

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Quem é a Sociedade Civil? Uma análise sobre a participação da Sociedade Civil nos Planos Estaduais de Educação de Pernambuco e Ceará**

Trabalho preparado para apresentação no XIII Seminário Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP, de 25 a 29 de setembro de 2023

Julia Wolff Theodozio  
Mestranda PPGCP  
n° USP: 9764771

Setembro 2023

**Resumo:** o objetivo deste trabalho é analisar como a Sociedade Civil é tratada nos Planos Estaduais de Educação (PEE) de Pernambuco e Ceará considerando quem são os atores que compõe a representação, a função atribuída a esses atores e o desdobramento que esse processo participativo possui em políticas públicas de educação básica. A partir da literatura que trabalha com institucionalização de políticas públicas e interações sócio-estatais e da análise das diretrizes aprovadas, busco demonstrar que as normativas das respectivas unidades federativas são distintas ao tratar da participação da sociedade civil e pontuo possíveis efeitos que a implementação de políticas públicas realizadas nesses cenários pode provocar.

## 1. Introdução

A participação da sociedade civil organizada como representante de grupos sociais nas interações com o Estado é comumente associada à democratização das interações e ao direito dos indivíduos de participarem das decisões da vida pública através da “intensificação e institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (Tatagiba, 2005). O conceito de sociedade civil nasceu no século XX sendo tripartite, diferenciando-a do mercado e do Estado (Avritzer, 2012) e relacionando-a a um espaço de socialização, interação social e atividades públicas (Cohen & Arato, 1992, p. 429). Contudo, com o avanço da democratização e do chamado novo corporativismo, na qual a sociedade civil desempenharia formas de organização da sociedade para ser integrada na estrutura do Estado (Reis, 1995), novos estudos sobre formas e padrões de interação com o estado se fizeram necessários.

Partindo de uma perspectiva centrada nas relações entre Estado e sociedade, a literatura brasileira dedicada aos estudos de movimentos sociais, participação e ativismo vem avançando ao discutir interações entre agentes políticos no interior das arenas institucionais, abordando como acontecem as disputas pelo acesso aos recursos públicos e à direção política da sociedade (Tatagiba *et. al*, 2022). Com a redemocratização do estado brasileiro, o espaço para que atores societais interajam com a agentes públicos no legislativo, no executivo e no judiciário cresceu significativamente, de modo a possibilitar que esses grupos obtivessem maior chance de institucionalizar suas demandas através da interação com o Estado (Gurza-Lavalle & Szwako, 2015). Tais mecanismos de acesso dizem respeito ao proveito que

atores sociais fazem de um determinado contexto institucional para forjar sua entrada no estado, criando encaixes institucionais (Skocpol, 1992). Para identificar padrões de interação entre sociedade e estado, assim como modos de interdependência nas interfaces socioestatais (Isunza, 2006; Isunza & Hevia, 2006), é necessário olhar para o produto das interações socioestatais em termos do que foi produzido considerando “regulação, repertórios de atuação legítimos e capacidades dos atores sociais e do estado” (Gurza Lavalle et al., 2019), levando em conta processos de institucionalização de alcance médio, isto é, que ultrapassam encaixes pontuais e não duradouros, definido por Gurza Lavalle *et al.* (2019) como domínios de agência.

No Brasil, os grupos que participam da disputa por espaço na arena pública são numerosos e heterogêneos (Marques, 2013), de conselhos comunitários e movimentos sociais à organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil (OSC), existe uma série de atores, formais e informais, que transitam entre os espaços institucionais, de tal forma que identificá-los é imprescindível para a compreensão da dinâmica e o caráter das diversas atuações (Lavalle & Bülow, 2014). Vale destacar que participação por si só não deve ser tratada como intrinsecamente positiva ou inclusiva (Zarembek & Welp, 2019), como alertam estudos dessa área, visto que as próprias condições de acesso e a natureza dos grupos participantes geram desigualdades de acesso aos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Assim, o intuito desse trabalho é então analisar quem é a sociedade civil em um recorte bastante específico: nos Planos Estaduais de Educação (PEE) do Estado de Pernambuco (2015-2023) e do Estado do Ceará (2016-2024). Os PEEs são instrumentos balizadores que definem diretrizes, metas e estratégias na área da educação em conformidade com o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 24 de junho de 2014. Os textos contam com a participação de atores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de educação estadual, assim, analisar as diferenças em termos de i) caracterização da sociedade civil, ii) função atribuída e iii) frequência em que é mencionada, tem como objetivo inicial abrir caminho para uma discussão sobre se as formas de implementação de políticas públicas, as capacidades estatais e a transferência de tecnologia para o estado se altera e, se sim, como, a depender do que é a sociedade civil em cada contexto.

A intenção não é discutir definições de sociedade civil, tampouco contrasta-las em termos de melhor-pior, a ideia é sim demonstrar que existem diferenças significativas na definição desses atores e que, ao tratar de diferentes atores sob a mesma denominação,

pode-se prejudicar a análise dos efeitos que essa participação influi sobre políticas públicas nesses locais. Por se tratar de um recorte específico da minha dissertação de mestrado, nesse primeiro momento buscarei me dedicar principalmente à análise da sociedade civil e ao modo que foi institucionalizada nesses dois casos. Em relação aos possíveis efeitos produzidos na implementação de políticas públicas, pretendo elencar as minhas primeiras hipóteses sabendo que mais pesquisa será necessária para aprofundar os desdobramentos na fase de implementação.

## **2. Institucionalização e relações socioestatais**

A atuação de organizações da sociedade civil como agentes ativos na implementação da política pública de educação junto ao estado retoma as discussões sobre os múltiplos arranjos existentes na formulação e implementação de políticas públicas, bem como a dimensão fundamentalmente política envolvida no processo de interação Estado-sociedade.

A literatura de políticas públicas, desde o neoinstitucionalismo histórico até os conceitos de governança multinível e processos de institucionalização, aborda a importância de se realizar uma análise sobre os atores envolvidos, seus interesses e ações estratégicas no estudo das políticas públicas (Marques, 1997). Considerando o processo de implementação, é fundamental considerar que ele se dá em múltiplos níveis, envolvendo atores, formais e informais, que transitam entre espaços institucionais e cruzam fronteiras organizacionais entre a esfera pública e privada (Lavalle & Bülow, 2014; Marques, 2013). Da mesma forma, o reconhecimento dos intermediadores é imprescindível para a compreensão da dinâmica e o caráter das diversas atuações, além de ser tópico de grande interesse na literatura nacional e internacional que identifica os atores externos (Lavalle & Bülow, 2014). Assim, para compreender o processo de implementação da política que se dará na sequência é preciso olhar, de forma pormenorizada, não somente para atuação de cada uma das organizações e dos grupos envolvidas nesses projetos de implementação no âmbito de cada esfera federativa, como também para as capacidades e interações socioestatais para compreender o funcionamento desse modelo de implementação de política pública, e assim, contribuir para o debate sobre articulação entre organizações da sociedade civil e estado, e processos de institucionalização de políticas para a educação básica correntes no Brasil.

Parte da literatura de implementação considera que as políticas públicas têm um caráter político, de forma que pesquisas desse campo devem olhar com atenção para mecanismos de poder, valores e outras dimensões não técnicas das políticas públicas para que

se estude “o que acontece” em vez de “o que deveria acontecer” (Hupe, 2014). Assim como no processo de formulação, a implementação de políticas públicas deve ser estudada sob um viés crítico-analítico. Hupe (2014) define o objeto do campo de pesquisa de implementação como “examinar o que acontece dentro das agências governamentais, bem como em suas relações com outros atores no cumprimento de tarefas públicas, perguntando-se como isso importa”. Para tal, é fundamental compreender como os desafios das intenções governamentais se transformam em práticas levando em consideração as dinâmicas formais e informais entre os agentes envolvidos (Bichir, 2020).

O Estado enquanto ator no centro das explicações das mudanças sociais e políticas surge com a literatura do neo-institucionalismo histórico com a teoria de Theda Skocpol (1985). Skocpol partia da concepção Weberiana de Estado enquanto organização que busca controlar o povo e os territórios, sem depender de outros grupos ou instituições. Contudo, argumentava que existia uma lacuna na relação entre estado e sociedade para explicar os processos políticos, bem como as visíveis diferenças entre estados em termos de administração, poder territorial e financeiro e funcionalismo público, chamadas de capacidades estatais, para exercer as suas atividades. Dessa forma, os mecanismos burocráticos, orçamentários, legais e ideológicos deveriam ser levados em consideração para compreender a capacidade do estado de coordenar suas atividades internas (Evans et al., 1985), assim como o caráter relacional do estado incluindo uma visão voltada para a “polity” a fim de compreender a institucionalização como fruto da relação e do conflito entre interesses socioestatais distintos (Skocpol, 1985).

No campo dos estudos de movimentos sociais no Brasil, a literatura avançou significativamente ao trabalhar conceitos do neoinstitucionalismo histórico apresentando seus valores e suas limitações diante dos processos de institucionalização dos movimentos sociais (Gurza Lavalle *et al.*, 2019), focando na observação de tais processos para demonstrar a transformação coletiva e escapando da abordagem que considera a desmobilização e a cooptação como pressupostos analíticos. Para o caso das transformações advindas das interações entre sociedade civil e estado na institucionalização da sua participação e posteriormente de programas, é possível observar as formas de acesso ao estado (encaixes institucionais) e capacidade (domínios de agência) construídos em termos de (i) institucionalização da atuação da sociedade civil no Plano Estadual de Educação do Ceará e de Pernambuco e (ii) modo de implementação considerando a transferência de tecnologia para o estado, assim como os repertórios de interação (Tilly, 1992; Abers *et al.*, 2014) em termos de (iii) interação entre agentes públicos e privados durante a implementação.

A inserção da sociedade civil, seja enquanto representante de diferentes grupos da sociedade ou enquanto organizações da sociedade civil, dialoga com os processos de interações socioestatais que Skocpol (1992) define como “fit” ou encaixe. Na abordagem da autora, os atores sociais fazem proveito de um determinado contexto institucional para forjar sua entrada no estado, criando encaixes institucionais. Embora essa perspectiva receba críticas quanto ao contextualismo e o caráter endógeno atribuído, essa lente analítica contribui para o reconhecimento da mútua constituição entre estado e sociedade.

De modo complementar, Gurza Lavalle *et al.* (2019) desenvolvem a abordagem chamada de “domínio de agência”, centrada em processos de institucionalização de alcance médio, ou seja, que ultrapassam encaixes pontuais e não duradouros. O domínio de agência se apresenta então como um conceito que olha para o produto das interações socioestatais em termos do que foi produzido considerando “regulação, repertórios de atuação legítimos e capacidades dos atores sociais e do estado” (Gurza Lavalle *et al.*, 2019) para determinar se aquele ator galgou um encaixe e se esse encaixe pode ser também um domínio de agência. A partir de Tilly (1992), Abers *et al.* (2014) falam sobre inovação nos padrões de contato, de comunicação e de negociação, e identificam quatro tipos de interação entre atores sociais e estado que aparecem quando se trata de movimentos sociais: protestos e ação direta, participação institucionalizada, política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia. A ideia de que as diferentes formas de interação produzem mudanças nos sistemas políticos se desenvolveu com Clemens (1993) ao afirmar que um determinado grupo produzir mudanças advém dos estímulos para inovar produzidos pela posição ocupada, assim como pela aceitação dessas inovações por outros atores e visibilidade na arena política.

Almeida *et al.* (2021), por sua vez, buscam qualificar o papel que as Instituições Participativas (IPs) questionando o papel que elas assumem (protagonista, coadjuvante, ausente ou codeterminantes ou contingencial), sugerindo que o papel varia de acordo com a forma de interação, considerando oportunidades políticas, dinamismo e configuração das comunidades de políticas e capacidades estatais técnico-administrativas preexistentes. Os autores se amparam na literatura para analisar a dimensão técnico-administrativa por meio do Índice de Estrutura Institucional (IEI) e a político-relacional através do Índice de Arquitetura Participativa (IAP), de modo a instigar a relação entre esses dois fatores e os efeitos produzidos no papel ocupado. Com isso, conseguem definir qual o papel ocupado pelas IPs em determinadas áreas de políticas públicas.

Ao realizar uma análise inicial sobre a participação dos representantes da sociedade civil e das organizações da sociedade civil nos Planos Estaduais de Educação de Pernambuco

e do Ceará, buscarei compreender como a legislação estadual foi desenhada, quais os encaixes surgiram nessa etapa e diferenças iniciais que podem se traduzir futuramente no modelo de implementação adotado por cada estado. Desta forma, a inclusão da literatura buscou selecionar os conceitos principais que travam o diálogo principal para investigar as interações socioestatais, assim como a utilização de repertórios de interação e meios de institucionalização. Embora muitos dos conceitos da literatura brasileira tenham sido cunhados pensando em movimentos sociais, o objetivo de aplicá-los aqui é também entender as semelhanças e diferenças e demonstrar que essas interações não se comportam exatamente como prestação de serviços comumente associadas à reforma gerencial do estado brasileiro na década de 1990.

### **3. Metodologia**

Esse estudo preliminar contou com três fases para o seu desenvolvimento. A revisão bibliográfica da literatura sobre o neoinstitucionalismo histórico foi a primeira etapa a fim de introduzir o ponto de partida que levou às pesquisas sobre institucionalização de políticas e de participação de movimentos sociais na literatura brasileira recente. Aliada a isso, se desenvolveu um breve histórico do processo de aprovação do PNE e dos PEEs e dos atores institucionalizados enquanto agentes ativos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de cada ente federativo.

A segunda etapa constitui-se na realização da pesquisa documental, desenvolvida por meio de levantamento nas páginas eletrônicas do Ministério da Educação (MEC), da Secretaria de Estado de Educação de Pernambuco, da Secretaria de Estado de Educação do Ceará, dos Diários Oficiais da União e dos dois estados em questão, além dos textos integrais das leis aprovadas nas casas legislativas e sancionadas pelo chefe do Poder Executivo.

Por fim, os dados foram analisados com o objetivo de diferenciar a participação da sociedade civil em termos de i) caracterização, ii) função atribuída e iii) frequência em que é mencionada e colocados em diálogo com a literatura com o intuito de demonstrar que esse caminho analítico pode expandir o debate sobre participação da sociedade civil e sua implicação na implementação de políticas públicas.

### **4. Plano Nacional e Estadual de educação e a participação da sociedade civil**

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil tem passado por experiências de democracia participativa. Em Tatagiba (2004), já se falava da participação de conselhos gestores de políticas públicas em termos de institucionalização do diálogo entre governo e sociedade. Em 2013, de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o fortalecimento das relações entre sociedade civil e Estado crescia através da “ampliação e diversificação dos canais de participação – como conselhos, comissões, conferências, audiências públicas, ouvidorias” (Ipea, 2013, p. 11), de tal modo que a institucionalização da participação aumentou. Contudo, os grupos que participam desses processos ainda são pouco estudados na literatura brasileira, embora haja estudos especificamente na área da educação que trabalhem com a relação público-privado sob uma perspectiva de prestação de serviços (Dourado & Bueno, 2001; Peroni, 2015; Pires, 2015), há o que se discutir em relação às diferenças desses atores e a própria nomenclatura utilizada para se referir a totalidade deles.

O atual Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, é um documento que fornece diretrizes para a construção de políticas públicas de educação com o objetivo de

“universalizar a oferta da etapa obrigatória (de 04 a 17 anos), elevar o nível de escolaridade da população, elevar a taxa de alfabetização, melhorar a qualidade da educação básica e superior, ampliar o acesso ao ensino técnico e superior, valorizar os profissionais da educação, reduzir as desigualdades sociais, democratizar a gestão e ampliar os investimentos em educação.” (Brasil, 2014a)

No caso do Brasil, o PNE cumpre a função de articular esforços nacionais em regime de colaboração visto que, na organização federativa do país, estados e municípios possuem autonomia para tomar decisões. Todavia, uma vez que as diretrizes nacionais são estabelecidas, os entes subnacionais são responsáveis pelo cumprimento de tais metas pois a oferta de educação pública entre o ensino infantil e o ensino médio é partilhada entre estados e municípios. Dessa forma, são criados os Planos Estaduais de Educação (PEE) como um desdobramento das diretrizes nacionais. O processo de discussão para a construção dos Planos começou com a 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae 2010) em Brasília, sob o tema “Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação”, e se desenvolveu por meio de conferências locais para a construção das orientações e diretrizes estaduais, contando com a participação de agentes institucionais, da sociedade civil e dos governos com o objetivo de ampliar a participação democráticas e assegurar representatividade (BRASIL, 2010, p. 4).

Com isso, a ideia de compreender o que é a sociedade civil nos PEEs de Pernambuco e do Ceará tem como primeiro objetivo demonstrar que em documentos “irmãos” pode-se haver uma concepção distinta de participação da sociedade. Em primeiro lugar, nota-se que a única aparição do termo “sociedade civil” no PNE é no Art. 8º, § 2º em que se diz:

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

Nesse sentido, não há menção de quem faz parte da sociedade civil e nem da sua atribuição como representante da sociedade, há apenas uma indicação clara de que esta deve estar incluída nos Planos Subnacionais.

### **6. 1 A Sociedade Civil em Pernambuco**

O PEE de Pernambuco foi aprovado por meio da Lei nº 15.533, de 23 de junho de 2015, ao todo são vinte e cinco diretrizes, que buscam a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade da educação, valorização dos profissionais da educação, dentre outros. A lei passou por uma alteração em 2021 (Lei nº 17.517, de 2 de dezembro de 2021) na qual foi incluído a proteção e promoção dos direitos da mulher e estímulo às alunas a alcançarem os níveis mais elevados de ensino e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade, à sustentabilidade socioambiental e ao valor da vida humana.

Dessas diretrizes, originaram-se vinte metas específicas para o atingimento dos objetivos propostos. Essas metas são desenvolvidas em uma série de submetas que definem parâmetros numéricos e temporais para a implementação de todas as políticas descritas no plano. De acordo com o Art. 4º, o monitoramento e a avaliação dessas diretrizes é de responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação, do Conselho Estadual de Educação, do Fórum Estadual de Educação e da Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa. Neste mesmo artigo, consta que:

“O Estado, em articulação com a sociedade civil procederá ao monitoramento contínuo, assegurando avaliações do Plano Estadual de Educação a cada 3 (três) anos e Conferências Estaduais de Educação a cada 4 (quatro) anos [...]” (Pernambuco, 2015, s/n)

Embora mencionada como responsável na articulação com o estado, a sociedade civil não é listada dentre as instâncias participativas. O termo “sociedade civil” aparece no texto nesta única vez, contudo “organizações da sociedade civil” aparece outras cinco vezes e “entidade da sociedade civil” é contabilizada mais uma vez no texto, na atualização de 2022 (Lei nº 17.724, de 13 de abril de 2022).

As organizações da sociedade civil aparecem então na meta 4, sobre a universalização do atendimento escolar aos alunos com deficiência, no item 4.19:

“Criar mecanismos de identificação e busca ativa de pessoas com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, transtornos do espectro autista e altas habilidades ou superdotação que estão fora da escola, articulando as áreas da educação, saúde, assistência social, entre outras, bem como os conselhos setoriais ligados ao tema, Ministério Público, Poder Judiciário e organizações da sociedade civil.” (Pernambuco, 2015, s/n)

Na sequência, na meta 8, sobre elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, no item 8.17:

“Incluir, no currículo escolar, conteúdos relacionados ao modelo de desenvolvimento rural, numa perspectiva agroecológica desde as séries/anos iniciais, em parceria com instituições governamentais, organizações da sociedade civil com acúmulo na área.” (Pernambuco, 2015, s/n)

no item 8.34:

“Produzir, tratar e disseminar anualmente informações desagregadas e cruzadas sobre as desigualdades educacionais (renda, sexo, raça, etnia, campo/cidade, regiões do país, deficiências, idade, etc), por meio da UPE, em articulação com outros institutos de pesquisa governamentais, universidades e organizações da sociedade civil, visando captar as mudanças e permanências na realidade social e os impactos das políticas educacionais.” (Pernambuco, 2015, s/n)

e no item 8.36.

“Qualificar o preenchimento do quesito cor/raça no Censo Escolar, em diálogo com universidades e organizações da sociedade civil, realizando a formação de gestores educacionais e escolares e das equipes das secretarias das instituições educativas.” (Pernambuco, 2015, s/n)

Por fim, na Meta 9, sobre aumentar a taxa de alfabetização da população, no item 9.16:

“Realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, para atender às necessidades do campo e da cidade, promovendo busca ativa em regime de colaboração com a união e em parceria com organizações da sociedade civil.” (Pernambuco, 2015, s/n)

O termo entidades da sociedade civil, por sua vez, aparece apenas uma única vez na edição de 2022 (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 17.724, de 13 de abril de 2022.) no parágrafo único do artigo 2º:

“o Estado poderá promover parceria com instituições públicas, empresas, escolas ou outras entidades da sociedade civil ofertantes de cursos técnicos e de qualificação profissional, com vistas à inserção dos alunos no mercado de trabalho. (Pernambuco, 2022, s/n)

Ao longo do documento, não há uma definição do que são essas entidades ou organizações, mas, de maneira geral, elas podem ser entendidas como organizações sem fins lucrativos ou não, compreendidas como Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil (OSC) ou Organizações Não Governamentais (ONGs) e que são frequentemente registradas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) a fim de estabelecer parcerias com o Estado através do Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC).

## **6.2 A Sociedade civil no Ceará**

Aprovado seis meses depois, o PEE do Ceará (Lei n.º 16.025, de 30 de maio de 2016) conta com semelhanças no conteúdo e diferenças significativas na execução. Nele constam vinte e cinco diretrizes que versam também sobre erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, melhoria da qualidade do ensino, valorização dos profissionais da educação, fortalecimento da gestão democrática da educação e dos princípios que a fundamentam, dentre outras, seguindo o PNE.

Diferentemente de Pernambuco, o monitoramento e a avaliação dessas metas fica a cargo da Secretaria Estadual da Educação, da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior, da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, do Conselho Estadual de Educação, do Fórum Estadual de Educação, do Conselho de Pais e Mestres, do Conselhos Municipais de Educação e da Representação da sociedade civil. Essa é a segunda aparição da sociedade civil no documento, a primeira é no Art. 1º em que:

“Fica instituído, na forma do anexo único, o Plano Estadual de Educação do Ceará - PEE, com metas e estratégias fixadas para o período de 2016 a 2024, na área da educação, como resultado da participação da comunidade escolar e da sociedade civil” (Ceará, 2016, p. 1)

A representação da sociedade civil, no entanto, é composta por 1 representante das seguintes instituições: (i) instituição pública de ensino superior; (ii) instituição particular de ensino superior; (iii) instituição particular de ensino de reconhecido destaque em educação básica; (iv) Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Ceará; (v) Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará – CEDECA; (vi) Associação dos Jovens Empresários do Ceará – AJE; (vii) uma federação do setor produtivo e (viii) – uma federação de trabalhadores.

O termo “sociedade civil” sozinho aparece no texto 12 vezes, mais duas vezes são contabilizadas quando incluímos “organizações da sociedade civil”. O texto não diferencia o que seriam as organizações da sociedade civil, mas ela surge primeiro na Meta 9 sobre elevar a taxa de alfabetização, especificamente no item 9.10:

“realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil” (Ceará, 2016, p. 21)

e posteriormente na Meta 20, sobre a colaboração para a ampliação do investimento público em Educação pública, no item 20.12.:

“realizar, de 2 (dois) em 2 (dois) anos, após a sua aprovação, o monitoramento deste PEE com a participação das organizações da sociedade civil, Fórum Estadual de Educação e Conselho Estadual de Educação, com o objetivo de garantir as necessárias adequações ou atualizações para sua implementação” (Ceará, 2016, p. 32)

Na meta 9, o sentido atribuído está relacionado a organizações terceiras enquanto parceiras na oferta de apoio para a atividade estabelecida. Na meta 20, por sua vez, as organizações da sociedade civil surgem como também responsáveis pelo monitoramento do PEE que já havia sido definido anteriormente pelos representantes da sociedade civil, de forma que nesse item “organizações da sociedade civil” parece ser um sinônimo de “sociedade civil” seguindo a definição dos integrantes estabelecida no início do PEE.

### **6.3 Semelhanças e diferenças**

Partindo da análise dos dois textos, é possível identificar as diferenças propostas em termos de i) caracterização da sociedade civil, ii) função atribuída e iii) frequência em que é mencionada.

A caracterização da sociedade civil, ainda que sem uma definição explícita, transita entre representantes de grupos sociais pré determinados e organizações. No caso cearense, a sociedade civil pode ser entendida como um grupo de atores que representam instituições de

ensino, entidades de classe, associações e federações industriais. Juntos, eles foram um grupo heterogêneo de representação de interesses de grupos distintos. Em Pernambuco, a definição de sociedade civil é equivalente a organizações da sociedade civil, visto que não há menção a participação de atores representantes de determinados grupos sociais, de modo que a caracterização da sociedade civil nesse caso está entre o que não é e o que será a depender das organizações da sociedade civil que se conveniarem ao Estado.

A respeito da função atribuída, em ambos os casos é previsto que a sociedade civil, em termos gerais, atue no monitoramento do PEE em conjunto com o estado. Contudo, no Ceará a sociedade civil é representada como um grupo participativo nas discussões do PEE. na avaliação e na colaboração em metas específicas. Retomando o que a literatura fala sobre processos participativos e democratização do acesso e participação dos cidadãos em políticas públicas. Já em Pernambuco, as organizações são colocadas como atores que dominam uma determinada tecnologia e que, por meio de acordos com a administração pública, poderão desenvolver seus projetos e programas em áreas pré-definidas de acordo com o que foi estabelecido no PEE.

Por fim, a frequência na qual a sociedade civil é mencionada é bastante diferente, com o Ceará contabilizando exatamente o dobro das menções de Pernambuco. Contudo, é importante ter cuidado ao incluir a frequência como um parâmetro a ser contabilizado, visto que a análise dos dois primeiros aponta para uma menor influência da frequência no quesito participação se estiver dissociado da caracterização e da função.

## **5. Considerações finais**

A análise dos Planos Estaduais de Educação buscou dialogar brevemente com a escola neoinstitucionalista, com teorias de implementação de políticas públicas e de interações socioestatais para compreender quem é a sociedade civil nos casos analisados. Embora as interseções teóricas sejam numerosas e existam caminhos diferentes que podem ser seguidos, o ganho cognitivo desse estudo foi partir do estado como ator relacional para observar os processos de institucionalização e os repertórios de atuação na relação estado-sociedade olhando agora para o lugar que as organizações da sociedade civil vêm ocupando, bem como suas atividades..

Em primeiro lugar, a utilização do conceito de encaixes e domínio de agência teve como objetivo principal apontar um caminho de investigação para as formas de entrada das OSCs no estado. À primeira vista, parece haver uma institucionalização programática ou encaixes programáticos em localidades em que há previsão legislativa para que OSCs forneçam os seus recursos, atuando de maneira conjunta com o estado na implementação da

política de escola em tempo integral. Pernambuco e Ceará incluíram a participação das OSCs de maneira distinta na sua legislação, de forma que em Pernambuco a aprovação do PEE possibilita o estabelecimento de múltiplos convênios e não prevê avaliação e monitoramento de um órgão formado por representantes da sociedade civil, enquanto o Ceará conta com uma representação bastante grande da sociedade civil e descreve esse grupo como ente participativo e representativo como a diretriz da carta constitucional brasileira, em maior diálogo com políticas participativas que englobam também a participação de movimentos sociais. Nos dois casos, parece que a aprovação do PEE abriu a possibilidade (em graus diferentes) para que OSCs pudessem colaborar em umas das políticas prioritárias da educação nacional.

Em segundo lugar, o conceito de repertório de interação possibilita avançar no debate sobre condições ou fatores presentes no ambiente político (Tarrow, 2009) que possibilitam o sucesso dos atores. No caso das organizações da sociedade civil, com exceção de protestos e ação direta, as outras formas de interação são tanto possíveis como prováveis. Em termos de papel assumido, seria importante compreender qual a nomenclatura adequada para a relação firmada com o estado uma vez que ela pode ser altamente institucionalizada, passando pelos poderes legislativo, executivo e judiciário a nível subnacional.

Por fim, essa discussão associada a capacidades estatais suscita um debate sobre a permeabilidade estatal existente na área da educação e o papel de implementador de políticas públicas que tais organizações passaram a exercer. Ao mesmo tempo, é possível questionar o porquê das formas de institucionalização da sociedade civil serem diferentes nos dois estados e quais os impactos disso em termos de: transferência de tecnologia para o estado, organização da burocracia estatal e resultados atingidos, considerando as diferenças de desempenho em avaliações educacionais padronizadas.

## 6. Referências

- Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. Dados, 57(Dados, 2014 57(2)), pp. 325–357.
- Almeida, C; Martelli, C., Giani, C., Coelho, R. (2021). **“Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil”**. Revista Brasileira de Ciência Política, pp. 1-36

Avritzer, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Opinião pública, v. 18, p. 383-398, 2012.

Bichir, R. **Governança multinível**. 2018.

Clemens, Elizabeth.(1993). “**Organizational Repertoires and Institutional Change: Women’s Groups and the Transformation of US Politics, 1890-1920**”. American Journal of Sociology, 1993, v. 98, n. 4.[versão em português: CLEMENS, E. Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos. Revista Brasileira de Ciência Política, 3 (jan-julho), 2010,pp. 161-218.]

Gurza Lavallo, A.; Carlos, E (Org.); Dowbor, M. (Org.) ; Szwako, J. (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. 1. ed. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019. Abertura, pp. 21-86.

Gurza Lavallo, A.; Bullow, M. **Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes**. Política & Sociedade (Online), v. 13, p. 125-165, 2014.

Hupe, P.; Pollitt, C. **The magic of good governance. policy and society**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2010.

Krawczyk, N. R. **Em busca de uma nova governabilidade na educação**. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Org.). *Política e gestão da educação*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. p. 61-74.

Marques, E. **Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda**. Brazilian Political Science Review, v. 7, p. 8–35, 2013.

Skocpol, T. (1985).“**Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research**”. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Ed.).Bringing the State Back In. Cambridge, UK: Cambridge University Press,Chapter 1, pp. 3-43.

Evans, P.; Rueschemeyer, D., SKOCPOL, T.,“**On the Road toward a More Adequate Understanding of the State**”. In:Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol,Theda (Ed.).Bringing the State Back In. Cambridge, UK: Cambridge University Press.Chapter11,pp. 347-366

Tortola, Pier Domenico. **Clarifying multilevel governance**. European Journal of Political Research 56: 234–250, 2017. doi: 10.1111/1475-6765.12180.

Viscardi, C. "**Estratégias populares de sobrevivência: o mutualismo no Rio de Janeiro republicano**". Revista Brasileira de História, vol. 29, nº 58, p. 291-315, 2009.

**Brasil, 2014. Plano Nacional de Educação – PNE**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26

jun. 2014a

**Brasil, 2015. Plano Estadual de Educação de Pernambuco.** Disponível em <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=15533&complemento=0&ano=2015&tipo=&url=>> Acesso em 20 de junho de 2023

**Brasil, 2016. Plano Estadual de Educação do Ceará.** Disponível em <<https://www.cee.ce.gov.br/legislacao/leis/leis-estaduais/>> Acesso em 20 de junho de 2023

ZAREMBERG, Gisela; WELP, Yanina. **Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática.** *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 2020, 25 (1), 2019