apenas em infraestrutura e transporte. A minuta inicial do movimento demandava garantia de alojamento, para que os professores fossem incentivados a dar aulas em áreas em que o acesso é restrito, longe de suas famílias e rede de apoio por uma semana inteira, evitando inclusive que o professor tivesse que alugar uma casa em cada uma das comunidades que leciona. O fato é que esse item foi suprimido entre a minuta e o decreto e que por mais de uma vez, quando questionando sobre os alojamentos, professoras e professores ouviram dos gestores que o pagamento do adicional de difícil acesso (30% do salário base) previsto no estatuto do servidor público, seria para custear alojamento e despesas. Essa fala soa como um profundo desrespeito à docência, uma vez que o adicional de difícil acesso é um provimento justamente para incentivar o servidor a atender áreas remotas, não fazendo qualquer menção de que o gestor é quem diz com o que o servidor deve usar sua remuneração. Com essa postura o poder público se exime de atender o professor com infraestrutura adequada.

A ampliação dos espaços físicos das escolas também não é citada no decreto 103/2019, e só será citada em outro decreto, o 015/2022, que será abordado adiante.

Por fim, dois pontos que ainda são compreendidos como fundamentais para a construção democrática e participativa da educação do campo, ou a Educação

Diferenciada como política pública municipal: a criação de uma coordenação pedagógica com representantes da gestão da escola, da universidade e de membros da comunidade e a contratação de um educador popular comunitário. Esses dois pontos são estratégicos para aprofundamento das relações escola-comunidade, uma vez que é nos espaços comuns e colegiados que entendemos que as decisões podem ser referendadas, acolhendo e encaminhando as demandas comunitárias, ampliando o diálogo sistemático com o poder público.

O decreto 103/2019 foi amplamente comemorado pelo Coletivo de apoio à Educação Diferenciada do Fórum de Comunidades Tradicionais, pelos companheiros e companheiras da luta pela educação diferenciada caiçara e quilombola e trazia a esperança de que grandes avanços seriam feitos, em função das promessas feitas no início de um governo tampão, que já estava olhando para as eleições regulares que viriam 12 meses depois. Já a participação do PT numa gestão municipal do MDB gerou muitas opiniões divergentes.

Foi nesse cenário de possibilidades que eu recebi o convite para integrar a equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação, em função da militância no Coletivo e como professora servidora da rede municipal de ensino. Assumi a tarefa mesmo sem nenhuma nomeação formal, uma vez que parte dos cargos/funções administrativas disponíveis ficaram ocupados por pessoas da gestão anterior, que não foram exoneradas, como parte do acordo com o grupo político (MDB) que geria a SME. Ademais, como convidada para coordenar a “Educação Diferenciada”, sendo que ainda não havia nenhuma regulamentação e normativa da educação constituída, além do decreto 103/2019, ficou evidente que havia uma grande quantidade de trabalho a fazer, se quiséssemos tirar a Educação Diferenciada do papel, a começar pela criação de um departamento próprio, algo que nunca aconteceu.

A essa altura, janeiro de 2020 haviam demandas urgentes vindas das comunidades: o Saco do Mamanguá havia iniciado uma turma de sexto ano e precisava urgentemente de atendimento. Havia muitos estudantes das proximidades do Pouso da Cajaíba que não acessavam a escola por falta de transporte marítimo, o Quilombo do Campinho reivindicava a oferta dos anos finais do Ensino Fundamental e por fim, a AMOT (Associação de Moradores Originários da Trindade) fez uma denúncia ao Ministério Público indicando uma lista de estudantes que estavam sem acesso à escola dentro da comunidade em 2019, sendo a notificação do MP recebida em janeiro de 2020.

Assim, entre janeiro e fevereiro de 2020 a extra oficial “coordenação da Educação Diferenciada” elaborou um plano de expansão da oferta dos anos finais de ensino, que foi de duas comunidades (Sono e Pouso) para sete no total. Foram incluídas as comunidades da Trindade, Ponta Negra, Saco do Mamanguá, Paraty Mirim e Quilombo do Campinho. Foram feitas reuniões dentro das comunidades, apresentando o modelo proposto, ao mesmo tempo em que eram solicitadas liberações de contratação de professores, em regime emergencial. Toda essa expansão contava ainda com a necessidade de adequar espaços, horário e transporte, uma vez que muitas escolas não tinham estrutura adequada, nem previsão de reformas para ampliação de oferta de ensino.

Em agosto de 2020 a SME recebeu uma recomendação do Ministério Público Federal<sup>21</sup>, contendo 12 itens para tomada de providências imediatas e integrais, para que o ano de 2021 se iniciasse com soluções. A recomendação era fruto da articulação política do FCT e do Coletivo como estratégia de luta, por ocasião de Audiência Pública com o MPF. Entre os itens estavam:

- a) inclusão de Trindade, Paraty Mirim, São Gonçalo e Praia Grande no programa de reorientação curricular (nos anos iniciais);
- b) Atendimento dos anos finais no Saco do Mamanguá;
- c) ampliação do programa de reorientação curricular dos anos finais;
- d) abertura de oferta dos anos finais na Ponta Negra;
- e) estabelecer a escola do Pouso da Cajaíba como escola polo, garantindo o transporte dos estudantes das praias do entorno;
- f) garantir a participação da comunidade na participação da gestão democrática da escola;
- g) o oferecimento de infraestrutura adequada para funcionamento das escolas caiçaras;
- h) garantia de merenda de qualidade o ano todo;
- i) abertura dos anos finais em Trindade e Paraty-Mirim;
- j) atendimento de escola polo em Martin de Sá, com garantia de transporte;
- k) atendimento do EJA no Mamanguá;
- l) transparência aos recursos públicos e royalties no portal da transparência.

---

21 Recomendação N. 10/2020, de autoria do Procurador da República Ígor Miranda da Silva.

Naquele momento, apenas três das recomendações não estavam em curso, a regularização das Associações de Pais e Mestres e Conselhos Escolares, as ações de infraestrutura e a oferta de anos iniciais em Martin de Sá. A recomendação do MPF foi o desdobramento da audiência pública realizada em 2019. Naquele novo momento de esperança de uma gestão transformadora da educação pública, podemos dizer que era a agenda pública esteve fundida à pauta do movimento social.

Com o início da pandemia do coronavírus, em março de 2020, o trabalho mudou de caráter e os avanços ficaram escamoteados pelo ensino remoto. O único avanço extra que se pode contar efetivamente foi o da assinatura do Tempo de Cooperação Técnica entre o IEAR-UFF e a Prefeitura Municipal de Paraty, garantindo que a formação continuada e o processo de reorientação curricular das escolas saísse da clandestinidade.

Permaneci na secretaria de educação até janeiro de 2021, exato 1 ano de trabalho. Minha saída foi determinada por uma série de fatores complexos de ordens variadas, sobretudo as de divergência com a postura política que o gabinete do prefeito tinha com a secretaria de educação e com a falta de entendimento, dentro do PT, de que seria necessário fazer um enfrentamento por dentro do governo, na relação direta com o MDB, ou considerar deixar o governo. Pautas como a independência política da SME, a regularização da situação do plano de cargos e remuneração dos servidores da educação, e a pressão para o retorno às aulas presenciais sem os devidos ajustes apontados como necessários pela SME e pelo Conselho Municipal de Educação (CME), já se faziam sentir problemáticas durante a campanha para reeleição municipal em 2020.

Ressalto ainda que, mesmo durante esse um ano de participação dentro da SME, o Coletivo acabou tendo sua organização bastante arrefecida, por motivos bastante óbvios em função da pandemia, mas não somente. Havia a expectativa inicial de que a gestão do PT na SME fosse fortalecer o Coletivo, no sentido deste atuar junto ao poder público, apoiando e dando base para o aprofundamento da Educação Diferenciada. Penso que, em certa medida, as ações do Coletivo se reduziram à minha atuação, da professora Iaci Sagnori (que além de vir para a gestão da Educação Diferenciada também assumiu a cadeira de presidenta do CME), e da UFF, na figuras dos professores Domingos Nobre e Lício Monteiro. Além de algumas saídas de membros por divergências outras, o contexto de pandemia e de pandemônio político no cenário nacional também colaborou muito para certa perda de força da pauta da educação diferenciada para dentro das comunidades tradicionais. O fato de ter uma secretaria “parceira” também gerou

grande discussão dentro do Coletivo, sobretudo quando as críticas internas começaram a ser construídas.

O ano de 2021 iniciou marcado por muitas alterações dentro do quadro da SME, com conflitos internos, divisões entre grupos com alinhamentos e perspectivas políticas diferentes, com o prefeito Luciano Vidal compondo novo governo e fazendo alterações diretas nos quadros, deixando a relação de hostilidade com a SME ainda mais evidente, mas mascarada pelas publicações em rede sociais. Os seis primeiros meses do ano foram marcados por alterações nos caminhos dos trabalhos, a proposta de ampliação da formação continuada em educação diferenciada com a UFF para grande parte da rede foi barrada. A imagem a seguir é um esquema gráfico da proposta de ampliação das formações:





A proposta do ainda informal “Núcleo Diferenciada” incluía, além das comunidades já atendidas, as comunidades de Laranjeiras, Praia Grande, Ilha do Araújo, São Gonçalo e Tarituba, Ilha das Cobras. Todas essas comunidades estão localizadas em território de socialização caiçara e nunca haviam sido consideradas em função do que identificamos como um equívoco conceitual, uma vez que já existia uma prática dentro da SME de considerar comunidades caiçaras apenas aquelas das localidades em que o acesso é por via marítima (dificílimo acesso). Essa era uma demanda levada em espaços de discussão em que essas comunidades se fazem presentes e foi um debate que levamos para dentro da SME, na tentativa de mudar a forma como institucionalmente as demais comunidades tinham suas especificidades apagadas pelo poder público.

Outra parte da proposta é de que as comunidades de zona rural e zona urbana fossem incluídas no processo de formação da UFF. Em nosso entendimento todas as escolas distribuídas pelo território poderiam fazer seus movimentos de reorientação curricular, mesmo as de zona urbana, que portanto estaria fora da categoria de Educação do Campo. Paraty é um território diverso e as escolas urbanas concentram grande parte de seu público em ampla relação com as culturas tradicionais, seja porque oriundo delas, seja por convivência, ou mesmo a partir da metodologia do Programa Escolas do Território, poder olhar para sua comunidade escolar e propor projetos adequados às suas demandas.

Por fim, nesse plano de expansão da formação estavam incluídos comunitários e comunitárias, que acompanhariam as formações junto com a equipe gestora e professores. Era um plano audacioso que com certeza necessitaria de ajustes, em função da demanda de trabalho, que, de toda forma, não chegou a se concretizar, sendo cancelado assim que minha saída da SME foi comunicada. Nem sequer as escolas da Praia Grande, Ilha do Araújo, Tarituba e São Gonçalo foram incluídas como educação diferenciada caiçara, como recomendava o MPF.

Alguns meses depois da minha saída, quem foi desligada da equipe foi a Professora Iaci Sagnori, que também compunha a equipe da educação diferenciada dentro da SME, é integrante do Coletivo e foi a primeira professora a assumir o pioneiro segundo segmento na Praia do Sono e do Pouso da Cajaíba. A Professora Iaci Sagnori também estava presidenta do CME e o estopim da sua saída tem a ver com a falta de garantia de prioridade na vacinação para professores antes do retorno às aulas presenciais. Foi feito um abaixo-assinado, via CME, solicitando ao prefeito que os professores fossem vacinados. O prefeito, além de pedir seu desligamento à secretária de

educação, também determinou que a mesma fosse proibida de receber qualquer provimento de horas-extras, o que resultou no impedimento de que ela retornasse com as aulas no Pouso da Cajaíba. A SME desligou-a da equipe, suspendeu suas horas-extras que eram em função de trabalhar em duas escolas e alegou que ‘não podia fazer mais nada’. Os estudantes do Pouso ficaram sem professora de Linguagens desde o retorno das aulas presenciais em agosto de 2021 até julho de 2022.

Em 25 de agosto de 2021 foi publicada a Lei 2327/2021, que alterou a Lei 2028/2015, o Plano Municipal de Educação. Essa alteração foi feita às pressas para uma adequação ao Plano Nacional de Educação. Segundo a SME, o PME foi realizado com metas e estratégias que não correspondiam ao PNE, e que era necessário alterar para poder ‘adequar ao sistema’. O resultado prático dessa alteração foi a dissolução da META 7, que tratava especificamente da “Educação para as Comunidades Tradicionais”. Essa meta desapareceu e suas 30 estratégias foram distribuídas pelas demais metas que foram mantidas, ficando em grande parte concentradas dentro da META 2, que trata da universalização do ensino fundamental de ano a ano para toda a população de 6 a 14 anos.

Em 27 do mesmo mês o Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada do FCT apresenta, em reunião presencial com a secretária de educação um novo dossiê, em que são organizados pontos de reivindicação, entre eles de infraestrutura e valorização profissional.

O documento, chamado “Desafios da educação escolar das comunidades tradicionais de Paraty 2020-2021” aponta os avanços e dificuldades na efetivação do direito à educação das comunidades caiçaras e quilombolas. O esforço na ampliação do atendimento dos anos finais da educação básica nas comunidades, é reconhecido como avanço, embora sejam apresentados problemas que ainda se arrastavam, desde a necessidade de ampliação das unidades escolares, até a sonhada gestão democrática nas escolas. Ao final do documento são apresentados 6 pontos, que resumem as reivindicações:

“1. Cumprir os prazos estabelecidos por lei no Plano Municipal de Educação (2015), quanto à **criação de instância da SME para trabalhar com a educação diferenciada em 3 anos (estratégia 7.21), com profissionais que possuam experiência no âmbito da educação diferenciada e que demonstrem capacidade de interlocução com os movimentos sociais comunitários.**”

2. **Garantir a participação da comunidade na gestão democrática da escola**, através dos diferentes mecanismos participativos (Ex: Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, construção coletiva do Projeto Político Pedagógico das escolas, Encontros de Formação Continuada).

3. Oferecer condições de infraestrutura adequadas para o funcionamento das escolas das comunidades caiçaras e quilombolas, com a disponibilidade de equipamentos (datashow, impressora/xerox, computadores), material escolar (livros didáticos, biblioteca, material de consumo) e instalação de internet, garantindo recursos para a melhor preparação das aulas e atividades.

4. **Garantir condições de trabalho adequadas aos profissionais da escola, especialmente alojamento e transporte** para os professores/as e funcionários/as.

5. Garantir a valorização dos/as profissionais da educação, colocando em prática o **PCCR**.

6. Realização de conferência do Fórum Municipal de Educação, para **avaliar a execução do PME** (Art. 6)” (FCT, 2021, grifos nossos)

O apelo para reforma e ampliação das unidades escolares, gestão democrática, valorização profissional, direito a alojamento nas comunidades, avaliação do Plano Municipal de Educação<sup>22</sup> e a criação de uma instância oficial dentro da estrutura de gestão da SME, se repetiam desde o primeiro dossiê. Após a publicação desse documento, a SME nunca mais disponibilizou agenda para reuniões com o movimento social organizado em torno da pauta da Educação Diferenciada.

Um dos pontos de pauta desse encontro, por sua vez, foi encaminhado. Em 25 de outubro de 2021, através da portaria 006/2021 a SME institui o assim chamado “Núcleo Costeira”, atendendo parcialmente a necessidade de criação de “instância que garanta de forma permanente a organização, o acompanhamento, a avaliação e a socialização das ações para implementação da educação diferenciada nas comunidades tradicionais do município” (Lei 2028/2015, Meta 7, estratégia 7.21).

Sobre a formação desse núcleo, cabe destacar alguns pontos: o primeiro é referente ao prazo – a criação dessa instância deveria ter ocorrido até três anos após da

---

22 Em 2018 os municípios brasileiros são chamados a realizar pela Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) uma rodada de avaliações do PME, através de seus Fóruns Municipais de Educação. Paraty não apresenta avaliações e relatórios de acompanhamento.

aprovação da lei, ou seja, até 2018. O segundo é sobre a diferença entre a demanda do movimento social, que reivindicava a criação de uma 'instância com representação do movimento social e da universidade, formada por profissionais da rede que fossem com experiência em educação diferenciada e com capacidade de interlocução com o movimento social', o que não aconteceu de fato. O terceiro ponto é que, efetivamente, o "Núcleo Costeira" foi um golpe no movimento social, uma vez que a instância da educação diferenciada ficou restrita a algumas escolas da chamada 'zona costeira', que consideram como comunidades caiçaras apenas as localidades em que o acesso é realizado apenas por via marítima, ignorando as demais comunidades tradicionais que deveriam estar inseridas no escopo da educação diferenciada<sup>23</sup>. Além disso, o referido 'Núcleo', que apagou o nome 'educação diferenciada', separou a educação caiçara da quilombola, o que consideramos uma perda de qualidade para o trabalho, uma vez que o movimento social se constitui em diálogo entre as diferentes comunidades tradicionais e essa troca precisa se refletir na organização do trabalho e do diálogo institucional. Por fim, e não menos impactante é fundamental destacar que, além de não criar o núcleo de forma representativa, o núcleo está ocupado com pessoas que não tem relação com a educação diferenciada, ao contrário. Uma das pessoas que atualmente coordena o 'Núcleo Costeira', por exemplo é antiga defensora dos projetos da Fundação Roberto Marinho em territórios tradicionais, reconhecida por fazer oposição ao movimento de reorientação curricular e à presença das comunidades em espaços decisórios da escola, sendo ainda, recentemente protagonista de uma publicação em canal institucional de rede social, em que fazia oposição ao Fórum de Comunidades Tradicionais, alegando que o FCT 'nunca esteve nas escolas'. Essa pessoa, juntamente com seus colegas de 'núcleo' são a ponte atual entre a SME e as comunidades 'costeiras', fundando associações de pais e mestres e entregando as compras do dinheiro das unidades escolares como se estivessem fazendo benfeitorias quase que pessoalmente.

Há ainda, na mesma portaria uma determinação de que os professores devem arcar com as despesas de moradia, salvo nas unidades escolares dispuserem de alojamento para todos os professores, o que só existe no Saco do Mamanguá, e em condições precárias.

---

23 Na recomendação do MPF (10/2020) deveriam estar incluídas as comunidades de Tarituba, São Gonçalo e Praia Grande, de acordo com a solicitação das comunidades na audiência pública em realizada em 2019.

Ainda no ano de 2021, movido por denúncias acerca da situação das educação pública em Paraty, o Ministério Público Estadual, via Tutela Coletiva de Angra dos Reis, envia um ofício para o Fórum de Comunidades Tradicionais, questionando a efetividade das denúncias.

Em 10 de janeiro de 2022, através do decreto 001/2022 o poder executivo oficializa o que chamou de “I Conferência Municipal de Educação – Etapa Municipal da CONAE do Município de Paraty” (sic). Se esquecendo que essa seria a segunda conferência realizada, deixando claro que a equipe da atual gestão desconhecia a realização da primeira. Já em 27 de janeiro 2022 a SME convoca, em mês de férias docentes, agora sim, a “II Conferência Municipal de Educação”, com Instrução Normativa para realização da conferência publicada em Diário Oficial no dia anterior à sua realização. A Conferência aconteceu com apenas 1 participante do FCT, assim como havia apenas 1 vaga para delegados de todos os movimentos sociais organizados da cidade.

A comissão executiva da II Conferência ficou a cargo de “membros da Secretaria Municipal de Educação” conforme consta no artigo 4º da instrução normativa expedida. Notadamente foi ignorada a criação do Fórum Municipal de Educação e da Comissão Coordenadora para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, datada do ano de 2017 (Resolução 003/2017). O FME foi determinação dada pelo PME 2015 e sua responsabilidade seria de:

“Art. 2o. Será de responsabilidade do Fórum Municipal de Educação (FME Paraty), em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, o acompanhamento anual do PME e sua avaliação, no mínimo a cada quatro anos, conformidade com a Lei Municipal 2028/2015, cabendo aos mesmos estabelecerem, em conjunto com a Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Educação e a Comissão Coordenadora de Monitoramento e Avaliação do PME Paraty, nomeadas para este fim, os mecanismos necessários para o acompanhamento das metas e estratégias do PME Paraty.

Parágrafo Único: caberá à Secretaria Municipal de Educação nomear, através de Ato Normativo, a Equipe Técnica e a Comissão Coordenadora de Acompanhamento e Monitoramento do PME Paraty.”

A resolução que criou o FME previa sua composição feita por representantes diversos, entre eles o FCT e o OTSS. Embora criado em 2017 o FME nunca foi

constituído de fato, não teve reuniões nem na época de sua criação, nem depois, sendo sua constituição ignorada pela gestão passada e pela atual gestão da SME.

Contraditoriamente à I Conferência, realizada em dentro de uma gestão do MBD à frente da SME, que contou com tempo de preparação em pré-conferências, com discussão entre os eixos e a construção coletiva entre seus participantes, que eram tanto professores da rede quanto integrantes de diferentes movimentos sociais da cidade, com expressiva presença do FCT, a II Conferência foi feita às pressas, de forma burocrática, sem construção prévia, sem a presença expressiva do FCT, dentro de uma gestão do Partido dos Trabalhadores.

Poucos dias depois da II Conferência esvaziada, foi instituído, via decreto, o “Programa Escola Viva” (Decreto 015/2022, do dia 02/02/2022). O programa previa instalação de internet e lousa interativa em todas as escolas do município. A internet foi instalada, mas lousas interativas nunca foram vistas na maioria das escolas e, nas que receberam, quase não são utilizadas. O programa, que previa uma escola “viva” também dispunha sobre implementação de sistema de diário online, novos móveis e reforma de algumas unidades escolares. No que toca às escolas das comunidades tradicionais estava prevista a reforma das escolas da Praia do Sono e da Ponta Negra, que, conforme o Dossiê 2023<sup>24</sup> foram apenas reformas paliativas.

Dada a situação problemática de falta de avanços na pauta da educação diferenciada, falta de diálogo e intensos ataques aos direitos trabalhistas e a perseguições a alguns professores, o FCT, depois de 1 ano do questionamento do MPE, responde ao ofício, apontando quais os principais desafios enfrentados. São trechos do ofício:

“(…) para que a educação escolar diferenciada de fato seja implementada nas comunidades tradicionais, é imprescindível cumprir o Plano Municipal de Educação garantindo, no mínimo:

- i. uma equipe pedagógica qualificada e sensível ao tema com valorização profissional docente
- ii. investimentos em Infraestrutura fundamentais a realização do projeto
- iii. uma gestão de fato democrática e participativa

(…)

No entanto, em relação a formação de uma equipe pedagógica qualificada e sensível ao tema com valorização profissional do corpo docente, vale destacar:

- atraso na contratação de equipe docente
- alternância de professores contratados (não concursados), comprometendo a continuidade de um processo de formação e qualificação do corpo docente

---

24 O Dossiê 2023 foi entregue ao prefeito, em ato do FCT, no dia 01/08/2023.

- material didático pedagógico insuficiente
- ausência de alojamento adequado para os professores que precisam permanecer nas comunidades distantes
- ausência de uma política de valorização da equipe docente

(...)

Por fim, ressaltamos a importância de uma análise cuidadosa do orçamento, pois não há conhecimento sobre os valores destinados ao projeto de educação escolar diferenciada, menos ainda sobre como o mesmo vem sendo distribuído e/ou priorizado” (FÓRUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS, 2022. Ofício 025/2022, datado em 01/09/2022, em resposta ao Ofício 691/21 da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva Núcleo de Angra dos Reis)

Em 13 de outubro de 2022, portanto quarenta e três dias depois da resposta ao MPE, o FCT faz uma nova tentativa de diálogo com a secretária de educação, solicitando agenda para uma reunião, o que não se realizou.

As obras das escolas do Sono e da Ponta Negra foram inauguradas, mas sem considerar a ampliação necessária, foram feitos reparos, e intervenções emergenciais.

Em abril de 2023 o MPE abre uma ação civil pública, com objetivo de:

“(...) buscar a responsabilização do Município de Paraty pela **falha na prestação do direito à educação básica de toda a comunidade escolar da Rede Municipal de Ensino, bem como à tutela adequada da população caiçara residente no Saco do Mamanguá**, tendo em vista que as crianças e os adolescentes não comparecem às aulas há semanas pelas péssimas condições de salubridade e infraestrutura da Escola Municipal José Moreira Coupê.” (AÇÃO CIVIL PÚBLICA, PROCESSO 0800530-37.2023.8.19.0041, Vara Única de Paraty, sentença expedida em 10/04/2023, grifos meus).

A liminar expedida deu cinco dias para que o município alugasse uma casa para que os estudantes do Mamanguá pudessem retornar às aulas dando 72 horas para que a SME se manifestasse com relação a obras na referida unidade escolar. E, por fim o município foi intimado a apresentar, em até 60 dias, um plano de ação de reestruturação da rede municipal de ensino, com prazos, cronogramas, metas, projetos e contratos que assegure às comunidades tradicionais o direito à educação diferenciada.

Até o fechamento desse trabalho, em 20 de julho de 2023, portanto 100 dias após a expedição da sentença, a SME não apresentou plano de ação que contemple de fato o atendimento à educação diferenciada.

Por fim, temos a Dossiê 2023 “Desafio da educação diferenciada das comunidades tradicionais”. O documento faz uma avaliação dos últimos anos, levantando por fim 12 pontos que precisam avançar:

I. Oferecer condições de infraestrutura adequadas para o funcionamento das escolas das comunidades caiçaras e quilombolas, com a disponibilidade de equipamentos (datashow, impressora/xerox, computadores), material escolar (livros didáticos, biblioteca, material de consumo) e instalação de internet, garantindo recursos para a melhor preparação das aulas e atividades.

II. Realizar concurso público para docentes e buscar continuidade dos/as professores/as nas escolas, para que se apropriem das estratégias pedagógicas de educação diferenciada e do conhecimento sobre a realidade das comunidades.

III. Garantir condições de trabalho adequadas aos profissionais da escola, especialmente alojamento e transporte para os professores/as funcionários/as, e a valorização dos/as profissionais da educação.

IV. Garantir a realização das formações continuadas em educação diferenciada, voltadas para a reorientação curricular, com dedicação de um dia inteiro a cada mês.

V. Garantir merenda adequada, com periodicidade, diversidade e qualidade.

VI. Garantir que as equipes de Coordenação da SME se apropriem efetivamente dos princípios da Educação Diferenciada e integrem com coerência político-pedagógica os Programas de Formação em curso, de preferência que se constitua uma coordenação da Educação Diferenciada, que entenda as dimensões políticas e pedagógicas do movimento em defesa da educação das comunidades tradicionais e se relacione profissionalmente com as representações legítimas dessas comunidades.

VII. Garantir as condições de segurança adequadas para o traslado dos professores de barco, utilizando os recursos da previsão do tempo e de alertas.

VIII. Garantir a participação da comunidade na gestão democrática da escola, através dos diferentes mecanismos participativos (Ex: Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, construção coletiva do Projeto Político Pedagógico das escolas, Encontros de Formação Continuada, reuniões com pais e mães), articulados com o Fórum de Comunidades Tradicionais, as associações comunitárias e os/as professores/as.



IX. Promover a integração entre as escolas e as comunidades, através de diagnósticos socioculturais, elaboração de projetos pedagógicos, oficinas de saberes tradicionais, festas, dentre outras formas de participação.

X. Utilizar instrumentos de acompanhamento da trajetória escolar dos alunos e alunas, buscando se antecipar a situações de evasão ou descontinuidade dos estudos.

XI. Cumprir os prazos estabelecidos por lei no Plano Municipal de Educação (2015), quanto à criação de instância da SME para trabalhar com a educação diferenciada em 3 anos (estratégia 19.26).

XII. Realizar uma conferência do Fórum Municipal de Educação, para avaliar a execução do PME (Art. 6), em especial as metas e estratégias relacionadas à educação das comunidades tradicionais. (FÓRUM DE COMUNIDADES TRADICIONAIS, 2023. Desafio da educação escolar das comunidades tradicionais em Paraty)

Podemos verificar que algumas demandas se repetem desde a primeira rodada de avaliação da PP, em 2018/2019. Em anexo (ANEXO I) apresentaremos um quadro comparativo entre os Dossiês produzidos, a fim de verificar quais demandas se repetem, quais foram contempladas e quais não foram contempladas e deixaram de aparecer nos levantamentos.

#### **4.1 A desvalorização docente**

A necessidade de valorização docente está presente em todos os Dossiês do Coletivo/FCT. A Lei 026/2016, que trata do PCCR - Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do pessoal do magistério - foi produzida no âmbito de um processo movido pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Paraty (SIMPAP), em 2014, que resultou em um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), ordenando a elaboração imediata de um plano de carreira para o magistério. Formulado durante o ano de 2015 em meio a uma série de boicotes à participação dos professores, o PCCR foi aprovado em 2016, com a exclusão de anexos como a tabela de vencimentos dos profissionais de educação, organograma funcional e tabela de cargos e atribuições escolares. A lei tinha previsão de ser implantada em 250 dias, mediante estudos de impacto que nunca foram feitos com participação dos representantes dos professores. O então presidente da Câmara dos Vereadores, Sr.

Luciano de Oliveira Vidal se licenciou do mandato naquele ano, para ser candidato a vice-prefeito nas eleições para o mandato 2017-2020, se tornando prefeito em 2019, quando o prefeito Casé foi cassado.

Entre 2016 e 2022 não houve avanço significativo na implantação do plano de carreira, porque a prefeitura alagava “não ter dinheiro”, mas também não fazia prestação de contas, nem estudo de impacto orçamentário. A previsão de 1/3 de carga horária para planejamento remunerado não era cumprida, a eleição para direção não foi normatizada, não havia tabela salarial legal vigente para os docentes.

Ao assumir a gestão da SME em 2019, a presidenta do Partido dos Trabalhadores e também Secretária de Educação fazia recorrentemente uma fala sobre seus objetivos, que eram expandir a educação diferenciada e implementar o PCCR. Durante o primeiro ano do PT (2019/2020) na SME foi realizado um estudo de impacto, apresentado apenas para alguns secretários de governo, com ausência do gabinete do prefeito e sem a participação da representação docente. Nesse estudo estava calculada a implementação completa do plano. No dia da apresentação (eu estava presente, na condição de secretária adjunta), um dos secretários de governo proferiu a frase: “dinheiro tem, tem que ver se tem vontade política”. Em 2021 não se falou sobre PCCR, a não ser com promessas.

O Ano de 2022 foi marcado pela luta do PCCR. Já no dia 04 de Fevereiro a SME baixou uma portaria (Portaria nº 006/2022), que alterou a Lei 026/2016. A portaria ampliava a hora-aula de trabalho docente, de 45 para 60 minutos. Como consequência dessa alteração toda a classe teve seu regime de trabalho alterado e aqueles 15 minutos de diferença entre hora-aula e hora-relógio, que seriam para tempo de organização docente passaram a ser cumpridos em sala de aula<sup>25</sup>. Com essa mudança o tempo de organização antes e depois das aulas, assim como o recreio, passaram a ser não-remunerados, numa clara retirada de direitos.

Com a alteração da organização do tempo nos anos finais de ensino, a rotina diária passou de 6 para 5 aulas por dia e as disciplinas que tinham 4 aulas semanais foram reduzidas a 3 aulas semanais, o que avaliamos ser uma perda grande, do ponto de vista pedagógico. As disciplinas de Geografia, História e Ciências, embora o tempo

---

25 Conforme entendimento do Supremo Tribunal de Justiça no processo nº 1.569.560 - RJ (2015/0114838-7) – RECURSO ESPECIAL, movido pelo estado do rio de Janeiro, que queria que essa diferença de 10 minutos entre hora-aula e hora-relógio fosse computada como tempo de planejamento. O STJ julgou improcedente o recurso.

semanal tenha permanecido de 3 horas de aula, tiveram uma redução de encontros. Se antes eram 4 encontros duplos de 45 minutos, resultando em duas aulas semanais de 90 minutos, agora são dois encontros, um de 120 minutos e outro de 60 minutos, o que também não ocorre na prática, porque é logisticamente impossível que a escola atenda dois turnos (manhã e tarde) com 5 horas de trabalho em cada.

Ora, sabemos que, na dinâmica de sala de aula, um encontro de 50 minutos apenas, em disciplinas que demandam tempo para exposição, diálogo e desenvolvimento do pensamento, argumentação e raciocínio, é considerado diminuto. As aulas simples passam a ser aulas que tendem a ser burocráticas, curtas demais para aprofundamentos maiores, ao mesmo tempo que as aulas duplas, com 2 horas de duração passam a ser longas demais, cansativas. Mudanças como essa geraram imediatamente falas liberais como as de que o “professor deve inovar”, “empreender”, “gerir de forma criativa” seu tempo de aula. Resta aos professores, individualmente, terem que resolver problemas estruturais externos às suas decisões.

A carga de trabalho decente também aumentou, uma vez que os professores passaram a ter que pegar 6 turmas para completar sua carga horária de 24 horas semanais (16 horas de sala de aula e 8 de planejamento), ao invés de 4 turmas com 16 horas, sendo que cada turma tinha 4 horas-aula por semana. Consideramos que essa foi uma manobra que permitiu grande economia de verba da educação às custas das/os trabalhadoras/es, uma vez que, com o aumento de turmas pro professor, evitou-se a criação de demanda para contratação de novos professores. O resultado prático disso em nossa vida trabalhista é que fomos de 120 para 180 estudantes, de 4 para 6 turmas, pegando aula em mais de uma unidade escolar, com mais diários e diferentes turmas e planejamento, tudo pelo mesmo vencimento.

Note-se que, em uma atitude no mínimo equivocada, uma portaria do poder executivo se propôs a alterar uma Lei Municipal. Com denúncias feitas pelo SEPE, o MPE solicitou judicialmente, via Ação Civil Pública, a derrubada da portaria, que não tinha valor sobre a Lei. Tal ACP tramitou entre os meses de junho e novembro de 2022. Ainda em novembro de 2022 o poder executivo enviou ao legislativo um projeto de lei (PL008/2022) que alterava a legislação do magistério, encerrando assim o golpe final sobre os direitos dos professores e professoras dos anos finais do ensino municipal.

O PL008, fazia o velho papel de PL “jabuti”, ao inserir diversas modificações em diferentes partes do texto da lei, inclusive para secretarias diferentes. O SEPE, em Assesmbéia extraordinária (03/12/2022) se reuniu para fazer uma análise do PL, com

propostas para cada tema pertinente ao magistério. O documento foi encaminhado aos vereadores, junto com uma petição pública que solicitava audiência pública sobre a educação paratiense, com 1.110 assinaturas.

A análise do PL 008 levantou pontos problemáticos, como a revogação de lei que previa o pagamento retroativo das horas de trabalho de planejamento remunerado não pagas pelo executivo, institui as horas de trabalho suplementares (horas-extras) pagas sem incidência de férias e 13º salários, livre exoneração de diretores eleitos por decisão do prefeito, escolha do secretário (a) de educação entre cidadãos de fora do quadro efetivo de professores da rede municipal e a hora-aula de 45 para 60 minutos para os anos finais de ensino.

A votação do PL foi marcada por um mês de mobilizações e disputas. Ao descobrir o projeto, os professores iniciaram uma intensa mobilização, entrando em estado de greve, fazendo manifestações e reunião pública entre sindicatos, vereadores e representantes do executivo, inclusive a SME, sem a presença da secretária. Por outro lado, o prefeito respondeu com mais ataques aos professores, inclusive em live ao lado da secretária de educação<sup>26</sup>, em que se alega que os professores eram “categoria privilegiada” dentro do município e que se o PCCR fosse aplicado não sobrearia verba pública para pagar os outros servidores, fala que jogou os demais servidores contra o pessoal da educação.

O dia da votação do PL, dia 06 de dezembro de 2022, foi marcado pelas falas do prefeito na rádio local para deslegitimar as pautas sindicais e pela liberação do horário de serviço de servidores da secretaria de saúde e da guarda municipal para que acompanhassem a votação na câmara. Os servidores dispensados do trabalho lotaram a sessão, e os professores (que não foram dispensados) ficaram do lado de fora, acompanhando os trabalhos por um telão e um áudio em que não se podia distinguir o que acontecia dentro da Câmara. A vereadora do PT, Flora Salles se absteve do voto. Vereadores da oposição se queixaram, afirmando que antes da sessão representantes da SME se reuniram a portas fechadas com vereadores da situação.

Ainda sobre o PL008, no impasse entre hora-aula e hora-relógio os vereadores optaram por suprimir o artigo 17 do PCCR, que versava sobre o tempo de duração da aula de 60 minutos para os anos iniciais e 45 minutos para os anos finais. Ao suprimir o artigo, o tempo de duração das aulas ficou a cargo de decisão da SME. Com isso, a

---

26 Live realizada em 01/12/2022 <https://www.facebook.com/vidalparaty/videos/551035510157833>.

Acessado em 23/08/2023

garantia da lei foi retirada, assim como a insegurança cresceu. Se a SME decidir, por exemplo, que as aulas passarão a ter 30 minutos cada, um professor da área de humanas vai passar de ter 180 para ter 360 estudantes.

Por fim, depois de todo esse alarde contra a “minoridade” de professores que “só reclamam” o poder executivo disse que o próximo passo seria equiparar o salário dos professores ao piso nacional do magistério. Em abril de 2023 o poder executivo encaminha ao legislativo um projeto de lei complementar (PLC007/2023) que dispõe sobre o piso de vencimentos base do magistério municipal. No PL o executivo determina que a adequação ao piso não terá efeito progressivo para todos os níveis e classes de professores, ficando apenas à cargo do executivo complementar a folha de pagamento daqueles que se encontrarem a baixo do piso. Dessa forma o reajuste dado pelo governo federal foi lido (pelo prefeito) como punição ao prefeitos e a valorização docente não se efetivou para todos os docentes, exceto para quem se encontrava com os vencimentos abaixo do estabelecido em lei.

Em julho de 2023 o SIMPAR oficia a Prefeitura, questionando sobre o pagamento do piso do magistério. No memorando de resposta, a Secretaria Municipal de Finanças, ao contrário do que determinou o PLC 007, apresenta um cálculo com o piso para todos os professores e um com o piso apenas para quem ainda não chega a ganhar o mínimo. Alegando que não há recursos para pagar para todos, por isso deve pagar apenas para quem está abaixo, a secretaria de finanças acaba por assumir, mesmo sem intenção, que o piso deveria ser pago a todo o magistério.

Importante ressaltar que a Comissão de Acompanhamento do PCCR, que seria composta por representantes dos professores, sindicato e governo, nunca foi chamada a compor qualquer discussão do PCCR, em qualquer momento, desde sua elaboração até agora. Assim como as solicitações de audiência pública nunca foram atendidas, nem no momento em que a Comissão de Educação da Câmara de Vereadores era composta por uma vereadora do PT.

Embora o PCCR tenha sido parcialmente aplicado, contemplando os professores dos anos iniciais de ensino na questão do 1/3 de planejamento remunerado, as alterações no regime de trabalho dos anos finais e o entendimento equivocado sobre o piso salarial se alinham à política estadual de sucateamento da educação. O estado do Rio de Janeiro é o último no ranking de remuneração docente e, embora tenha a hora-aula de 50 minutos regularizada, com pagamento de 1/3 adequado, recentemente aplicou o mesmo

raciocínio de que o piso salarial deve ser reajustado e pago apenas àqueles que se encontram abaixo do valor estabelecido como piso, sem efeito para todo o magistério.

## 5. Considerações Finais

O presente trabalho buscou fazer uma análise do processo de formulação de política pública em educação do campo, também chamada de educação diferenciada, em comunidades caiçaras e quilombolas de Paraty. Para tanto nos propusemos a fazer uma historicização da luta, caracterizando o movimento social organizado pelo Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra, Paraty e Ubatuba e sua relação com o Estado, aqui representado pelo poder executivo municipal de Paraty. O foco de estudo foi a relação entre o movimento social e o Estado, a partir de perguntas como: como se dão os processos de construção de uma PP? Movimento social faz política pública? Quais são os limites de participação que se apresentam no processo de elaboração de uma PP? Qual é o papel do Estado na elaboração e na implantação de uma PP, há espaço para participação popular? Existem diferentes formas de analisar a construção de uma PP? Como se comportam diferentes governos com relação ao movimento social? É possível atender pautas sociais e gestão democrática dentro do neoliberalismo?

Ao recusar a presença da escola como agente das relações sociais capitalistas, negando-se a aceitar os discursos desterritorializantes e de desvalorização dos saberes tradicionais, as comunidades se organizam para refletir sobre a construção de uma escola que, “seja o território”, nas palavras de Jardson Santos.

Esse movimento coloca em evidência o papel contraditório da escola que é, ao mesmo tempo forma social e direito social, uma vez que em sua história de constituição, ela tem justamente o papel de contribuir para a formação do trabalho livre, portanto, para a separação entre o trabalhador e seus meios de produção, e traz consigo a expropriação, ou a desterritorialização. É contraditório porque, ao mesmo tempo em que a escola representa essa ameaça, é também através dela que se luta para resistir aos avanços do capital.

Para tentar alcançar essa problemática em sua totalidade possível, escolhemos fazer um levantamento das estratégias que o movimento social construiu para dar corpo à sua demanda política por uma “educação outra”, a partir de um momento de crítica à instituição escolar que não dialoga com as comunidades e o território, fazendo um papel de agente do capital. Tentamos levantar os principais pontos de uma história que se inicia mesmo antes de ser compreendida como luta pela educação, mas sim como luta por defesa do território.

Apresentamos os pressupostos teóricos do que entendemos por Estado e por educação, acompanhado das análises críticas de diferentes enfoques em PP. Cabe reiterar que para a Teoria do Estado que apresentamos, a forma-mercadoria é centralidade das relações sociais e que pelas mais variadas dinâmicas sociais se aprofunda como tal (MASCARO, 2013). Tal entendimento implica na necessidade de compreender a realidade material como resultado, ou consequência das determinações das formas sociais capitalistas, com foco crítico para sua possível superação.

Compreender o Estado como forma permite colocar a política pública como objetividade da reprodução social capitalista. Isso não significa dizer que apenas uma classe ou grupo detém, hegemonicamente o controle sob o Estado, mas sim que há uma disputa de forças, muito embora os capitalistas se privilegiem e detenham reconhecida influência sob a elaboração das políticas.

Ao afirmar que o Estado tem seus limites de ação para atender tais demandas, que aparecem como crise, e, portanto, como possível objeto de intervenção dos governos, Bonnet & Huwiler (2018) atribuem seu papel de atuação como de “tentativa e erro”. Embora esse termo seja alvo de questionamentos já aqui apresentados, tomamos o entendimento de que a relação entre o Estado e relações sociais capitalistas se transformam historicamente, dentro de limites dados pela própria reprodução capitalista, contraditoriamente, mas não torna o Estado objeto exclusivo da atuação dos capitalistas, seja enquanto classe, seja individualmente.

Ao apresentar política pública como a tomada de posição do Estado frente a um problema socialmente demandado, Bonnet & Huwiler (2018) apresentam propostas de divisão de do processo de elaboração de uma PP, para fins de análise sistêmica, que partem do Materialismo Histórico e buscam diálogo com outras correntes não-marxistas.

Azevedo (2004), ao sistematizar diferentes correntes em análise de política pública se aprofunda na corrente marxista, a partir da “Escola Lógica do Capital”, da qual se originam os estudos da “Teoria da Derivação”, que apresentamos junto à teoria do Estado, no primeiro capítulo. No entanto, a autora traz uma reflexão que julgamos importante, sobre o importante espaço de interseção entre algumas correntes, em função de seus focos de análise serem insuficientes para dar conta dos vários desafios de apreender fenômenos sociais como a educação pública. De modo que, ao falar em abordagem “heterodoxa” (AZEVEDO, 2004, p. 57) a autora traz a insuficiência de abordar a concretude do problema da política pública somente analisando a atuação do Estado e a acumulação capitalista.



Nesse sentido, a partir dos diferentes enfoques de análise de política pública sob os quais nos detivemos, ressaltamos alguns, mesmo que de vertente liberal, que embora não se ocupem de pensar as relações sociais capitalistas e o Estado como forma derivada do capital, podem trazer alguns elementos para auxiliar na compreensão da relação entre Estado e a “estrutura da organização social” (AZEVEDO, 2004, p. 58).

Para tanto, escolhemos iniciar a investigação pelos diferentes contextos de elaboração de uma política pública, como o “contexto da estratégia política” e o “contexto da influência”, presentes no “Ciclo de Políticas Públicas” (BALL&BOWE, *apud* MAINARDES, 2006). O “contexto da estratégia política” diz respeito ao conjunto de atividades políticas e sociais que são necessárias para lidar com o que a política educacional produz. Já “contexto da influência” trata das disputas de interesses entre movimentos, partidos, coletivos, agentes da política institucional.

Partindo do ponto de que a política educacional está estabelecida como forma educacional (CATINI,2013) e a educação escolar se institui em territórios de povos tradicionais carregando seu aparato técnico-pedagógico baseado em uma realidade universalizante, e portanto abstrata, mobilizamos o “contexto da estratégia política” para historicizar como o movimento social se organizou politicamente para lidar com as consequências históricas da presença da escola que (d)escola as comunidades de seu território.

Já no Enfoque de Análise (CAVALCANTI, 2011) destacamos três etapas importantes. A primeira é a identificação dos processos de formulação de uma política pública e seus contextos de elaboração: se democrático, autoritário, de gabinete, se racional e planejado ou ainda, e bastante importante, se se trata de uma política pública incremental: realizada para atender a interesses de um grupo ou de indivíduos, elaborada sem participação democrática, sem fundamento na realidade e sem pesquisa técnico-científica.

O momento da formulação traz elementos para refletir sobre a forma como os “tomadores de decisão” estão presentes na formulação de uma política pública. Aqui podemos retomar a luta pela educação, que reflete a forma autoritária com que o governo vinha lidando com a demanda social, através falta de abertura participativa. Durante os primeiros anos do nosso recorte temporal, especificamente entre 2015 e 2019 (SME sob gestão do MDB), todas as elaborações, mesmo que em certa informalidade, foram disputadas com algum nível de diálogo, em que a universidade tinha um importante papel de levar as ponderações do Coletivo/FCT para a tomada de decisão. Havia uma pressão

social que gerava algum constrangimento na equipe da SME, o que dava certa abertura para diálogo.

O EAn faz uma série de esforços para qualificar a análise de PP, embora não deixe especificado que, por muitas vezes os contextos de formulação não são puros, ou seja, uma PP pode ser elaborada em contexto democrático, com a presença de práticas autoritárias, com planejamento mais ou menos organizado para atender demandas particulares de um grupo específico.

De modo que podemos identificar diferentes forças atuantes da elaboração da PP em educação diferenciada em Paraty, que torna o contexto complexo e tende a deixar com aparência democrática, embora não se realize na prática. É o exemplo do “Programa Escola Viva” (2022), que, dentro do período estudado, foi o único programa de destinação específica de verbas públicas que incluiu a educação diferenciada, e atendeu tão somente algumas demandas sociais: internet e reforma de duas unidades escolares, Ponta Negra e Praia do Sono.

O segundo é o momento da implementação, em que se faz necessário garantir os mecanismos de participação social ainda mais enfaticamente, para que uma PP seja elaborada com explicitação dos conflitos de interesse, visando uma elaboração política democrática.

A criação de um primeiro grupo de trabalho com presença do FCT, Coletivo e Universidade foi uma importante etapa, embora aquele momento não tenha sido sucedido por outra de igual importância, a criação formal das instâncias e mais, a contratação de educador popular comunitário, ou seja ações concretas de implementação de acordo com a demanda social, inclusive com a participação do movimento social em sua implementação. O que denota a falta de participação social na implementação de fato e tem grande impacto sobre os desdobramentos práticos na consolidação da PP.

Já o período entre 2019 a 2023 é marcado por diferentes momentos. Inicialmente houve a criação da categoria Escola do Campo na rede municipal, formalização da reorientação curricular em cooperação com a UFF e expansão das escolas que ofertavam educação diferenciada caiçara e quilombola. Nas ações entre os anos 2019/2020, verificou-se uma incorporação das demandas sociais, em função da nova composição do governo e certos limites mais ampliados para atuação, que correspondiam ao período do “governo tampão” . Posteriormente, com a vitória da eleição para prefeito (2020) em que o MDB assegurou o terceiro mandato recorrente no executivo, notamos por uma série de posturas já levantadas anteriormente, que deixaram a educação diferenciada fora da

pauta do governo, evidenciando, a partir de 2021, uma ruptura de diálogo com o movimento social, um afastamento de integrantes dentro da SME alinhadas às pautas sociais das comunidades tradicionais organizadas em torno do FCT, sendo substituídas por integrantes que não apenas desconheciam a luta, mas que notadamente discordam da proposta da educação diferenciada e pior, se opondo, desfazendo e desarticulando a luta.

Por fim, trazemos aqui a etapa da avaliação, que Cavalcanti (2007) identifica como os resultados e impactos gerados pela implementação de uma política pública são comparados com as demandas do momento da formulação. Esse momento é condição para definição de ações, mudanças, permanências e planejamento. Também é aqui que as ações baseadas em interesses unilaterais aparecem com mais ênfase, uma vez que é possível identificar os possíveis beneficiados e aqueles que não conseguiram receber impactos esperados inicialmente.

Para o presente trabalho esse ponto é importante, uma vez que nosso material de análise da política pública em educação é proveniente do processo de avaliação produzido pelo próprio movimento social, não do poder público, muito menos do trabalho coordenado entre ambos, dada a dificuldade de construir processos participativos institucionalmente. Vale ressaltar que os momentos de proposta de avaliação pública do processo de implantação da educação diferenciada foram todos propostos pelo FCT em duas audiências públicas (2018 e 2019), com a publicação dos Dossiês (2019, 2021, 2022 e 2023) e demandam de diálogo com a SME. Em momento algum houve proposta de processo avaliativo por parte do poder público municipal, a não ser na II Conferência Municipal, elaborada sem participação democrática.

Os limites diretos do Estado (no caso, da municipalidade) em lidar com mecanismos que levem à gestão democrática, e portanto participação social, ficam evidentes. O primeiro exemplo que trazemos é o da inexistência do Fórum Municipal de Educação (FME). A criação do FME era prevista logo após a I Conferência Municipal de Educação, que deu origem ao PME. O FME seria uma instância de acompanhamento anual e avaliação do Plano. Sua criação se dá como um mecanismo de participação social e, portanto, prática democrática. No entanto, o FME nunca saiu do papel na gestão passada e, por ocasião da II Conferência (2022), já na gestão atual, foi sumariamente ignorado. O segundo exemplo é a falta de associações de pais e mestres e conselhos escolares, ou sua instituição como apenas de forma performática. As escolas não tem acesso claro à verba que dispõem e, quando têm, não lidam com os recursos de forma

transparente, não há qualquer iniciativa de fazer desse momento um momento participativo.

Isso nos faz pensar que a ordem é mesmo essa: numa gestão de secretaria que precisa jogar o jogo da subserviência ao prefeito, que por sua vez joga o jogo liberal de desmonte da educação pública, o tipo de profissionais que persistiriam em gabinete é exatamente esse, os que jogam o jogo da educação de controle eleitoral. Aqueles que fazem maquiagem de participação social para seguir no controle decisório. Como levantado por Bonnet & Huwiler (2018), em função de seus objetivos, o pessoal do Estado toma decisões que lhe convém.

O 'contexto da prática' de Mainardes (2006) nos parece ainda interessante quando afirma que os textos políticos estão sob interpretação dos sujeitos sociais e que a 'interpretação é uma questão de disputa', ou seja, mesmo as normas e leis estão sujeitas à releitura, discordância e desvio daqueles sob quem recaem. Isso implica dizer que, mesmo que na elaboração da política em Educação do Campo, com toda a participação social, o risco de gestores liberais ignorarem os documentos não só é possível, como realidade. De maneira concreta, tal disputa se observa analisando a postura do 'Núcleo Costeira', ao desarticular os pressupostos do trabalho de educação crítica que a formação com a UFF propõe, faz uma clara disputa política por dentro da norma legal estabelecida. Como bem afirma Ticote Xavier em reunião do Coletivo: "o que eles fazem é bom, no entendimento de educação que eles têm. Mas para nós, no nosso entendimento de educação diferenciada, o que eles fazem não tem nada a ver, enquanto proposta do que nós queremos"<sup>27</sup>. E o que queremos está em lei, está nas formações, está dentro das pautas do movimento social.

Outro ponto sobre a gestão democrática é a eleição para direção nas escolas. A eleição foi prevista na lei 026/2016, o PCCR, que foi sumariamente ignorada pela gestão do MDB. Durante a gestão do PT seguiu a passos lentos, e por fim foi alterada, junto com o pacote de perda de direitos trabalhistas que a aliança promoveu. Finalmente prevista para outubro de 2023, o pleito já surgiu sendo motivo de chacota e desesperança entre os professores, porque se constitui de uma lista quántupla, em que ao prefeito é conferido o direito de escolher entre qualquer um das cinco chapas (direção e vice), independente da escolha da comunidade escolar. Ao prefeito também é dado o direito de exonerar essa diretora a qualquer momento, sem consulta às representações escolares.

---

27 Reunião do Coletivo em Julho de 2023.

Assim, faz-se necessário olhar para as dinâmicas de poder, contextualizadas na elaboração de uma política pública, no sentido de poder como disputa política que, embora dentro da reprodução social capitalista, se colocam em constante movimento, levando para dentro das instituições públicas o papel da tensão política da luta de classes, ou, como colocamos aqui, a luta do movimento social organizado.

Não se trata de reivindicar pontos e demandas a serem executadas pelo Estado. O que não se verifica, na prática, é a realização de nenhum espaço de participação efetivamente democrática ao longo do período estudado. O movimento social avança na reivindicação por política pública em educação, mas segue estruturalmente sendo impedido de participar ativamente das tomadas de decisão. Nesse sentido o poder público atua como um bloco coeso, cuja intencionalidade de centralização do poder se realiza.

Como afirmam Bonnet & Huwiler (2018), a impossibilidade de coerência de um programa político não depende diretamente de sua estratégia de planejamento e unificação de gestão, mas se configura como particularidade do sistema capitalista. Os conflitos de interesses não serão resolvidos a partir de um “contexto democrático ideal”, justamente porque são resultado de uma política de Estado que tem papel de mediação entre as classes e portanto, sustenta os interesses conflitantes. E é justamente nessa fragmentação que a burguesia garante seus privilégios políticos. E é justamente por isso que os esforços devem ser de superação do sistema capitalista (MASCARO, 2013).

Por fim, encerramos com Azevedo (2004) quando afirma que a agenda neoliberal da educação é caracterizada por processos decisórios centralizados. Em função da sua relação com o capital, os limites do Estado são verificados quando não cumprem os ritos de participação social nas instâncias de elaboração, implementação e avaliação de uma política, na não realização de orçamentos participativos, falta de prestação de contas, de eleição para gestores escolares, no ódio aos sindicatos, na falta de elaboração de programas e leis, com dotação orçamentária específica dentro da secretaria de educação, entre todas as demais necessidades que trouxemos ao longo deste texto.

## 6. Bibliografia

AZEVEDO, Janete M. Lins de. A educação como política pública. 3. ed. Campinas, SP: Autores associados, 2004. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

BONNET, Alberto & HUWILER, Laura Álvarez. Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año lxxiii , núm. 233, mayo-agosto de 2018. pp. 169-192.

CALDAS, Camilo Onoda. A teoria da derivação do Estado e do Direito. 2.ed. - São Paulo. Editora Contracorrente, 2021.

\_\_\_\_\_. Teoria Geral do Estado. Ideias & Letras. São Paulo, 2018.

CAVALCANTI, A. Paula. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. 2007.

\_\_\_\_\_. O estudo da política pública em Educação: alguns aportes teóricos. Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. 2011.

CATINI, Carolina. A escola como forma social: uma crítica ao modo de educar capitalista. São Paulo, 2013, 258 f. Tese de Doutorado (em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

FALS-BORDA, Orlando & RAHMAN, Mohammad. Accion y conocimiento: como romper el monopolio com investigacion-accion participativa. Colombia: CINEP, 1991.

FRANCESCO, Ana Alves De. Terror e resisntência no Xingu. São Paulo: ISA – Instituto Socioambiental, 2021.

FRANÇA, Indira. SANTOS, Laura Maria dos & SANTOS Ronaldo dos. Educação Diferenciada. In: O território pulsa: territórios sustentáveis e saudáveis da Bocaina: soluções para a promoção da saúde e o desenvolvimento sustentável territorializados. Organizado por Edmundo Gallo e Vagner do Nascimento – Paraty, RJ: Fiocruz, 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org.) *Metodologia da pesquisa educacional*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GALLO, Edmundo (Org). O território pulsa: territórios sustentáveis e saudáveis da Bocaina: soluções para a promoção da saúde e o desenvolvimento sustentável territorializados. Organizado por Edmundo Gallo e Vagner do Nascimento – Paraty, RJ: Fiocruz, 2019.

HOSHIKA, Thaís. Pachukanis e a forma jurídica: contribuição à crítica da teoria geral do direito. São Paulo: Lavrapalavra, 2022.

KURZ, Robert. O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LEITE, Taylisi de Souza Corrêa. Crítica ao feminismo liberal: valor-clivagem e marxismo feminista. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital [tradução de Rubens Enderle] São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. Estado e forma política. São Paulo, SP : Boitempo , 2013.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012.

NARCISO, Pedro Felipe. Exploração teórica para a investigação da interface entre o político e o econômico: elitismo, pluralismo e marxismos. *CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, Juiz de Fora, n. 29 (2019). Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17576/19304>. Acessado em janeiro/2023.

NOBRE, Domingos & Colaboradores. Currículos diferenciados das escolas indígenas, caiçaras e quilombolas. Política e metodologia. *Niterói: Gráfica da UFF*. 2019

REGO MONTEIRO, Lício Caetano. O Coletivo de Apoio à Educação Diferenciada como uma experiência de Investigação-Ação Participativa. Grupo de Estudos da Baía da Ilha Grande – GEBIG – Texto de apoio nº2. Abril, 2019. Disponível em [www.gbig.org](http://www.gbig.org)

SAVIANI, Demerval. História das ideias pedagógicas no Brasil. 4. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão na literatura. Sociologias, porto Alegre. Ano 8, n 16. 2006. [https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt\\_](https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt_)



## Anexo I

Comparativo entre demandas dos Dossiês produzidos entre 2018-19 e 2023. As demandas que se repetem em todos os dossiês seguem são aquelas não atendidas desde o início. Algumas demandas surgiram ao longo do processo, estando localizadas apenas nas colunas de seu respectivo ano, algumas demandas iniciais deixaram de aparecer e voltaram a surgir em 2023. Há ainda demandas que não foram atendidas e as demandas que foram atendidas.

Dossiê 2019	Dossiê 2021	Dossiê 2022	Dossiê 2023
Cumprir os prazos estabelecidos por lei no Plano Municipal de Educação (2015), quanto à criação de instância da SME para trabalhar com a educação diferenciada em 3 anos (estratégia 7.21), adequar as escolas situadas em núcleos caiçaras (estratégia 7.14) e abrir duas escolas em comunidades tradicionais a cada dois anos (estratégia 7.31).	Cumprir os prazos estabelecidos por lei no Plano Municipal de Educação (2015), quanto à criação de instância da SME para trabalhar com a educação diferenciada em 3 anos (estratégia 7.21), com profissionais que possuam experiência no âmbito da educação diferenciada e que demonstrem capacidade de interlocução com os movimentos sociais comunitários.	Cumprir os prazos estabelecidos por lei no Plano Municipal de Educação (2015), quanto à criação de instância da SME para trabalhar com a educação diferenciada em 3 anos (estratégia 19.26)	Cumprir os prazos estabelecidos por lei no Plano Municipal de Educação (2015), quanto à criação de instância da SME para trabalhar com a educação diferenciada em 3 anos (estratégia 19.26).
10. Definir administrativamente as escolas situadas em comunidades caiçaras como Escolas Caiçaras, dentro da categoria Escolas do Campo e realizar concurso específico para essas escolas.			II. Realizar concurso público para docentes e buscar continuidade dos/as professores/as nas escolas, para que se apropriem das estratégias pedagógicas de educação diferenciada e do conhecimento sobre a realidade das comunidades.
11. Garantir a participação da comunidade na gestão democrática da escola, através dos diferentes mecanismos participativos (Ex: conselho escolar, associação de pais e mestres, construção coletiva do Projeto Político	2. Garantir a participação da comunidade na gestão democrática da escola, através dos diferentes mecanismos participativos (Ex: Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, construção coletiva do Projeto Político	1. Garantir a participação da comunidade na gestão democrática da escola, através dos diferentes mecanismos participativos (Ex:	VIII. Garantir a participação da comunidade na gestão democrática da escola, através dos diferentes mecanismos participativos (Ex: Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, construção coletiva do Projeto Político

Pedagógico das escolas).	Pedagógico das escolas, Encontros de Formação Continuada).	Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, construção coletiva do Projeto Político Pedagógico das escolas, Encontros de Formação Continuada, reuniões com pais e mães), articulados com o Fórum de Comunidades Tradicionais, as associações comunitárias e os/as professores/as.	Pedagógico das escolas, Encontros de Formação Continuada, reuniões com pais e mães), articulados com o Fórum de Comunidades Tradicionais, as associações comunitárias e os/as professores/as.
20. Melhorar o salário os auxílios e oferecer condições de trabalho (alojamento, barcos semanais) para os professores da costeira de forma a estimular a ida e a permanência dos professores nas escolas caiçaras, evitando a alta rotatividade de professores e meses sem aulas pela falta desses profissionais.	Garantir a valorização dos/as profissionais da educação, colocando em prática o PCCR. Garantir condições de trabalho adequadas aos profissionais da escola, especialmente alojamento e transporte para os professores/as e funcionários/as.	4. Garantir condições de trabalho adequadas aos profissionais da escola, especialmente alojamento e transporte para os professores/as e funcionários/as, e a valorização dos/as profissionais da educação.	III. Garantir condições de trabalho adequadas aos profissionais da escola, especialmente alojamento e transporte para os professores/as funcionários/as, e a valorização dos/as profissionais da educação.
13. Oferecer condições de infraestrutura adequadas para o funcionamento das escolas das comunidades caiçaras, com a disponibilidade de equipamentos (datashow, impressora/xerox, computadores), material escolar (livros didáticos,	3. Oferecer condições de infraestrutura adequadas para o funcionamento das escolas das comunidades caiçaras e quilombolas, com a disponibilidade de equipamentos (datashow, impressora/xerox, computadores), material escolar (livros didáticos,	Oferecer condições de infraestrutura adequadas para o funcionamento das escolas das comunidades caiçaras e quilombolas, com a disponibilidade de equipamentos (datashow, impressora/xerox, computadores), material escolar (livros didáticos,	I. Oferecer condições de infraestrutura adequadas para o funcionamento das escolas das comunidades caiçaras e quilombolas, com a disponibilidade de equipamentos (datashow, impressora/xerox, computadores), material escolar (livros didáticos,

biblioteca, material de consumo) e instalação de internet, garantindo recursos para a melhor preparação das aulas e atividades.	biblioteca, material de consumo) e instalação de internet, garantindo recursos para a melhor preparação das aulas e atividades.	biblioteca, material de consumo) e instalação de internet, garantindo recursos para a melhor preparação das aulas e atividades.	biblioteca, material de consumo) e instalação de internet, garantindo recursos para a melhor preparação das aulas e atividades.
14. Oferecer merenda escolar durante todo o ano, do primeiro ao último dia de aula. As dificuldades de contratação de merendeiros/as é sempre apresentada como um problema, mas é preciso buscar soluções como a contratação de merendeiros/as das comunidades ou dispostos/as a irem para elas, através de seleção específica e em período anterior ao início do ano letivo.		3. Garantir merenda adequada, com periodicidade, diversidade e qualidade.	V. Garantir merenda adequada, com periodicidade, diversidade e qualidade
	6. Realização de conferência do Fórum Municipal de Educação, para avaliar a execução do PME (Art. 6).	11. Realizar uma conferência do Fórum Municipal de Educação, para avaliar a execução do PME (Art. 6), em especial as metas e estratégias relacionadas à educação das comunidades tradicionais.	XII. Realizar uma conferência do Fórum Municipal de Educação, para avaliar a execução do PME (Art. 6), em especial as metas e estratégias relacionadas à educação das comunidades tradicionais.
		5. Garantir a realização das formações continuadas, voltadas para a reorientação curricular, e que as equipes de Coordenação da SME se apropriem efetivamente dos princípios da Educação Diferenciada e integrem com	VI. Garantir que as equipes de Coordenação da SME se apropriem efetivamente dos princípios da Educação Diferenciada e integrem com coerência político-pedagógica os Programas de Formação em curso, de preferência que se constitua uma coordenação da Educação Diferenciada, que entenda as dimensões políticas e pedagógicas do movimento em defesa da educação das comunidades

		coerência político-pedagógica os Programas de Formação em curso.	tradicionais e se relacione profissionalmente com as representações legítimas dessas comunidades.
		6. Promover instrumentos de integração entre as escolas e as comunidades, através de diagnósticos socioculturais, elaboração de projetos pedagógicos, oficinas de saberes tradicionais, gestão escolar, reuniões de pais e mães, dentre outras formas de participação.	VII. Garantir as condições de segurança adequadas para o traslado dos professores de barco, utilizando os recursos da previsão do tempo e de alertas.
		8. Buscar continuidade dos/as professores/as nas escolas, para que se apropriem das estratégias pedagógicas de educação diferenciada e do conhecimento sobre a realidade das comunidades.	IX. Promover a integração entre as escolas e as comunidades, através de diagnósticos socioculturais, elaboração de projetos pedagógicos, oficinas de saberes tradicionais, festas, dentre outras formas de participação.
		9. Utilizar instrumentos de acompanhamento da trajetória escolar dos alunos e alunas, buscando se antecipar a	X. Utilizar instrumentos de acompanhamento da trajetória escolar dos alunos e alunas, buscando se antecipar a situações de evasão ou descontinuidade dos estudos.

		situações de evasão ou descontinuidade dos estudos.	
			IV. Garantir a realização das formações continuadas em educação diferenciada, volta das para a reorientação curricular, com dedicação de um dia inteiro a cada mês.
16. Atender a demanda de ensino de 1o ao 5o ano para as crianças das comunidades ainda sem acesso à educação escolar: Cairuçu das Pedras, Saco das Anchovas e Martim de Sá. Caso seja feita uma escola em Martim de Sá, garantir transporte para as crianças das demais praias.	Demanda não atendida		
15. Abrir o 2o segmento regular nas escolas de Trindade e Paraty-Mirim, para evitar os grandes deslocamentos para a Escola Municipal Pequenininha Calixto, que chegam a 17km (Paraty-Mirim) e 23 km (Trindade).	Demanda atendida		
19. Reformar as escolas de Ponta Negra, Pouso da Cajaíba e Paraty-mirim, para ter mais salas e ampliar a oferta de turmas.	Demanda atendida parcialmente, apenas reforma da escola da Ponta Negra.		
21. Oferecer aulas de educação física e educação artística para as turmas de Ensino Fundamental das escolas caiçaras.	Demanda não atendida		
22. Dar transparência ao uso dos recursos públicos e	Demanda não atendida		

<p>criar mecanismos de participação para suas destinações. Sabemos que Paraty recebeu de royalties do petróleo R\$ 119,4 milhões em 2018. E este ano já recebeu 81 milhões, até setembro de 2019.</p>	
<p>7. Abrir o 2o segmento regular na comunidade de Ponta Negra, uma vez que a escola da comunidade só oferece o 1º segmento. A demanda atual para o 6º ao 9º é de cerca de 15 alunos.</p>	<p>Demanda atendida</p>
<p>8. Estabelecer a Escola Municipal Cajaíba, no Pouso da Cajaíba, como polo par atender as comunidades de seu entorno (Itaoca, Ipanema, Calhaus, Praia Grande da Cajaíba, Saco da Sardinha, Saco Claro e Ponta da Juatinga), garantindo transporte marítimo para os alunos moradores das mesmas. Atualmente, há mais de 10 crianças nessas praias da Cajaíba com o 1o segmento do Ensino Fundamental concluído, mas sem acesso ao 2º segmento.</p>	<p>Demanda atendida</p>
<p>12. Regularizar todo o processo de implantação do 2o segmento de Ensino Fundamental nas comunidades caiçaras</p>	<p>Demanda atendida</p>

<p>(termo de cooperação SME e UFF, ampliação das escolas para o 2o segmento, currículo diferenciado).</p>	
<p>17. Ampliar o número de barcos que realizam o transporte dos alunos do Saco do Mamanguá, para diminuir o tempo de viagem. Recentemente o número de barcos diminuiu de 3 para 2. Além disso, é preciso ter banheiro para as crianças no barco, devido ao longo tempo de duração das viagens.</p>	<p>Demanda atendida</p>
<p>18. Atender a demanda de Ensino de Jovens e Adultos (EJA) no Saco do Mamanguá, para a conclusão do Ensino Fundamental.</p>	<p>Demanda não atendida</p>