



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

JOANA DARK ANDRADE DE SOUSA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) DO
MUNICÍPIO DO RECIFE - PE: um estudo sobre a atuação dos sujeitos locais e os
movimentos de participação democrática**

RECIFE – PE

2024

JOANA DARK ANDRADE DE SOUSA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) DO
MUNICÍPIO DO RECIFE - PE: um estudo sobre a atuação dos sujeitos locais e os
movimentos de participação democrática**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar.

Recife - PE

2024

JOANA DARK ANDRADE DE SOUSA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) DO
MUNICÍPIO DO RECIFE - PE:** um estudo sobre a atuação dos sujeitos locais e os
movimentos de participação democrática

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação. Área de Concentração: Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Ângela da Silva Aguiar

Aprovada em: 12 de abril de 2024

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Márcia Ângela da Silva Aguiar – PPGEduc/UFPE
Orientadora

Profa. Dra. Janete Maria Lins Azevedo – PPGEduc/UFPE
Examinador(a) Interno

Profa. Dra. Luciana Rosa Marques – PPGEduc/UFPE
Examinador(a) Interno

Profa. Dra. Ana de Fátima Pereira de S. Abranches – FUNDAJ
Examinador(a) Externo

Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão – UFPB
Examinador(a) Externo

Dedico:

À Antonio Guilherme A. Santiago,
meu filho amado.

À Jeann Carlos O. Santiago,
meu esposo e companheiro de vida para todas as horas.

À Maria S. Andrade de Sousa (mãe) e
Antonio José de Sousa (pai *in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Na trajetória da vida, saber agradecer a contribuição das pessoas que nos ajudaram a alcançar os nossos objetivos é um ato de reconhecimento e humildade. Assim, agradeço primeiramente a *Deus*, que tem me guiado em todas as decisões de minha vida, minha fortaleza maior em todos os momentos.

À minha orientadora, Professora Márcia Ângela da Silva Aguiar, por todo carinho, acolhimento, atenção e por sempre estar presente nos momentos que necessitei, mas especialmente pelo seu exemplo de dedicação e luta por uma educação de qualidade social.

Aos/Às amigos/as do grupo de pesquisa OBSERVA (PPGE/UFPE) que contribuíram nas discussões acadêmicas, seja nos encontros presenciais ou nos encontros virtuais durante a pandemia da Covid 19, nos quais conseguimos nos fortalecer sob a coordenação sensível e cuidadosa da Prof.^a Márcia Ângela.

Agradeço aos meus colegas da turma 19 do Doutorado do PPGEdu – UFPE, pelo companheirismo, pelas informações repassadas no grupo, pois mesmo sem termos tido a possibilidades das aulas presenciais, devido à COVID 19, conseguimos estabelecer uma relação de companheirismo e aprendizagens.

Aos meus colegas de trabalho, tanto do Instituto Federal de Educação de Pernambuco – Campus Igarassu, onde trabalhava quando iniciei esse curso de Doutorado, como dos meus colegas da Universidade Federal de Campina Grande – Campus Patos, onde ingressei já no decorrer do curso. Sem dúvidas, o incentivo, a amizade, a alegria, e também os momentos de desabafo tornaram essa trajetória mais leve.

Em especial, agradeço ao meu marido, Jeann Carlos de Oliveira Santiago e ao meu filho, Guilherme, pelo apoio incondicional nessa caminhada, pela compreensão e por estarem presentes em todos os momentos, mesmo àqueles mais difíceis, nos quais pensei que a trajetória estava difícil de ser concluída, contava sempre com sua confiança e incentivo.

Aos meus pais, Antonio José de Sousa (*in memoriam*) e Maria Severina de Andrade Sousa, pelos ensinamentos e pela confiança, estes têm sido fundamentais para a minha formação pessoal e também profissional.

A toda minha família, meus irmãos e minha irmã, meus sobrinhos, e aos demais familiares próximos a mim, agradeço o carinho e por sempre acreditarem que eu poderia chegar mais longe.

A TODOS que, direta ou indiretamente, têm contribuído para a realização desse trabalho.

RESUMO

O estudo em tela tem como objeto o Plano Decenal de Educação do município do Recife – PE (2015 – 2025), com foco na análise do contexto de implementação do plano, na perspectiva de compreender a atuação dos sujeitos locais nesse contexto da gestão da educação municipal, evidenciando os movimentos de participação democrática e as aproximações e/ou distanciamentos para a construção de uma gestão democrática da educação. Como referencial teórico metodológico, adotou-se a “Abordagem do Ciclo de Políticas” ou “Policy Cycle Approach” proposta por Stephen Ball e seus colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). Como procedimentos metodológicos, esta pesquisa, de corte qualitativo, utiliza, em primeiro momento, a pesquisa bibliográfica e documental, buscando o aprofundamento sobre as produções relacionadas ao objeto de estudo e análise de documentos relacionados ao PME: lei, textos de projetos, ações, programas. Realizou-se ainda a pesquisa de campo, utilizando como instrumento de coleta de dados a entrevista semiestruturada, de modo que as entrevistas foram realizadas de forma online, com interação simultânea através de videoconferência. Como resultados da pesquisa, a análise dos dados mostrou que desde o processo de elaboração até o processo corrente de implementação, estratégias políticas são utilizadas como forma de fazer prevalecer o controle e a influência nos rumos da política pelo governo. Conforme a pesquisa realizada, considerando o período pesquisado entre 2015 - 2023, o conjunto das políticas adotadas no município do Recife revela a intensificação do paradigma neoliberal e gerencial nas práticas de gestão educacional. Nesse sentido, tem-se que o cenário que envolve o processo de implementação do PME do Recife está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento da tese desta pesquisa, ao revelar que a política de planos de educação, e notadamente o PME do Recife, inseridos no contexto da governamentalidade neoliberal e gerencial, são enfraquecidos enquanto política de Estado, levando os sujeitos sociais a disputarem o campo da política a partir de diferentes formas de atuação na cidade do Recife – PE. Neste contexto, destaca-se a atuação do Fórum Municipal Popular de Educação do Recife, que é fruto do movimento de construção e consolidação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE). A instituição do FMPE do Recife, assim como a realização das conferências populares de educação, representa espaços coletivos de resistência e proposição de políticas educacionais em defesa dos direitos sociais conquistados historicamente, especialmente a educação pública.

Palavras – Chaves: Plano Municipal de Educação. Ciclo de Políticas. Conferências de Educação. Gerencialismo. Gestão Democrática da Educação.

ABSTRACT

The study on screen has as its object of study the Ten-Year Education Plan of the city of Recife – PE (2015 – 2025), focusing on analyzing the context of implementation of the plan, with a view to understanding the actions of local subjects in this management context. of municipal education, highlighting the movements of democratic participation and the approaches and/or distances towards the construction of a democratic management of education. As a theoretical methodological framework, the “Policy Cycle Approach” proposed by Stephen Ball and his collaborators was adopted (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). As methodological procedures, this qualitative research uses, firstly, bibliographical and documentary research, seeking to deepen the productions related to the object of study and analysis of documents related to the PME: law, project texts, actions, Software. Field research was also carried out, using semi-structured interviews as a data collection instrument, so that the interviews were carried out online, with simultaneous interaction through videoconferencing. As research results, data analysis showed that from the drafting process to the current implementation process, political strategies are used as a way to ensure government control and influence over the direction of policy. According to the research carried out, considering the period researched between 2015 - 2023, the set of policies adopted in the municipality of Recife reveals the intensification of the neoliberal and managerial paradigm in educational management practices. In this sense, the scenario involving the implementation process of the PME of Recife is intrinsically related to the development of the thesis of this research, as it reveals that the policy of education plans, and notably the PME of Recife, inserted in the context of neoliberal and managerial governmentality, are weakened as State policy, leading social subjects to compete in the field of politics based on different forms of action in the city of Recife – PE. In this context, the work of the Recife Municipal Popular Education Forum stands out, which is the result of the movement to build and consolidate the National Popular Education Forum (FNPE) and the National Popular Education Conference (CONAPE). The institution of the FMPE in Recife, as well as the holding of popular education conferences, represents collective spaces of resistance and the proposition of educational policies in defense of historically conquered social rights, especially public education.

Keywords: Municipal Education Plan. Policy Cycle. Education Conferences. Managerialism. Democratic Management of Education.

RESUMEN

El estudio en pantalla tiene como objeto de estudio el Plan Decenal de Educación de la ciudad de Recife – PE (2015 – 2025), centrándose en analizar el contexto de implementación del plan, con miras a comprender las acciones de los sujetos locales. en este contexto de gestión de la educación municipal, resaltando los movimientos de participación democrática y los acercamientos y/o distancias hacia la construcción de una gestión democrática de la educación. Como marco teórico metodológico se adoptó el “Policy Cycle Approach” propuesto por Stephen Ball y sus colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). Como procedimientos metodológicos, esta investigación cualitativa utiliza, en primer lugar, la investigación bibliográfica y documental, buscando profundizar las producciones relacionadas con el objeto de estudio y el análisis de documentos relacionados con el PME: ley, textos de proyectos, acciones, software. También se realizó una investigación de campo, utilizando como instrumento de recolección de datos entrevistas semiestructuradas, de modo que las entrevistas se realizaron en línea, con interacción simultánea a través de videoconferencia. Como resultado de la investigación, el análisis de datos mostró que desde el proceso de redacción hasta el proceso de implementación actual, las estrategias políticas se utilizan como una forma de garantizar el control y la influencia del gobierno sobre la dirección de las políticas. Según la investigación realizada, considerando el período investigado entre 2015 - 2023, el conjunto de políticas adoptadas en el municipio de Recife revela la intensificación del paradigma neoliberal y empresarial en las prácticas de gestión educativa. En este sentido, el escenario que involucra el proceso de implementación del PME de Recife está intrínsecamente relacionado con el desarrollo de la tesis de esta investigación, ya que revela que la política de los planes educativos, y en particular el PME de Recife, insertados en el contexto de la gubernamentalidad neoliberal y gerencial, se debilitan como política de Estado, llevando a los sujetos sociales a competir en el campo de la política con base en diferentes formas de acción en la ciudad de Recife – PE. En este contexto, se destaca el trabajo del Foro Municipal de Educación Popular de Recife, que es resultado del movimiento de construcción y consolidación del Foro Nacional de Educación Popular (FNPE) y de la Conferencia Nacional de Educación Popular (CONAPE). La institución de la FMPE en Recife, así como la realización de jornadas de educación popular, representa espacios colectivos de resistencia y propuesta de políticas educativas en defensa de derechos sociales históricamente conquistados, especialmente la educación pública.

Palabras clave: Plan Educativo Municipal. Ciclo de políticas. Jornadas de Educación. Gerencialismo. Gestión Democrática de la Educación.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos Contextos que compõem a Abordagem do Ciclo de Políticas	36
Quadro 2 - Dados da Cidade do Recife - PE	41
Quadro 3 – Pesquisas sobre PME realizadas no estado de Pernambuco entre 2014 – 2021	45
Quadro 4 - Liberalismo Clássico e Neoliberalismo	53
Quadro 5 – Governos do Brasil pós Ditadura Militar	63
Quadro 6 – Metas da Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024)	84
Quadro 7 – Eventos nacionais relacionados à formulação dos planos de educação pós Constituição Federal de 1988	90
Quadro 8 - Comparativo de Metas entre o PNE e PME Recife	97
Quadro 9 - Dados Educacionais do Município do Recife – PE	108
Quadro 10: Edições das Conferências Municipais de Educação do Recife	111
Quadro 11 – Sujeitos da Pesquisa	117
Quadro 12 – Políticas Educacionais aprovadas no Município do Recife entre 2015 – 2023	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Revisão da Literatura no Banco de Teses e Dissertações da CAPES (2014-2021) – Descritor: Plano Municipal de Educação	33
Tabela 2 - Revisão da Literatura no Banco de Teses e Dissertações da CAPES (2014-2021) – Descritor: Plano Municipal de Educação e Gestão Educacional	34
Tabela 3 – Evolução do IDEB Recife 2015 – 2021	98
Tabela 4 – Evolução da composição do IDEB do Município do Recife 2015 – 2021 (Anos Finais)	99

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de Localização do Município do Recife - PE	96
Figura 2: Mapa das Regiões Político-Administrativas do Recife- PE	97

LISTA DE SIGLAS

ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Conselho Municipal de Educação
COMUDE	Conferência Municipal de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
CONEB	Congresso Nacional de Educação Básica
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DME	Dirigente Municipal de Educação
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FME	Fórum Municipal de Educação
FMPE	Fórum Municipal Popular de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE	Índice de Desenvolvimento Educacional
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica Municipal
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSECs	Planos Setoriais de Educação e Cultura
PT	Partido dos Trabalhadores
SASE	Secretaria de Articulação e Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SME	Secretaria Municipal de Educação do Recife
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 2 - PERCURSO TEÓRICO- METODOLÓGICO	22
2.1 Abordagem teórico-metodológica: evidenciando os contextos na análise das políticas educacionais	22
2.1.2 Contextos do ciclo de políticas, redes políticas e gerencialismo	23
2.2 Sistematização do estudo e procedimentos metodológicos	28
2.2.1 Instrumentos da pesquisa	30
2.2.2 Campo e Sujeitos da Pesquisa	31
2.3 As Pesquisas sobre Plano Municipal de Educação e Gestão Educacional (2014-2021)	32
CAPÍTULO 3 - NEOLIBERALISMO E GERENCIALISMO NO CONTEXTO EDUCACIONAL: mapeando o contexto de influência das agendas para a Educação Brasileira	38
3.1 Liberalismo, Neoliberalismo e Gerencialismo: implicações para o campo da educação	39
3.2 Políticas Educacionais no Brasil: mapeando o contexto de influência das agendas para a educação brasileira	49
CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO E OS MOVIMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL E NA LOCALIDADE	61
4.1 Política de Planos de Educação no Brasil: de 1930 a 1980	63
4.1.1 Os Planos de Educação pós 1988: o embate entre o projeto de educação com referência social e a perspectiva gerencial da educação	66
4.2 O Plano Nacional de Educação 2014-2024: os avanços na luta pelo direito à educação e os retrocessos nos governos antidemocráticos pós golpe de 2016	72
4.2.1 I Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE – 2018)	78
4.2.2 II CONAPE 2022	79
4.3 Contextualização do PME do Recife - PE (20115 - 2015) e a Interlocação entre o PNE (2014-2024): situando os contextos da política	82

4.3.1 O Contexto de Influência: evidenciando o cenário de disputa do PME do Recife – PE	83
4.3.2 Contexto de Produção do Texto	86
CAPÍTULO 5 - A IMPLEMENTAÇÃO DO PME DO RECIFE E A ATUAÇÃO DOS SUJEITOS LOCAIS: interpretações e traduções da política	95
5.1 Contextualização da Educação em Recife - PE: evidenciando o campo de pesquisa e o cenário de disputa no contexto do Plano Municipal de Educação 2015 - 2025	96
5.2 Caracterização, procedimentos de coleta de dados e sujeitos da pesquisa	105
5.3 O processo de implementação do PME do Recife: os desafios do monitoramento e avaliação das metas	108
5.4 Desdobramentos do PME no contexto da cidade do Recife (2015-2023)	113
5.5 A atuação dos sujeitos locais em relação ao contexto da implementação do PME (2015-2025) do município do Recife – PE e as Conferências Municipais de Educação	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS	141
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ATORES SOCIAIS - REPRESENTANTE DO FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/ FÓRUM MUNICIPAL POPULAR DE EDUCAÇÃO	149
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA REPRESENTANTES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	150
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ATORES POLÍTICOS - REPRESENTANTE DA GESTÃO MUNICIPAL	151
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	152

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Considerando o histórico do planejamento educacional no Brasil, em especial as políticas concernentes aos de planos de educação, este trabalho, que se insere na linha de pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), teve como objeto de análise o Plano Municipal de Educação (PME) do município do Recife – PE, no período de 2015 – 2025. A pesquisa se fundamenta em uma análise contextual da trajetória da política, a partir da abordagem do *Ciclo de Políticas* de Ball e colaboradores (1992; 1994), focando no contexto de “implementação” do PME e evidenciando as repercussões e efeitos do mesmo nos processos de gestão da educação municipal.

Entende-se que a atual forma de organização da sociedade tem sido caracterizada por mudanças nos diferentes aspectos, seja econômico, político, cultural e, notadamente, no âmbito da educação. Esse processo transformacional, considerando o avanço do capitalismo e suas formas de reorganização com a perspectiva da globalização, tem por base o paradigma Neoliberal. São mudanças que têm por finalidade criar as condições necessárias para a reestruturação produtiva do capital, abrindo caminho para sua internacionalização com o processo de globalização da economia. Ball (2014, p. 59) destaca esse novo cenário e o papel do conhecimento ao dizer que a busca pela manutenção do capital inaugurou uma nova realidade para o século XXI: “o conhecimento tido como elemento fundamental da produção e do acúmulo de vantagens diferenciais em um cenário de competição globalizada”. Nessa nova perspectiva, a educação passa a ser fortemente influenciada pelo modelo de mercado, e os princípios de eficiência, eficácia, produtividade, flexibilidade são elementos defendidos no rol das políticas educacionais desenvolvidas por diversos países capitalistas.

Nesse sentido, o contexto de reestruturação do capital tem gerado novas formas de gestão educacional, com a defesa da transposição de princípios do mercado para o setor público, as denominadas *reformas gerenciais da educação* (BALL, 2001). Sobre estudos nesse campo, Ball & Youdell (2008) apontam que a onda gerencialista na educação teve início nos anos 1980 no Reino Unido com as políticas de “*vouchers*” - cheque-ensino, ou seja, valores repassados pelo Estado às famílias para matricularem seus filhos em escolas privadas. Nos Estados Unidos da América, a partir dos anos 1990, Apple (2003) também destaca a adoção de política de financiamento direto ao setor privado semelhante aos “*vouchers*”, assim como outras políticas de concessão da gestão de escolas públicas para o setor privado, chamados de “*charter schools*”.

Na América Latina, o país do Chile foi o pioneiro na adoção dos “*vouchers*” no início dos anos 1980, em uma forte onda de privatização da educação chilena.

No Brasil, a guinada das políticas de cunho neoliberal se dá no contexto da Reforma do Estado dos anos 1990 com o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. É nesse contexto da Reforma do Estado que ganham forças as reformas gerenciais da educação, representando, de acordo com Adrião & Peroni (2005, p. 32), “uma política educativa de parcerias entre setores públicos, designadamente ao nível dos municípios, e o setor privado lucrativo”. Com isso, surgem novas concepções de gestão da educação que guiam a formulação e implementação das políticas educacionais para o campo, corroborando para o tensionamento entre a perspectiva da *Gestão Democrática*, defendida na Constituição Federal de 1988, e o viés do *gerencialismo* que marca as políticas de cunho neoliberal.

No contexto das políticas de gestão e planejamento da educação está inserida a política de planos de educação, cujas primeiras discussões na agenda política do país remontam à década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932). Em 2014 foi aprovado o atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 pela Lei Federal 13.005 de 25 de junho de 2014, fruto de um extenso processo de discussão e disputa entre os grupos que participaram da sua formulação, notadamente na Conferência Nacional de Educação – CONAE, em 2010. Seguindo a tradição iniciada com as edições da Conferência Brasileira de Educação (CBEs) na década de 1980 e do Congresso Nacional de Educação (CONED) nos anos de 1990, os segmentos da sociedade civil organizada pautaram duas edições da Conferências Nacionais de Educação (CONAEs 2010, 2014), sendo antecedidas por conferências estaduais, intermunicipais, livres e municipais. Posteriormente, a 3ª Conferência Nacional de Educação, realizada no ano de 2018, ocorreu em face às bruscas mudanças do cenário político brasileiro com a destituição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, sem que fosse comprovado crime de responsabilidade fiscal, argumento utilizado no processo de impeachment aprovado pelo Congresso Nacional.

De fato, as conferências de educação propõem se constituir em movimentos de participação democrática na construção e acompanhamento dos planos de educação. Contudo, o movimento da política não é linear, conforme aponta Ball (2005), antes é um processo de disputa, no qual se podem analisar diferentes e divergentes projetos de educação. Entender esses processos constitui um desafio aos pesquisadores do campo, entre os quais me incluo.

As motivações para adotar como objeto de pesquisa a discussão sobre a gestão educacional a partir do Plano Municipal de Educação advêm de interesses de ordem acadêmica e experiências no campo profissional. Como pesquisadora no campo da Gestão e Políticas

Educacionais, a minha trajetória acadêmica no nível superior iniciou com a Licenciatura em Pedagogia, e nesta área optei pela especialização em Planejamento e Gestão Educacional. No ano de 2017 iniciei o curso de pós-graduação *stricto sensu* em nível de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba, linha de Políticas Educacionais, com o projeto de pesquisa: “*A Elaboração do PME no Contexto de Município de Pequeno Porte do Alto-Sertão Paraibano: limites e possibilidades da participação democrática*”. A pesquisa de dissertação possibilitou a análise do processo de elaboração do PME, lançando um olhar sobre a identificação de fatores que geraram limitações e/ou avanços em relação à participação democrática nesse processo. Os resultados da pesquisa mostraram que houve avanços que sinalizaram para um processo de democratização na elaboração do plano com as conferências, audiências públicas e formação das comissões, mas que a participação dos sujeitos locais se manteve em nível de participação subalterna (GONH, 2011), em detrimento de uma participação real.

No campo profissional, como servidora pública do grupo do magistério em dois municípios localizados no Alto-Sertão da Paraíba (Joca Claudino – PB e Bernardino Batista – PB), entre os anos 2013 e 2015, participei da organização das conferências municipais de educação e elaboração dos PMEs nas duas localidades. Eleita delegada para representar a categoria dos professores do município nas Conferências Intermunicipal e Estadual de Educação, foi possível participar das discussões sobre o documento base do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Essa vivência, notadamente, despertou o interesse pelo estudo em profundidade sobre a política de planos de educação.

Deste modo, o mote para construção desta tese considera a intenção de dar continuidade ao estudo sobre o PME, avançando para a análise do contexto da prática e a concepção de gestão educacional mediante o processo de implementação da política. Envolve a discussão dos tensionamentos entre a perspectiva gerencial e a gestão democrática da educação na implementação do PME da cidade do Recife - PE, considerando o contexto de crescente avanço de políticas educacionais que se alinham ao modelo de gestão gerencial no estado de Pernambuco. Assim, faz-se necessário uma análise que considere os contextos da trajetória da política educacional, fazendo entrecruzamento com o contexto macro da política global, nacional e local para educação e sua relação com a dinâmica e reestruturação política e econômica.

Desse modo, tomamos como objeto de estudo o Plano Decenal de Educação do município do Recife – PE (2015 – 2025), com foco na análise do contexto de implementação do plano, na perspectiva de compreender a atuação dos sujeitos locais nesse contexto da gestão

da educação municipal, com foco nos movimentos de participação democrática e as aproximações e/ou distanciamentos para a construção de uma gestão democrática da educação. O estudo demanda um olhar sobre as disputas que marcam o cenário político nacional e local, assim como a atuação dos sujeitos na implementação do PME.

Para situar esse processo, verificamos que a aprovação do atual Plano Municipal de Educação da cidade do Recife - PE ocorreu no ano de 2015, com a Lei Municipal Nº 18.147/2015, em meio a embates políticos entre representantes de segmentos sociais e a esfera do governo. Nesse período, duas iniciativas ocorreram: Por um lado, foi realizada a 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE), na Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Educadores do Recife Professor Paulo Freire, da qual resultou o documento intitulado “*Recife: Planejando a Próxima Década*”. Por outro lado, a gestão municipal encaminhou um projeto para ser aprovado pela Câmara de Vereadores em regime de urgência, desconsiderando a construção democrática da COMUDE. Ao se constatar que foram desconsideradas as deliberações construídas democraticamente, pode-se levantar a hipótese que a gestão municipal, numa arena de disputa da política, fez prevalecer um modelo autoritário de decisão, distanciando quem formula as políticas e quem implementa.

Diante desse cenário, pode-se dizer que o processo de materialização das políticas públicas é caracterizado por avanços e recuos, sendo fortemente influenciado pelas concepções de sociedade e de educação que são defendidas pelo grupo político que está à frente da máquina pública, consolidando assim, um processo de rupturas e permanências. É oportuno salientar que a política de planos de educação no contexto brasileiro é compreendida como um avanço no que diz respeito à construção de políticas de Estado, pois busca romper com a característica da descontinuidade das políticas de governo. No entanto, a trajetória da política é complexa e caracteriza o confronto de interesses.

A materialização do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e dos diferentes Planos Municipais de Educação - PMEs no contexto brasileiro é vista como um avanço político, social e educacional, pois sinaliza um anseio coletivo, a partir da escuta de diferentes vozes, causando impactos na organização da política educacional, assim como no “chão” da escola. No entanto, considerando o cenário político que se desenhou no país a partir de 2016, é necessário destacar que a conjuntura pode desfavorecer esse princípio, uma vez que novos grupos estão à frente da máquina governamental, desconsiderando os avanços educacionais que estavam em curso.

Sobre esse cenário, é preciso considerar que a educação brasileira é forte a influência pela perspectiva neoliberal, que diz respeito a criação de novas estratégias de atuação do capital

no setor público. No campo da educação e, notadamente no âmbito das políticas educacionais, o paradigma neoliberal está relacionado ao estreitamento das fronteiras entre o público e o privado, constituindo uma das bases do novo modelo de gestão educacional definido como Gerencialismo. O paradigma da gestão gerencial, em linhas gerais, possui como fundamento a ideia de que é necessário superar o modelo burocrático de administração pública, orientando suas atividades de modo a garantir “controle”, “eficiência” e “competitividade” de forma a criar uma nova cultura organizacional no serviço público.

Nessa direção, considerando esse contexto de governamentalidade neoliberal e gerencial, formula-se a seguinte problemática: Qual a atuação dos sujeitos locais em relação ao contexto da implementação do PME do município do Recife – PE e as aproximações e/ou distanciamentos para a construção de uma gestão democrática da educação?

A partir desse problema central, podemos pontuar algumas problematizações decorrentes: a) quais concepções de gestão educacional são predominantes no contexto das políticas educacionais, com ênfase no período pós anos 1990 com o avanço das reformas gerenciais da educação? b) Quais os tensionamentos que podem ser destacados no texto da política dos planos de educação - relação entre o atual Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação do município do Recife – PE - que refletem a disputa entre uma perspectiva gerencial da educação e o princípio da gestão democrática? c) Qual concepção de gestão educacional fundamenta as ações, programas e projetos do governo local no processo de implementação do PME do município do Recife – PE? d) Quais os posicionamentos dos sujeitos sociais e políticos em relação ao processo de implementação do PME e as aproximações e/ou distanciamentos com vistas ao princípio da gestão democrática?

A tessitura do problema de pesquisa envolve o pressuposto que a política de planos de educação, inseridas no contexto da governamentalidade neoliberal e gerencial, são enfraquecidas enquanto política de Estado que assume o princípio da Gestão Democrática da Educação como uma das suas diretrizes precípuas, levando os sujeitos sociais a disputarem o campo da política a partir de diferentes formas de atuação na rede municipal de ensino da cidade do Recife – PE.

A partir dessa delimitação, o referido estudo tem por objetivo analisar o processo de implementação do PME (2015-2025) do município do Recife – PE e a atuação dos sujeitos locais nesse contexto, com foco nos movimentos de participação democrática.

Para isso, são elencados como objetivos específicos: a) problematizar conceitos e significados relacionados à gestão educacional em face ao contexto de disputas que caracterizam o campo das políticas educacionais, notadamente o contexto das reformas

gerenciais da educação; b) contextualizar a trajetória da política de planos de educação no Brasil, com destaque para os tensionamentos entre a perspectiva gerencial e a gestão democrática da educação no atual PNE e os desdobramentos no Plano Municipal de Educação do Recife – PE (2015 – 2025); c) identificar a concepção de gestão educacional que predomina nas políticas, programas e/ou ações desenvolvidas no município do Recife – PE a partir do PME; d) caracterizar a atuação dos sujeitos locais na implementação do PME do município do Recife - PE, notadamente os fóruns municipais de educação, e as aproximações e/ou distanciamentos em relação ao princípio da gestão democrática.

Esta tese está estruturada em cinco capítulos. O Capítulo 1 é a Introdução, na qual apresentamos uma breve contextualização da Política Educacional e da política de planos de educação, a delimitação do objeto da pesquisa, a motivação, a hipótese da tese e os objetivos.

No Capítulo 2, expõe-se o percurso teórico-metodológico da pesquisa, com as técnicas e instrumentos utilizados para construção dos dados, a abordagem teórico-metodológica e as “ferramentas” analíticas. Apresenta-se ainda nesse capítulo o mapeamento das pesquisas já realizadas sobre Plano Municipal de Educação (PME) e Gestão Educacional no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) no período 2014-2021, justificando a originalidade da pesquisa.

O Capítulo 3 traz uma discussão sobre o movimento da reforma global da educação, com o objetivo de mapear o contexto de influência das agendas para a educação brasileira. Inicialmente, teremos a discussão sobre os paradigmas político-econômico do Liberalismo, Neoliberalismo, o papel do Estado no contexto de governamentalidade neoliberal e gerencial e suas implicações no campo da educação. Em seguida, destaca-se o processo de construção das políticas educacionais no Brasil, enfatizando o cenário de disputa de concepções, interesses e projetos para educação, considerando a atuação de governos e o papel de entidades do campo educativo nessa arena de luta.

O Capítulo 4, traz um resgate do contexto histórico da política de planos de educação no Brasil e a relação com os movimentos de participação democrática no campo da gestão educacional, com ênfase nas conferências de educação, evidenciando a disputa entre os projetos de educação defendidos pela esfera do governo e sociedade. Buscou-se ainda identificar nesse capítulo a interlocução entre o atual PNE (2014-2024) e o PME (2015-2025) do município do Recife, focando na análise do contexto de influência e no contexto da produção do texto da política.

O Capítulo 5 intitulado “*A Implementação do PME do Recife e a Atuação dos Sujeitos Locais: interpretações e traduções da política*”, propõe-se uma análise do processo de implementação do PME do Recife (2015 - 2015), buscando uma aproximação da realidade local e as formas de atuação dos sujeitos no contexto da prática. São apresentadas as repercussões do PME 2015-2025 na gestão educacional do Recife-PE, evidenciando o contexto da prática. Neste capítulo são analisadas as entrevistas realizadas com os sujeitos locais, buscando a compreensão dos processos de interpretação e tradução da política, isto é, os “papéis” que os atores políticos e sociais assumem no processo de implementação, avaliação e monitoramento do PME. Com isso, buscando identificar a concepção de gestão educacional que predomina nas políticas, programas e/ou ações desenvolvidas no município do Recife – PE a partir do PME, além de caracterizar a atuação dos sujeitos locais na implementação do PME do município do Recife - PE, notadamente os fóruns municipais de educação, e as aproximações e/ou distanciamentos em relação ao princípio da gestão democrática.

Nas Considerações Finais, apresenta-se uma síntese dos resultados e achados da pesquisa, evidenciando as principais problematizações levantadas. Neste ponto, busca-se fazer uma análise capaz de refletir o ciclo da política, considerando desde o processo de formulação da política, fazendo uma recuperação sintética do processo de elaboração do PME (no contexto de influência) à constituição do mesmo, enquanto texto (contexto de produção de texto), enfatizando a repercussão do PME na gestão da educação do municipal (contexto da prática). Configura-se assim, a oportunidade de lançar o olhar sobre os efeitos (contexto de efeitos/resultados) do PME no fortalecimento ou fragilização da efetividade do princípio da Gestão Democrática da Educação. Por fim, apresenta-se uma tentativa de pensar estratégias políticas (contexto de estratégia política) para o fortalecimento do PME como instrumento de gestão democrática da educação municipal.

CAPÍTULO 2 - PERCURSO TEÓRICO- METODOLÓGICO

Este capítulo está estruturado em quatro sessões, nos quais busca-se apresentar o percurso teórico-metodológico que trilhamos no processo da pesquisa. Primeiramente, apresentam-se a abordagem teórico-metodológica e as principais ferramentas conceituais selecionadas para análise do nosso objeto de estudo. Em seguida, descreve-se a sistematização das etapas do estudo e os instrumentos e procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Na terceira parte, tem-se o mapeamento das pesquisas já realizadas sobre Plano Municipal de Educação (PME) e Gestão Educacional (2014-2021). Por fim, trazemos uma contextualização da educação no município do Recife, campo de pesquisa do estudo em tela.

2.1 Abordagem teórico-metodológica: evidenciando os contextos na análise das políticas educacionais

No âmbito das pesquisas em políticas, notadamente na área das políticas educacionais, é imprescindível circunscrever com objetividade e clareza o posicionamento teórico e o enfoque epistemológico que orienta a análise da pesquisa. Nesse sentido, considerando as abordagens sobre políticas educacionais que buscam analisar os resultados e efeitos dessas políticas, tendo como foco o contexto do neoliberalismo, adotamos a “Abordagem do Ciclo de Políticas” ou “Policy Cycle Approach” proposta por Stephen Ball e seus colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). Essa abordagem apresentada por Ball contribui nos estudos sobre políticas educacionais, pois envolve recursos que permitem aos pesquisadores compreender como as políticas são produzidas, focando as consequências dos interesses de mercado presentes no campo da educação. Conforme assinala Mainardes (2007, p. 28), esta abordagem adota uma “orientação dinâmica e flexível, que concebe o campo social, onde concretiza a política, como algo em constante movimento”.

Essa dimensão contextual defendida por Ball, na análise das políticas educacionais, é uma questão essencial que se propõe a superar uma das principais falhas realizadas por pesquisadores da área: “a desconexão substantiva das pesquisas em política educacional da arena geral da política social” (BALL, 2014, p. 44). Ou seja, para a análise das políticas educacionais, é necessário capturar o contexto macroestrutural (as influências globais) e o microcontexto (contexto local, escolas e salas de aula) (MAINARDES, 2007), relacionado à política em estudo.

Com isso, tomando como referência as ferramentas analíticas propostas por Ball e seus colaboradores, entende-se que pesquisar é uma atividade desafiadora, sendo necessário “[...] relacionar analiticamente o macro e o micro sem perder de vista as bases e efeitos sistemáticos das ações sociais: buscar as interações embutidas no caos” (BALL, 1994, p. 15). Nesse sentido, busca-se, a seguir, apresentar as “ferramentas” propostas a partir da Abordagem do Ciclo de Políticas de Ball para a análise de políticas educacionais brasileiras e, mais especificamente, para a análise do Plano Municipal de Educação do município do Recife – PE, nosso objeto de estudo.

2.1.2 Contextos do ciclo de políticas, redes políticas e gerencialismo

No livro *Reforming education and changing schools*, publicado em 1992, Ball, Bowe e Gold desenvolveram a abordagem do ciclo de políticas (policy cycle approach), fruto de uma pesquisa sobre a “implementação” do currículo nacional inglês, a partir de 1982. Em sua pesquisa, Ball e seus colaboradores buscam desvelar uma variedade de intenções e de disputas que influenciam o processo político, rejeitando os modelos de política educacional lineares, que separam as fases de formulação e de implementação da política. Inicialmente, os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: *o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática*. Contudo, vale observar que esses contextos estão inter-relacionados e não são etapas lineares. Esta concepção visa romper com a visão vertical enquanto princípio que constitui as políticas, além de buscar a superação da oposição entre os contextos macro e micros social (BOWE; BALL; GOLD, 1992). De modo geral, cada um desses contextos envolve disputas e embates, constituindo arenas, lugares e grupos de interesse.

Em 1994, Ball e colaboradores expandiram o ciclo de políticas adicionando outros dois contextos ao referencial original: *o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política*. Sobre a introdução desses dois contextos, Oliveira e Lopes (2011) consideram que:

[...] esses contextos tenham sido introduzidos em função, primeiro, de tentar minimizar a dicotomia proposta - implementação e, segundo, para atender ao compromisso com uma agenda curricular crítica, na medida em que sua preocupação está relacionada ao impacto das políticas sobre o quadro social e à necessidade de lidar com as desigualdades causadas e com a urgência de promoção de justiça social (OLIVEIRA; LOPES, 2011, p. 22).

Diante desse contexto de revisão da abordagem, esclarecemos que em nossa pesquisa utilizaremos como referencial teórico-metodológico a Abordagem do Ciclo de Políticas em sua

versão original, eu seja, focando as análises da política nos contextos *de influência, produção de texto e o contexto da prática*. Contudo, consideramos que, durante as análises, teremos a necessidade de adentrar, mesmo que em menor profundidade, nos contextos de resultados/efeitos e no contexto de estratégia política, tendo em vista que estes últimos contextos permeiam as análises dos três primeiros, como afirma Ball em entrevista realizada em 2009: “[...] estes dois últimos contextos deveriam ser incluídos no contexto da prática e da influência, respectivamente” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 306).

O primeiro contexto da abordagem do ciclo de políticas é o *contexto de influência*, entendido como aquele “[...] onde a política pública é normalmente iniciada. É aqui que os discursos políticos são construídos. É aqui que as partes interessadas lutam para influenciar a definição e os propósitos sociais da educação” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 21, *tradução nossa*). Com isso, o contexto de influência é permeado por discursos globais que procuram influenciar os processos de formação das políticas nacionais/locais. De acordo com Mainardes (2006), a disseminação do fluxo de influências internacionais pode acontecer pelos processos de movimentação em nível global de concepções/conceitos, pelas transferências de políticas entre os entes nacionais e subnacionais e por meio de atores individuais e coletivos que comercializam as suas soluções para governo e instituições. Além disso, as influências internacionais podem ocorrer, ainda, pelo financiamento ou, em alguns casos, pela determinação das ‘soluções’ propostas por organismos internacionais multilaterais.

Na análise do contexto de influência, algumas problematizações poder ser importantes, como: a) quais as influências e tendências presentes na política investigada (nível global/internacional, nacional, local, organismos multinacionais); b) como se deu a participação dos sujeitos políticos e sociais na formulação e implementação da política? c) quais as concepções acerca da política são defendidas pelos sujeitos? d) quais sujeitos ficaram à margem do processo de formulação e implementação da política? Assim, ao analisar o referido contexto, é possível mapear a formação de discursos que foram predominantes na política, assim como os que foram negados, possibilitando uma análise das influências globais/internacionais, nacionais e locais na formulação da política educacional investigada.

O segundo contexto apresentado por Bowe, Ball e Gold (1992) é o *contexto da produção do texto*, que, segundo os autores, está articulado com a linguagem do interesse público mais geral, sendo os textos políticos representativos da política. Para Bowe, Ball e Gold (1992):

Policy texts therefore represent policy. These representations can take various forms most obviously ‘official’ legal texts and policy documents; also formally and informally produced commentaries which to make sense of the ‘official’ texts, again

the media is important here; also the speeches by and public performances of relevant politicians and officials; and ‘official’ vídeos are another recently popular medium of representation” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 20-21).

Dessa forma, o contexto da produção de texto está intrinsecamente articulado com o contexto de influência e precisam ser considerados, durante o processo de análise, o tempo e o local específico de produção (MAINARDES, 2007). Todavia, conforme esse mesmo autor, os textos políticos nem sempre são coerentes, sendo por vezes marcados por contradições, tendo em vista que os textos políticos resultam de processos de embates, disputas e acordos entre os diferentes atores e grupos que disputam a agenda das políticas públicas.

Destarte, para construção do contexto de produção de texto, algumas questões podem ser consideradas, tais como: a) quando se iniciou a construção do texto da política? b) Quais são os discursos predominantes e as ideias-chave do texto? c) Como o texto (ou textos) da política foi(foram) construído(s)? d) Quais as vozes “presentes” e “ausentes”? e) Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos? f) Houve a intenção de buscar consensos na construção do texto (escrito ou não)? Como eles foram atingidos?

O terceiro contexto da abordagem do ciclo de políticas é o *contexto da prática*, onde a política está submetida a interpretações, traduções e recriações pelos atores locais (BOWE; BALL; GOLD, 1992), ou seja, é nesse contexto onde as políticas podem sofrer mudanças e transformações significativas, inclusive serem recriadas. Nesta arena, o protagonismo assumido pelos atores sociais ganha centralidade, notadamente, os atores que estão no “chão” das escolas, como os professores e demais profissionais, considerando aspectos importantes como:

[...] os indícios de resistência (individual ou coletiva) à política investigada; as contradições, conflitos e tensões entre as interpretações; as dificuldades entre as interpretações; as relações de poder; as formas de opressão, reprodução, criação e silenciamentos; e, a influência do contexto da prática no contexto de produção de texto (MAINARDES, 2006, p. 32).

Nesse ínterim, os conceitos de tradução e interpretação (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), inseridos no contexto da prática, estão relacionados ao processo criativo, sofisticado e complexo que é a política em ação. Nesse sentido, ao analisar esse contexto, consideram-se, entre outros elementos, as formas de “implementação” e a interpretação por parte dos atores envolvidos na política nos diferentes espaços. Em nossa pesquisa, analisa-se a atuação dos atores locais envolvidos na implementação do PME do município do Recife - PE, considerando os atores políticos (gestores da educação) e atores sociais (como membros do Fórum Municipal

de Educação do Recife, Fórum Municipal Popular de Educação do Recife e Conselho Municipal de Educação). Para tanto, algumas problematizações podem ser pertinentes para a análise do contexto da prática, exemplos: a) como a política foi recebida pelos atores envolvidos? b) Como está sendo implementada? c) Como os atores envolvidos na política interpretam os textos? d) Há variações no modo pelo qual o texto é interpretado, nos diferentes espaços observados na pesquisa? e) Há evidências de resistência individual ou coletiva? Com isso, concordamos com Ball, Bowe e Gold (1992, p. 22 – tradução nossa) ao dizer que “[...] a interpretação é uma questão de luta”, na qual os atores disputam os rumos da política investigada.

O *contexto dos resultados ou efeitos* está relacionado com as questões de justiça social, igualdade e liberdade individual. Ball (1994) defende a ideia de que as políticas apresentam efeitos e não somente resultados. Nesse sentido, as políticas devem ser analisadas e relacionadas ao seu impacto e interações com as desigualdades existentes ou geradas pela própria política. Com isso, o contexto dos resultados ou efeitos se relaciona estreitamente com o contexto da prática, especialmente ao direcionar a discussão para os impactos e interações das políticas em relação às desigualdades que podem ser geradas ou intensificadas na sociedade.

O quinto contexto pensado por Ball (1994) é o da *estratégia política*. Esse contexto envolve a identificação do conjunto de atividades sociais e políticas necessárias para tratar as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada, considerando o nível macroestrutural. Ou seja, a abordagem do ciclo de políticas, Ball (1994) defende que as políticas ao serem “implementadas” geram ou reproduzem desigualdades que precisam ser trabalhadas a partir de outras ações e políticas. Nesse sentido, é válido ressaltar que Ball adota em seu referencial teórico a relação entre o macro e o micro, reconhecendo que a política educacional atende ao funcionamento do Estado, mas não se limita ao controle do mesmo.

Nessa perspectiva, tendo por base o nosso problema de pesquisa relacionado à análise da atuação dos sujeitos locais em relação ao contexto da implementação do PME do município do Recife – PE, propomos uma discussão do ciclo da política, na perspectiva de revelar as influências sobre processo de “implementação” do PME, as arenas de disputa nos três contextos que compõem a abordagem original do ciclo de políticas e os efeitos em relação ao processo de democratização da gestão da educação local.

Abaixo temos o Quadro 1, que apresenta uma síntese da Abordagem do Ciclo de Políticas elaborada por Ball e seus colaboradores (1992;1994), composto pelos cinco contextos que são contínuos e dinâmicos:

Quadro 1 – Síntese dos Contextos que compõem a Abordagem do Ciclo de Políticas

Ciclo Contínuo da Política – Ball e colaboradores (1992; 1994)	
Contexto de Influência	O contexto da influência é onde as políticas são iniciadas e os discursos são construídos . É nesse contexto que os grupos de interesses disputam para influenciar a definição das políticas.
Contexto da produção de texto	O contexto de produção de texto é onde o texto é realizado e articulado com a linguagem do interesse público geral . Os textos são resultados de disputas e acordos entre políticos . As arenas, nesse contexto, são os textos legais e oficiais, os pronunciamentos, os comunicados oficiais.
Contexto da Prática	É nele que a política está propensa à interpretação e recriação e produz efeitos e consequências . No tocante à política educacional, as arenas são: escolas e locais de atuação dos profissionais de educação.
Contexto dos resultados ou efeitos	O <i>contexto dos resultados ou efeitos</i> se preocupa com questões de justiça, igualdade e liberdade individual . A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados , é considerada mais apropriada.
Contexto de estratégia política	O <i>contexto de estratégia política</i> se articula com a identificação das distintas atividades sociais e políticas que seriam elementares para se trabalhar/operar com os problemas identificados, em especial as desigualdades que se originam da política que se encontra em observação.

Fonte: Elaboração própria a partir de Ball (1992;1994)

Na análise dos contextos mencionados, destacamos duas categorias que circundam esses contextos: as redes políticas e o gerencialismo.

Redes políticas é um conceito também estudado por Ball (2014), problematizado como “um tipo de “social” novo, envolvendo tipos específicos de relações sociais, de fluxos e de movimentos” (BALL, 2014, p. 25). Nesse sentido, as redes políticas constituem comunidades políticas, que não somente envolvem os governos nacionais, mas também organizações internacionais, bancos, corporações transnacionais, agências multilaterais, ONGs, *think tanks* e grupos de interesse, consultores, empreendedores sociais, empresas internacionais e/ou locais que surgem disputando o discurso e a política. Tais redes se caracterizam por defenderem concepções compartilhadas de problemas sociais e de suas soluções.

No município do Recife – PE, um exemplo de atuação de redes políticas é o **Programa de Desenvolvimento da Educação e da Gestão Pública no Município do Recife – SWAP Educação**, Acordo de Empréstimo N° BIRD 8168-BR, realizado em 2012, no qual uma das ações, em 2017, foi a seleção de consultor pelo Mutuário do Banco Mundial para o Gabinete da Secretaria de Educação, visando a revisão do Plano Municipal de Educação do Recife e proposição de metodologia para o seu monitoramento e avaliação¹. Com isso, as redes políticas

¹ Em 1 de setembro de 2017 a Secretaria Municipal de Educação do Recife – PE divulgou uma SMI N° 06/2017 – Solicitação de Manifestação de Interesse, disponível em:

influenciam o processo de formulação e implementação das políticas educacionais, desloca as fronteiras entre estado e sociedade, gerando um tipo de governança, expondo, assim, as políticas a interesses particulares.

Outra categoria discutida por Ball (2005), e que se relaciona a nossa pesquisa, é o gerencialismo. Segundo o autor, o gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, sendo um instrumento utilizado para criar uma cultura empresarial competitiva, que, em uma análise aprofundada, contribui para a destruição dos sistemas ético-profissionais, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos (BALL, 2005). Ou seja, O gerencialismo, enquanto tecnologia adotada pelos sistemas de educação, utiliza órgãos e mecanismos de inspeção, que constituem pedagogias invisíveis de gerenciamento, isto é, formas de vigilância, utilizando mecanismos de controle como as avaliações, as bonificações de profissionais relacionadas com o desempenho, promovendo a competitividades entre escolas e profissionais. Constrói-se uma cultura na qual os trabalhadores se sentem responsáveis e, ao mesmo tempo, de certa forma, pessoalmente investido da responsabilidade pelo bem-estar da instituição, atuando, assim, na subjetividade dos sujeitos.

O modelo de gestão gerencial está presente em toda a rede pública de educação no estado de Pernambuco, notadamente a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública do Estado de Pernambuco (PMGP/PE) desencadeado pelo governo de Eduardo Campos em 2007. Em linhas gerais, o referido modelo tem por objetivo a “racionalização do uso dos recursos disponíveis e ampliação do desempenho geral do Governo do Estado na entrega de bens e serviços à sociedade, com a qualidade necessária” (PERNAMBUCO, 2007, p.01). No campo da educação, tem-se a adoção de novas formas de gestão educacional norteadas pelos pressupostos gerenciais e neoliberais, tendo como estratégia a responsabilização educacional para acelerar o desenvolvimento da educação no estado. Esses princípios da gestão gerencial estão presentes na gestão educacional do município do Recife, como veremos neste trabalho.

2.2 Sistematização do estudo e procedimentos metodológicos

A construção do percurso teórico metodológico se relaciona com a delimitação do problema de pesquisa, sendo esse processo o que proporciona racionalização, confiabilidade aos resultados do trabalho científico. Richardson (1999, p. 54-55), ao caracterizar a produção do conhecimento científico, enfatiza que nesse processo: “o fato *se conquista*, a partir de uma vigilância epistemológica constante; *se constrói* no nível metodológico; e *se comprova* na relação dialética entre teoria e experiência, o que gera um novo conhecimento” (*grifo nosso*).

Nesse sentido, retomamos o problema central da pesquisa: Qual a atuação dos sujeitos locais em relação ao contexto da implementação do PME do município do Recife – PE e as aproximações e/ou distanciamentos para a construção de uma gestão democrática da educação? Nesses termos, a presente pesquisa demanda um olhar sobre o universo dos significados e atuação dos sujeitos locais no processo de implementação do PME. Esses fatores possibilitam situar o nosso estudo no campo da pesquisa qualitativa, pois, conforme Minayo (2001, p. 74):

Os princípios de uma **pesquisa qualitativa** responde a questões que [...] não pode ser quantitativo, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis empíricas (*grifo nosso*).

Para o alcance dos objetivos, demarcamos três fases para o desenvolvimento da pesquisa, na intenção de construir um percurso metodológico que nos possibilite avançar na elucidação do fenômeno em estudo:

1 - Pesquisa Bibliográfica: compreende o aprofundamento sobre as produções relacionadas ao nosso objeto de estudo, a pesquisa sobre o estado da arte, levantamento das pesquisas já realizadas sobre o Plano Municipal de Educação e a inter-relação com a categoria de gestão educacional. Demanda, ademais, a fundamentação teórica a partir de referências que contribuam para a contextualização da política de planos de educação no Brasil; a discussão sobre a relevância do Plano Municipal de Educação para a gestão da educação local, a participação dos sujeitos locais no processo de implementação e o tensionamento com o paradigma da gestão gerencial crescentemente difundido nas políticas educacionais. Para a pesquisa bibliográfica são considerados os estudos: Bower, Ball e Gold (1992), Ball (1994; 2014), Ball, Maguire e Braun (2016) com ferramentas teóricas e metodológicas; estudos sobre as políticas educacionais brasileiras Apple (2003); Azevedo (2014), Aguiar (2008; 2016), Amaral (2016); Bordignon (2014), Dourado (2016; 2018), Oliveira (2009, 2018), dentre outros.

2 – Pesquisa e Análise Documental: utiliza-se, ainda, a pesquisa e análise documental, pois os documentos são considerados representações da política no contexto de produção de texto. Nesta etapa, objetiva-se analisar documentos relacionados ao PME: lei, textos de projetos, ações, programas, atas de reuniões do fórum de educação que sinalizam para as concepções de gestão educacional predominantes no processo de implementação da política. A análise dos textos da política demanda um olhar criterioso com vistas a identificar os argumentos, contradições e concepções defendidas no texto ou a partir deste. Para Ball (1992, p. 32): “os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais

geral”, são textos que buscam uma legitimidade da política, sintetizando acordos entre os grupos com interesses divergentes.

O levantamento dos textos políticos que circundam a política do PME permite, ainda, mapear o contexto de influência, fazendo-se necessário retomar o debate sobre as políticas anteriores, as quais possibilitaram a construção dos planos de educação. Desse modo, é pertinente revisitar os textos produzidos nas conferências de educação, que constituem movimentos de participação democrática na construção e acompanhamento dos planos de educação. A análise dos documentos da política permite mapear as redes políticas que influenciaram a trajetória da política. É importante destacar que também são analisados: notícias divulgadas em sites, notas informativas, dentre outros documentos no período investigado.

3 – Pesquisa de Campo: no contexto da prática, buscaremos analisar os efeitos de tais ações a partir da participação dos sujeitos nesse processo de implementação do PME. Para tanto, faz-se indispensável a fala de atores políticos e sociais envolvidos nesse processo, pois, dessa forma, torna-se possível analisar elementos que constituem limites e/ou possibilidades para efetivação de um processo de gestão democrática a partir da implementação do PME.

2.2.1 Instrumentos da pesquisa

Para seleção dos instrumentos de coleta de dados temos como orientação as colocações de Moroz & Gianfaldoni (2006, p. 24) ao enfatizar que “a coleta de informações não se faz ao acaso, mas visa atingir os propósitos específicos da investigação, ou seja, ela ocorre em função da obtenção de resposta ao questionamento existente”.

Assim, para apreender a atuação dos sujeitos locais em relação ao processo de implementação do PME do município do Recife – PE, consideramos pertinente a adoção da *entrevista semiestruturada*, como instrumento de coleta de dados. Esse instrumento metodológico se configura como uma via para a apreensão de sentimentos, aspirações, opiniões, valores, ideias e atitudes dos sujeitos a respeito da problemática. Elas somam no que tange à coleta de informações mais concretas da realidade, envolvendo sujeitos sociais dos quais oferecemos a oportunidade de expressarem o que sentem e o que sabem. Neste sentido, Minayo (2001, p. 109) vem anunciar que:

[...] o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações para as ciências sociais é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as

representações de grupos determinados, em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas.

Nesse sentido, a entrevista semiestruturada pode ser considerada uma técnica dinâmica e flexível, pois utiliza questões-chaves que podem ser adaptadas no decorrer do processo, sendo que as questões são elaboradas a partir de uma abordagem conceitual previamente definida (DUARTE, 2005). Questões estas, abordadas a partir de uma categorização que obedece a seguinte estrutura analítica: a forma como a política foi recebida e está sendo “implementada”; como os atores políticos e sociais interpretam e traduzem a implementação do PME; a existência/inexistência de espaços para o monitoramento e avaliação do PME; os conflitos e tensões entre as interpretações expressas pelos sujeitos que atuam nos órgãos de gestão que estão atrelados ao acompanhamento da implementação do PME; e, as principais dificuldades identificadas no contexto da prática.

Como exposto nas etapas da pesquisa, utilizaremos ainda dados coletados nos documentos, textos da política: a Lei Municipal que institui o PME; leis aprovadas a partir do plano; atas das reuniões do FME, cujas pautas direcionam para o acompanhamento do PME.

2.2.2 Campo e Sujeitos da Pesquisa

O estudo em tela adota como campo de pesquisa o município do Recife – PE, cujo Plano Municipal de Educação foi aprovado pela Lei Municipal Nº 18.147 de 22 de junho de 2015, primeira gestão do prefeito Geraldo Júlio de Mello Filho (2013 – 2016). A escolha do campo de pesquisa leva em consideração a expressividade que o município do Recife – PE representa para o Estado de Pernambuco.

Quadro 2 - Dados da Cidade do Recife - PE

Área territorial	218,843km ² [2022]
População residente	1.488.920 pessoas
Densidade demográfica	6.803,60 hab/km ² .
IDHM	0,772 [2010]
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	97,1 %

Número de estabelecimentos da rede pública de ensino	480 escolas
Número de matrículas da rede pública de ensino	273.156 estudantes

Fonte: IBGE, 2022 <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>

No campo educacional, em relação a infraestrutura, conforme dados do censo escolar do ano de 2022, somente 60% das escolas públicas no município possuem acessibilidade arquitetônica; 71% das escolas da rede pública com biblioteca; 38% com laboratório de informática e somente 37% possuem quadra esportiva. Os dados do IDEB 2021 mostram os indicadores: IDEB Anos iniciais do ensino fundamental (rede pública) 5,3; Anos finais do ensino fundamental (rede pública) 5,0. Esse cenário educacional evidencia os desafios para a garantia de educação pública de qualidade social, no qual o PME representa um instrumento importante para gestão de políticas educacionais que avancem nessa perspectiva.

Como anunciado anteriormente, a adoção do município do Recife – PE como campo de pesquisa leva em consideração o contexto de crescente avanço de políticas educacionais que se alinham ao modelo de gestão gerencial, o que provoca um campo de disputa em relação ao paradigma da gestão democrática notoriamente destacada nos textos dos planos de educação.

Como sujeitos da pesquisa, adotamos como critério a própria Lei que aprova o PME (2015 - 2025) do Recife, citando as entidades responsáveis pelo seu acompanhamento: Fóruns Municipais de Educação, Conselho Municipal de Educação, Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vereadores e Secretaria Municipal de Educação.

2.3 As Pesquisas sobre Plano Municipal de Educação e Gestão Educacional (2014-2021)

Com o objetivo de mapear as pesquisas já realizadas sobre Plano Municipal de Educação (PME) e Gestão Educacional foi realizado um levantamento no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) no período 2014-2021. Para a busca nos sites foi usado, primeiramente, o descritor “Plano Municipal de Educação”, e depois “Plano Municipal de Educação e Gestão Educacional”. Verificou-se um número considerável de pesquisas produzidas desde a aprovação do atual Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014. Utilizando somente o primeiro descritor verificamos um total de 269 (duzentos e sessenta e nove) trabalhos sobre o PME. Vejamos a Tabela 1.

Tabela 1 - Revisão da Literatura no Banco de Teses e Dissertações da CAPES (2014-2021)
– Descritor: Plano Municipal de Educação

Ano	Dissertações	Teses
2014	7	1
2015	18	2
2016	15	4
2017	30	1
2018	49	4
2019	42	8
2020	51	11
2021	24	2
Total = 269	236	33

Fonte: Banco de Teses da CAPES.
 Elaboração própria

O levantamento das teses e dissertações, cadastradas junto à BDTD e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), acerca da temática em estudo permitiu algumas constatações. Evidenciamos que os estudos sobre o PME focam diferentes temáticas, como: **participação social** (BARCELOS, 2017; PEIXOTO 2017; SOUSA, 2018; SILVA 2019; FERNANDES, 2016; OLIVEIRA, 2016; BASTOS, 2016; COSTA, 2015; SANTIAGO, 2015; VIANA, 2016; COSTA, 2016; AMORIM, 2015; SILVA, M, 2016; BARBOSA, 2016; BASTOS, 2016; NASCIMENTO, 2021); **Gestão Democrática** (JULIOTI, 2016; SILVEIRA, 2016; SILVA, 2015; ALMEIDA, 2015; BARBOSA, 2015; GONÇALVES, 2015; SANTOS, 2015; SANTOS, N, 2015; VIEIRA, 2015; RODRIGUES, 2015; CHAVES, 2016; MACEDO, 2016; MACHADO, 2016; BENIKASA, 2019); estudo sobre **metas específicas** (CAVALCANTE, 2017; SILVA, 2019; SANTOS, 2020; BANDEIRA, 2020; COSTA, 2016; SANTOS, C, 2015; ARRUDA, 2016; LINS, 2018; SANTIAGO, 2016; CAVALHEIRO, 2016; MAURICIO, 2015); a questão da **qualidade e do direito à educação** (SILVA, 2014; FERREIRA, P, 2016; FRANCISCHETTI, 2016; GIOMBELLI, 2016; BARBOSA, A, 2017; MACIEL, 2017; SOUZA, 2017; MINDIATE, 2016; NASCIMENTO, 2016; PEREIRA, 2016; FIGUEIREDO, 2020); **valorização docente** (PEREIRA, A, 2016; SANTOS, M, 2017; SILVA, M, 2015; SILVA, S, 2016; SIQUEIRA, 2018; SOUSA, 2018; ZUGE, 2015; MEDEIROS, 2018; ARANDA, 2018; LOPES, 2020); **inclusão escolar**

(DISTEFANO, 2014; SILVA, 2017; SILVA, 2018; SALOMÃO, 2019; PERES, 2019; SOUSA, 2020; ZANCANELLA, 2021).

Destaca-se, sobretudo, como foco desta pesquisa, os estudos que evidenciaram o PME atrelado ao Planejamento e Gestão Educacional. Na tabela 2 é apresentado o quantitativo de estudos desenvolvidos no período entre 2014 – 2021, tendo como descritor de busca “Plano Municipal de Educação e Gestão Educacional”.

Tabela 2 - Revisão da Literatura no Banco de Teses e Dissertações da CAPES (2014-2021) – Descritor: Plano Municipal de Educação e Gestão Educacional

Ano	Dissertações	Teses
2014	0	1
2015	2	0
2016	3	1
2017	2	0
2018	7	0
2019	6	1
2020	3	2
2021	3	1
Total = 32	26	06

Fonte: Banco de Teses da CAPES.

Elaboração própria

No que se refere aos trabalhos de teses produzidos no período de 2014 – 2021 que possuem como temática o PME e gestão educacional, temos os estudos de Oliveira (2014) e Costa (2019) que focaram na análise da participação dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no contexto de elaboração e execução dos Planos Municipais de Educação. De acordo com Oliveira (2014) os resultados obtidos com a análise das leis municipais mostraram a fragmentação e pouca participação da sociedade civil nos CME e na elaboração do PME. Já o estudo de Costa (2019) destacou as limitações históricas de luta pela democratização da gestão educacional, mas também revelou possibilidades, a exemplo das leis existentes, elaboração do PME e a realização de conferências de educação.

Seguindo a perspectiva de análise da efetivação da Gestão Democrática da Educação, o estudo de Soares (2021) focou em desvelar as implicações da relação público-privada na educação em município do estado de Rondônia, a partir da parceria firmada com o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a interferência deste na efetivação da gestão democrática do ensino. O

estudo de Oliveira (2020) focou em compreender e discutir a matriz cognitiva e normativa construída pela dinâmica do conjunto de interações e negociações entre os agentes públicos, políticos e sociais, para a execução das ações educacionais.

Sobre os processos de elaboração e materialização dos planos municipais de educação como ferramenta de planejamento e gestão educacional, destacamos ainda o estudo de Nascimento (2017), ressaltando em sua pesquisa que os PMEs de municípios do estado de Minas Gerais foram produzidos em conformidade com os prazos legais, contudo, as análises indicam lacunas no processo de elaboração. Entretanto, para o autor, tais adequações não impedem que os Planos possam ser considerados como instrumentos de planejamento e de suporte às políticas educacionais aplicadas nos territórios dos municípios. Nessa mesma perspectiva, o trabalho de tese de Alves (2020) resalta que a materialização dos PMEs como política de Estado é um desafio posto aos municípios, considerando o cenário no qual o próprio PNE 2014-2024 tem sido secundarizado em virtude de políticas neoliberais de restrições orçamentárias e de vigência da Emenda Constitucional Nº 95/2016.

Delimitando as pesquisas para as realizadas no estado de Pernambuco, notadamente no município de Recife- PE, destacamos os seguintes estudos apresentados no Quadro 2:

Quadro 3 – Pesquisas sobre PME realizadas no estado de Pernambuco entre 2014 – 2021

Pesquisa	Tipo	Universidade	Ano
Planos Municipais de Educação no Contexto da Colaboração Federativa: o caso de Pernambuco	Tese	UFPE	2018
O Plano Municipal de Educação e sua Repercussão em Escolas Públicas de Recife e Olinda	Dissertação	UFPE	2018
Políticas Públicas e a Educação Infantil no Município do Recife: analisando as metas do atual Plano Municipal de Educação	Dissertação	UFPE	2019
O Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife: reflexões sobre processos de participação e representatividade de uma política pública educacional	Dissertação	UFPE	2021
PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: possíveis repercussões na Política de Atendimento à Pessoa com Deficiência no Município do Recife-PE.	Dissertação	UFPE	2021
O Atendimento Educacional Especializado da Rede Municipal de Ensino de Petrolina no Contexto do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024	Dissertação	UFPE	2021
O Ensino Fundamental nos Planos Municipais de Educação dos Municípios de Araçoiaba e Ipojuca: Planejamento e Articulação Intergovernamental	Dissertação	UFPE	2018

Plano Municipal de Educação e valorização docente: um estudo sobre o município pernambucano de Bom Jardim	Dissertação	UFPE	2021
Relações étnico-raciais voltadas para Lei 10.639/03 no âmbito da educação de jovens e adultos no Município de Limoeiro – PE	Dissertação	UFPE	2019

Fonte: Banco de Teses da CAPES.

Elaboração própria

Dentre os estudos apresentados, o trabalho de tese de Moura (2018) objetivou analisar o processo de elaboração e adequação dos planos municipais de educação no Estado de Pernambuco, tendo como foco a relação entre a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) e os municípios. Como resultado da pesquisa, Moura (2018) destacou que durante o processo da construção dos planos de educação dos municípios observou-se a intencionalidade do fortalecimento da autonomia municipal, porém, esta encontra limites na estrutura centralizada do Estado brasileiro.

O trabalho de dissertação de Silva (2018) objetivou compreender as repercussões do PME na escola a partir da percepção de gestores de unidades escolares da rede pública de ensino dos municípios de Recife e de Olinda (Pernambuco). Como achados da pesquisa, o autor ressaltou que os PMEs de Recife e de Olinda sinalizaram uma concepção de planejamento educacional democrático comprometido com a educação cidadã, porém, essa visão ainda não se faz presente junto à comunidade escolar, e que existe um distanciamento entre a implantação das políticas educacionais e as práticas realizadas no chão da escola.

A pesquisa de mestrado de Silva (2019) aborda a Política de Educação Infantil da Cidade do Recife, tomando como unidade de análise o Plano Municipal de Educação (PME, 2015-2025); Silva (2021) objetivou analisar em seu estudo as possíveis repercussões PME 2015-2025 do município do Recife - PE na política de atendimento educacional às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação.

Silva, J. (2021), por sua vez, analisa o processo de aprovação do Plano Municipal de Educação da cidade do Recife no ano de 2015, com foco nos processos democráticos. Utiliza como referencial teórico o conceito de democracia participativa e representativa, a partir do estudo de Boaventura de Sousa Santos (2002). Os resultados das entrevistas demonstraram que houveram grandes discordâncias entre os representantes da sociedade civil e a gestão municipal nos encaminhamentos ao longo da Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e na aprovação do Plano Municipal de Educação da Cidade do Recife (PME-Recife/2015-2025).

É válido destacar, com relação aos estudos sobre o PME no estado de Pernambuco no período de 2014 - 2021, que nenhum dos trabalhos apresentados utilizou como referencial teórico-metodológico a abordagem do ciclo de políticas de Ball (1994) para a análise da política. Como ferramenta metodológica utilizada para análise dos dados, a prevalência nas pesquisas foi à adoção da Análise de Conteúdo baseada na concepção de Bardin (2016).

Em linhas gerais, o conjunto dessas pesquisas revela a intensificação da adoção de novas formas de gestão educacional norteadas pelos pressupostos gerenciais e neoliberais no Estado de Pernambuco. O destaque, nos estudos, se dá nos impactos das políticas de avaliação, bonificação que reverberam na perspectiva de responsabilização dos profissionais da educação pelo alcance dos melhores desempenhos. As pesquisas mostram que essas políticas provocam uma mutação da função da escola que passa a focar na lógica de resultados em detrimento da formação cidadã (SOUZA, 2016).

Do exposto, observa-se que apesar de existir considerável arcabouço teórico, o tema não se esgota, tendo em vista as múltiplas conexões que são possíveis a partir do tema. Consideramos que o estudo sobre os significados, concepções sobre planejamento e gestão educacional a partir do processo de implementação do PME do município do Recife - PE, abrangendo a atuação dos sujeitos locais nesse processo é pertinente, tendo em vista a possibilidade da geração de novas reflexões em torno do tema. Compreender as articulações, (re)significações, traduções e interpretações, o processo de atuação da política a partir do referencial teórico-metodológico de Ball (1994) e seus colaboradores, possibilita romper com análises lineares das políticas, estabelecendo relações coerentes entre o macro e o microcontexto, sem sobrepor um ao outro. Ademais, pretende-se, com a pesquisa, provocar indagações que possibilitem novos cenários e perspectivas.

CAPÍTULO 3 - NEOLIBERALISMO E GERENCIALISMO NO CONTEXTO EDUCACIONAL: mapeando o contexto de influência das agendas para a Educação Brasileira

Nesse estudo, para compreender o contexto de disputa que envolve a elaboração e materialização da política de planos de educação no Brasil e na localidade, faz-se necessário mapear o contexto de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) em que estão inseridas e são forjadas as Políticas Educacionais em um contexto ampliado. Nesse ínterim, destaca-se que a sociedade, e o campo das Políticas Educacionais em especial, estão marcados por embates de concepções que fundamentam o projeto de sociedade e educação a ser perseguido. Nesse cenário de disputa, duas concepções têm sido predominantes: a educação vista como um “mercado – mercadoria”, tendo como base o Paradigma Neoliberal e Gerencial; e por outro lado, a concepção da educação como um Direito Social. Entretanto, vale ressaltar que essas disputas de concepções, que são distintas por natureza, apresentam uma relação complexa, não binária, estabelecendo por vezes interligações discursivas que resultam em incoerências nas políticas, gerando contradições que são inerentes a este campo.

Nesse cenário de mercantilização da educação, são estabelecidos alianças e acordos, de modo que compreender as estratégias utilizadas pelos grupos dominantes, dos quais destaca-se a aliança neoconservadora² apresentada por Apple (2003), é de fundamental importância para saber como deter a guinada das políticas neoliberais e gerenciais na educação. De acordo com Apple (2003, p. 10) “os movimentos sociais direitistas são excepcionalmente poderosos agora, e um dos elementos mais importantes para saber como detê-los é compreender o que fizeram e estão fazendo”. Integram, pois, os “movimentos direitistas”, segundo o autor: os neoliberais, os gerencialistas, os neoconservadores e os populistas autoritários. Nesse sentido, alianças entre esses grupos políticos são formadas, sendo que, apesar de divergirem em algumas ideias, possuem objetivos maiores em comum. Nesta tese, enfatiza-se a discussão sobre a predominância da influência dos pressupostos dos neoliberais e gerencialistas na agenda para educação. Todavia, é preciso destacar que as agendas para a educação não são uniformes nos diferentes países, apesar do movimento crescente da globalização. Nesse contexto estão inseridas as características das localidades, os contextos políticos dominantes e também as

² No livro *Educando à Direita*, publicado em 2003, Michael W. Apple apresenta uma aliança de quatro grupos denominada de Nova Direita: Neoliberais, Neoconservadores, Populistas Autoritários e os gerencialista como a Nova Classe Média Profissional.

disputas, lutas e resistências, sendo dessa forma, uma análise simplista compreender que a agenda da educação está sendo mundialmente formada com base em um único modelo gerencial. Dasso Júnior (2014, p. 14), ao discutir o conceito de ‘Nova Gestão Pública’, alerta ao dizer que “[...] as diversas variantes surgidas em diferentes países, com histórias e culturas absolutamente distintas fazem com que as práticas sejam distintas”.

Dessa forma, para compreender o cenário complexo no qual as políticas educacionais são forjadas, é necessário discutir e clarificar alguns termos recorrentemente evidenciados, mas não bem compreendidos. Destaca-se, nesta tese, os termos liberalismo, neoliberalismo e gerencialismo, as implicações e atuação do Estado no campo das políticas educacionais. O objetivo com essa discussão é compreender o movimento da reforma global da educação, trazendo as relações entre o contexto mundial e brasileiro, tendo como foco as implicações desse contexto na política dos planos de educação no Brasil, e especialmente, no Plano Municipal de Educação do Recife - PE. Inicialmente, teremos a discussão sobre os paradigmas político-econômico do Liberalismo, Neoliberalismo, o papel do Estado no contexto de governamentalidade neoliberal e gerencial e suas implicações no campo da educação. Em seguida, destacamos o processo de construção das políticas educacionais no Brasil, enfatizando o cenário de disputa de concepções, interesses e projetos para educação, considerando a atuação de governos e o papel de entidades do campo educativo nessa arena de luta.

3.1 Liberalismo, Neoliberalismo e Gerencialismo: implicações para o campo da educação

O estudo sobre políticas educacionais demanda um olhar sobre as mudanças de paradigmas que orientam o sistema político-econômico e afetam as formas de organização das sociedades. Sobre paradigmas históricos, destacamos o Liberalismo e seu sucessor, o Neoliberalismo, de modo a caracterizá-los e discutir sobre a repercussão no campo da educação. De início, cabe alertar que ao se referir em “sucessor”, não considera-se, pois, nesse contexto, um processo propriamente de substituição de uma forma mais antiga por uma mais nova, mas sim a uma reconfiguração parcial e em vários aspectos conservativo de uma forma pela outra, que está atrelada a (re)configuração do capitalismo nas sociedades. Cabe, pois, discutir sobre o papel do Estado mediante o modelo liberal e neoliberal de organização social, considerando os contextos históricos, políticos, econômicos e culturais.

Os primórdios do Liberalismo enquanto corrente de pensamento tem origem nas revoluções inglesas do século XVII, expandindo-se pelo continente europeu principalmente a partir da Revolução Francesa no final do século XVIII, tendo como um dos maiores expoentes

o inglês John Locke, que desenvolveu suas ideias na passagem do século XVII para o XVIII (LIMA; WIHBY; FAVARO, 2008). Tal doutrina obteve grande relevância no que diz respeito à luta contra o Absolutismo Monárquico. Entretanto, cabe ressaltar que como qualquer tipo de pensamento político, econômico, ou social, o Liberalismo não pode ser compreendido como se fosse uma corrente de pensamento homogênea. Segundo Matteucci (1992), o conceito de Liberalismo não é unívoco, isto é, são possíveis várias interpretações a seu respeito. Isto posto, apoiamo-nos em Bobbio (2010) para refletir sobre os dois pontos de confluência do Liberalismo: o econômico e o político. Segundo Bobbio (2010):

[...] o Liberalismo é, como teoria econômica, fator da **economia de mercado**; como teoria política, é fator do **Estado que governe o menos possível**. Teoricamente, Adam Smith sustentava que o **livre mercado**, como prática nas relações econômicas, e o **individualismo**, como valor de conduta nas relações sociais, impulsionariam o desenvolvimento e seriam catalisadores da entificação de uma **sociedade de maior abundância** (BOBBIO, 1989. p. 114. grifo nosso).

Em teoria, Adam Smith defendia que o livre mercado, como prática nas relações econômicas, e o individualismo, como valor de conduta nas relações sociais, impulsionariam o desenvolvimento e, por consequência natural, estariam a serviço do crescimento da sociedade. Para Smith (1996, p. 758): “na procura de benefícios para si, o indivíduo seria guiado por uma suposta ‘mão invisível’, como que, satisfazendo seus próprios desejos e realizando seus projetos, o sujeito estivesse a cumprir uma dupla incumbência: individual e coletiva”.

Para o Liberalismo, o lucro e a motivação do interesse próprio são inclinações fundamentais da natureza do homem. Sobre os princípios do Liberalismo Clássico, Moraes (2001) destaca:

- 1) A procura do interesse próprio conduz ao ajustamento entre os indivíduos e a uma determinada harmonização dos diferentes esforços e vontades. Delineia-se a convicção na existência de “leis econômicas”: as ações intencionais das pessoas produzem, de modo não intencional (e necessariamente de modo não intencional), regularidades semelhantes às leis de um sistema físico.
- 2) O poder político deve ser cuidadosamente limitado pela Lei. (MORAES, 2001, p. 09).

Em suma, o pensamento liberal discorda do forte controle do Estado na economia e na vida das pessoas, “restringindo”, assim, “os poderes” do Estado; ao passo que valoriza as virtudes reguladoras do mercado, assim como defende a propriedade privada como um dos princípios fundamentais. Com esse modelo econômico, considera-se que a concorrência, por si só, é capaz de garantir o bem-estar da sociedade e a perfeita harmonia entre o público e o privado, ou seja, a economia é auto regulatória e o Estado não deve intervir nesta liberdade

(MORAES, 2001). Contudo, nesses aspectos de uma economia livre da ação do Estado, Gramsci (2005) percebe, no discurso liberal, uma contradição (também existente no discurso neoliberal), pois ao mesmo tempo em que o Liberalismo defende a não intervenção do Estado, ele necessita que o Estado legisle a respeito das relações econômicas e políticas entre os indivíduos e garanta, legal e coercitivamente, o livre jogo do mercado (GRAMISCI, 2005).

Entretanto, o Liberalismo, apoiando-se cada vez mais nas correntes conservadoras, foi enfraquecido durante o século XIX, tendo como estopim a crise mundial de 1929, principalmente com a queda da Bolsa de Valores de Nova York. Moraes (2001, p. 23) relata que:

[...] Já no período da Revolução Industrial, o pensamento de Smith mostra sua falácia, pois com a produção de excedentes, a mensuração da produção foge ao controle. Assim, a economia auto reguladora e a aplicação da política do Laissez faire levaria a não sustentação do capitalismo naquele modelo.

Com esse cenário de crise do modelo liberal, os países, em especial os Estados Unidos da América e a Alemanha, passaram a adotar políticas econômicas intervencionistas na tentativa de superar a crise. Ou seja, os países passaram a necessitar que o Estado interviesse fortemente na regulação da economia para a superação da crise. Keynes (1982, p. 15) argumenta que o Estado deveria “suplementar a insuficiência de demanda do setor privado”. Assim, para a superação da crise, a participação do Estado em funções específicas nas esferas econômica e social se tornou necessária. Todavia, cabe ressaltar que o objetivo foi o equilíbrio do capitalismo para a manutenção do mesmo.

Esse período foi conhecido como Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, pensamento difundido especialmente com a crise de 1929, sendo fortemente influenciado pelas ideias keynesianas. Em suma, o pensamento do *Welfare State* se trata da regulação do mercado pelas ações de responsabilidade do Estado, a fim de manter o equilíbrio da oferta e da demanda, além de garantir a proteção social aos cidadãos em situações de dificuldades socioeconômicas. Conforme Moraes (2001):

O Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State* são medidas que tratam de benefícios sociais e de proteção a população, em contraponto às desestabilidades do mercado. Esse modelo idealiza uma gestão estatal baseada nos princípios do pensamento de Keynes, onde se propagava a intervenção do Estado diretamente na economia, a ponto de regular a dinâmica do movimento econômico, tais como a geração de emprego, as movimentações de mercado, no que compreende a demanda de bens e serviços. Esse estágio da política mundial configurou-se em **proposta de assistencialismo com comum acordo com as propostas de crescimento econômico, sob mediação estatal** (MORAES, 2001, p. 32, grifo nosso)

Como repercussão da política do *Welfare State*, houve na Europa considerável avanço econômico, de modo que a economia europeia vivenciou um período de destaque no cenário econômico ocidental, construindo um ciclo de produção e consumo. Esse período foi conhecido como “Anos de Ouro” (MORAES, 2001). No entanto, já nos anos 1970, o chamado Estado de Bem-estar Social foi alvo de vários questionamentos, em decorrência de fatores como explicita Moraes (2001):

[...] o envelhecimento da população, as baixas taxas de natalidade e a longa perspectiva de vida – gastos em decorrência de aposentadorias e derivados –, a incidência de redução de postos de trabalho – decorrente do avanço tecnológico, gerando uma queda significativa de arrecadação tributária sobre os salários dos trabalhadores –, recaiam sobre o tesouro estatal, e o Estado seria obrigado a manter os programas sociais em meio às dificuldades que se apresentariam (MORAES, 2001, p. 54).

Com o modelo do Estado de Bem-estar Social estando em questionamento em face às mudanças no contexto do mercado financeiro com a desterritorialização do capital, a busca de novos acordos comerciais externos como alternativa para enfrentar a volatilidade do capital, passou-se a decidir pela diminuição dos gastos do Estado, como uma estratégia mais conservadora e radical. O modelo do Estado de Bem-estar Social passou a ser visto como oneroso, inflacionário, e assim, contrário ao crescimento econômico, e com isso, o paradigma neoliberal foi ganhando força como alternativa para a crise do capital. Com esse modelo, o Estado deveria transferir para terceiros a prestação de serviços sociais, ou seja, agentes privados sendo financiados pelos próprios usuários (BASTOS, 2016). Assim, o Neoliberalismo ganha força enquanto paradigma econômico. Todavia, é preciso ter em mente que a teoria que sustenta o Neoliberalismo é complexa e não se configura como um simples resgate ao paradigma do Liberalismo Clássico.

O paradigma Neoliberal ganhou força no pós Segunda Guerra, em 1945, período no qual o capitalismo se firma como hegemonia no sistema político econômico, notadamente nos países norte americanos e os europeus. Nesse contexto, o Neoliberalismo, enquanto modelo político, tem como base de pensamento teórico a obra “O Caminho da Servidão” de Friedrich Hayek, publicada no ano de 1944, opondo-se à postura do Estado intervencionista. De acordo com Harvey (2014, p. 75), o pensamento neoliberal “deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercado de livre funcionamento e do livre comércio”. Desse modo, o pensamento neoliberal se volta a restabelecer as bases do pensamento liberal, utilizando novos pressupostos, com destaque para a ideia da

competitividade. Tem-se, pois, que o homem é altamente competitivo, ver-se que a competição entre indivíduos é considerada uma virtude para o mercado (HARVEY, 2014, p. 76).

Nesse sentido, cabe destacar que o Neoliberalismo não se configura como uma simples retomada do Liberalismo. Pode-se dizer que a diferença fulcral entre ambos está na ideia da competitividade: “[...] enquanto que no *Liberalismo a liberdade do mercado era entendida como algo natural, espontâneo, no sistema Neoliberal a liberdade deve ser continuamente produzida e exercitada sob a forma de competição*” (HARVEY, 2014, p. 79, grifo nosso). Ou seja, enquanto que para o Liberalismo a liberdade do mercado levaria naturalmente ao bem maior da sociedade, para o pensamento neoliberal os processos econômicos não são naturais e não devem ser deixados livres, ao contrário, tais processos devem ser continuamente regulados, dirigidos, controlados. Apple (2003) acrescenta que o modelo neoliberal: “[...] só pode surgir de uma combinação de poder político descentralizado, governo extremamente limitado e mercados desregulamentados” (APPLE, 2003, p. 18-19). O Quadro 1 traz uma síntese comparativa a partir da leitura de Apple (2003) entre o paradigma do Liberalismo Clássico e o Neoliberalismo.

Quadro 4 - Liberalismo Clássico e Neoliberalismo

Categorias	Liberalismo Clássico	Neoliberalismo
Estado	Concepção negativa do poder do Estado – os indivíduos deveriam ser libertados das intervenções do Estado.	Concepção positiva do papel do Estado – cria condições, leis e instituições necessárias para a operação do mercado.
Indivíduo	Aquele que possui natureza autônoma e pode praticar a liberdade	Aquele que é um empresário empreendedor e competitivo, incentivado especialmente pelo Estado;
Relação Estado e Mercado	Defendia a minimização do papel do Estado, pois este limitava a atuação do mercado => concepção de <i>homos economicus</i>	O Estado assume a tarefa de manter a ordem e a disciplina, criação do homem manipulador => processo de governar sem governar.

Fonte: Elaboração própria a partir de Apple (2003)

Com a análise dessas categorias apresentadas no quadro acima, observa-se as mudanças nas estratégias de atuação do capital. Com o Liberalismo se defendia a liberdade individual, o controle das relações sociais através das leis do mercado, de modo que se pensava ao final atingir objetivos coletivos. Com o Neoliberalismo, a ideia de liberdade individual ganha novas proporções, e somado ao viés da competitividade, da ênfase no homem empreendedor que pode atingir seus objetivos a partir da sua habilidade e competência, passa-se a utilizar novas formas

de atuação. O mercado passa a se apoiar no Estado para criar as condições favoráveis ao seu desenvolvimento, influencia diretamente a formulação de políticas públicas que de forma indireta tem atingido a subjetividade das pessoas.

Sobre essa nova forma de atuação Ball (2014), em sua obra “*Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*”, problematiza o conceito de neoliberalismo considerando a sua complexidade e fluidez. Ao examinar algumas políticas educacionais de cunho privatista desenvolvidas em diversas partes do planeta, América Latina, Estados Unidos, Índia, Inglaterra, países da África e da Ásia, Ball (2014) chama atenção para a relevância de compreender não sobre o conceito do Neoliberalismo, mas o como ele é promovido com as novas interfaces da globalidade. Ball (2014) sugere adentrar nos “micros espaços” do Neoliberalismo, para assim compreendermos as estratégias utilizadas pelos neoliberais que defendem a disseminação de soluções ‘privadas’ para os “problemas” da educação pública (BALL, 2014, p. 25).

Essa nova configuração do neoliberalismo tem gerado transformações profundas no setor público, promovendo a sua desqualificação, criando novas formas de relação entre o público e o privado, inserindo novas formas de administração nos moldes do mercado. Como afirma Sousa Junior (2012, p. 3) “[...] o pressuposto básico das reformas neoliberais é que o modelo burocrático de administração pública se esgotou.”. Com isso, tem-se a transformação dos valores do Estado de Bem-Estar Social para um modelo de mercado que Ball (2011) caracteriza como pós-fordista, utilizando uma retórica de flexibilidade e empreendimento. Para Apple (2003), o neoliberalismo se contrapõe à Democracia ao destituir o caráter político-social e sobrepor o viés econômico, de modo que na lógica neoliberal, os empregos são cortados de forma impiedosa, os lucros são mais importantes do que a vida e bem-estar dos empregados. Essa criativa forma do neoliberalismo tem por base a ideia do individualismo e os princípios da propriedade privada, rejeita a centralização do planejamento estatal, mas defende a atuação do governo na regulação das instituições públicas como forma de manter a ordem e disciplina favorável ao bom andamento do mercado.

Ao que compreende as ações de políticas sociais, o Neoliberalismo pode ser classificado em três perspectivas, de acordo com Moraes (2001):

- Focalizar** – optar pela substituição a política de acesso universal pelo acesso de seleção;
- Descentralizar** – os processos operacionais, transferindo responsabilidades antes regulada pelo Estado, para o setor privado;
- Privatizar** – consiste na transferência de bens públicos para a iniciativa privada (MORAES, 2001, p. 62).

Tem-se, pois, que nesse quadro de desenvolvimento da sociedade, coube a classe dominante detentora do capital, mudar as estratégias em relação ao Estado. Sousa Junior (2012) problematiza a intencionalidade do projeto neoliberal e sua relação com o Estado ao dizer que este não só continua forte como tem crescido, tanto no que diz respeito à sua participação nas economias quanto no que se refere ao financiamento dos aparelhos coletivos de consumo, a exemplo da previdência social e mesmo da educação. De fato, o que tem ocorrido é a manutenção do fundo público, porém apenas como pressuposto para a acumulação de capital, em particular o capital financeiro (SOUSA JUNIOR, 2012, p. 3).

Deste modo, vê-se que ao invés de defender a ideia de “Estado mínimo”, teoria do Liberalismo, o Neoliberalismo com a sua nova forma política passa a funcionar através do Estado, impregnando o setor público de características do setor privado: competitividade, eficiência, individualidade, meritocracia. Sobre a ideia do Estado “mínimo”, concordamos com a inferência de Aragão & Lelis (2009, p. 3): “a velha máxima do Estado “mínimo” significou, tão somente, reduzir ao máximo seu potencial produtivo e fomentador de políticas públicas sociais. Na prática o Estado passou a ser mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital”. Nesse ínterim, com o novo cenário político-econômico neoliberal, muda-se as estratégias de relação entre o mercado e o Estado a partir da perspectiva de regulação com foco no setor público, assim como o estreitamento da relação entre público e privado.

O Estado, nesse contexto, parece ser “mutante”, tendo em vista a forma de governança; ele pode, ora, estar no auge de ação, ora, estar “afastado”, mas nunca “ausente”. Para Ball (2014) essa nova configuração das relações entre Estado, economia e sociedade civil é denominado de “Nova Governança”. Forma-se um cenário propício a regulação e a competitividade no setor público, de modo que os profissionais, subjetivamente, sintam-se responsabilizados pelo alcance de metas, moldando sutilmente a atuação dos sujeitos em favor dos interesses do capital. Esse contexto da governança (forma de governo ampliada que contém os estados e elementos-chave da sociedade civil) é característica do neoliberalismo.

Entretanto, para alguns estudiosos, o termo neoliberalismo ainda é considerado vago e precisa ser contextualizado, quando empregado. Para Ball (2014), trata-se de um conjunto complexo de práticas organizadas em torno de um “mercado” com impacto em quase todos os aspectos de nossas vidas, ou seja, vai muito além de uma doutrina econômica ou de um conjunto de projetos políticos. Partindo de uma abordagem pluralista, o autor considera que o neoliberalismo abrange “[...] tanto as relações materiais quanto as sociais envolvidas, que são, ao mesmo tempo, o foco neomarxista sobre a ‘economização’ da vida social e da ‘criação’ de

novas oportunidades de lucro” (BALL, 2014, p. 25). Assim, o neoliberalismo ultrapassa as fronteiras da economia, ele

[...] está “aqui dentro” bem como “lá fora”. Ou seja, o neoliberalismo é econômico (um rearranjo das relações entre o capital e o Estado), cultural (novos valores, sensibilidades e relacionamentos) e político (uma forma de governar, novas subjetividades) [...] em um sentido paradoxal, o neoliberalismo trabalha a favor e contra o Estado de maneiras mutuamente constitutivas. Ele destrói algumas possibilidades para formas mais antigas de governar e cria novas possibilidades para novas formas de governar. (BALL, 2014, p. 229).

Deste modo, no discurso neoliberal, a educação deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar à sua semelhança. Marrach (1996), ressalta três objetivos que a retórica neoliberal atribuiu ao papel estratégico da educação:

1. Atrelar a educação escolar à preparação para o trabalho e a pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado ou às necessidades da livre iniciativa. Assegurar que o mundo empresarial tem interesse na educação porque deseja uma força de trabalho qualificada, apta para a competição no mercado nacional e internacional. [...] **2. Tornar a escola um meio de transmissão dos seus princípios doutrinários.** O que está em questão é a **adequação da escola à ideologia dominante.** [...] **3. Fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática,** o que, aliás, é coerente com idéia de fazer a escola funcionar de forma semelhante ao mercado, mas é contraditório porque, enquanto, no discurso, os neoliberais condenam a participação direta do Estado no financiamento da educação, na prática, não hesitam em aproveitar os subsídios estatais para divulgar seus produtos didáticos e paradidáticos no mercado escolar. (MARRACH, 1996, p. 46-48, **grifo nosso**).

Trata-se, assim, da despolitização do projeto político-pedagógico da escola e a prevalência da “economização” da educação, deixando esta de ser concebida como um bem social, tornando-se um bem de troca no mercado de trabalho através do processo de mercantilização da educação. Ou seja, o projeto neoliberal não envolve apenas mudança de estrutura e de incentivos na educação. É um processo transformacional que engloba um novo conjunto de valores e um novo ambiente moral. No processo “novas subjetividades são geradas” (GEWIRTZ & BALL, 2011, p. 217).

Nesse campo da educação e, notadamente no âmbito das políticas educacionais, o estreitamento das fronteiras entre o público e o privado constitui uma das bases do novo modelo de gestão educacional definido como Gerencialismo. O paradigma da gestão gerencial tem sido a base das reformas governamentais de diversos países, como forma de superar a burocracia estatal por meio da propagação de uma nova cultura organizacional no serviço público. Os estudantes, pais, são vistos como clientes, assim como nas empresas privadas. Como precursor, o gerencialismo foi fortemente adotado nos processos de transformação cultural e política na

Grã-Bretanha na década de 1980 e 1990, sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997), assim também como nos governos de Ronald Reagan, nos EUA (NEWMAN; CLARK, 2012).

Nesse contexto prevalece a aliança entre os neoliberais e a classe dos gerencialistas, constituída por gerentes e profissionais qualificados da classe média que são direcionados para a tarefa de pensar as políticas nas diferentes esferas do governo com o compromisso de construir as condições necessárias para o avanço do capital. No âmbito da educação, esse modelo gerencialista tem transformado a Gestão Educacional em diferentes países, formando o que Ball & Youdell, (2008) chamam de transnacionalização ou empréstimo de políticas. Ou seja, políticas gerencialistas que fomentam a competição entre escolas na busca por melhores resultados em testes padronizados nacionais e internacionais, adotando ainda a publicitação do desempenho das escolas; a consagração da livre escolha da escola por parte de alunos e suas famílias com o financiamento direto às instituições privadas; a criação de mecanismos de contratualização e a inserção de modelos privatistas na gestão do serviço público são práticas que têm se espalhado por diferentes partes do mundo em um processo de empréstimo de políticas.

Ball & Youdell (2008) comenta que a onda gerencialista na educação teve início nos anos 1980 no Reino Unido com a adoção das políticas de “*vouchers*” - cheque-ensino, no qual famílias recebem incentivo financeiro para a livre escolha da escola privada na qual os filhos irão estudar. Nos anos 1990, alguns estados dos Estados Unidos da América passam a adotar essa política exógena de financiamento direto ao setor privado, assim como outras políticas endógenas são adotadas como as “*charter schools*” – licença concedida a empresas privadas para gestão de escolas públicas. Na América Latina, o Chile foi o pioneiro na adoção dos “*vouchers*” no início dos anos 1980, adotando um forte modelo de privatização na oferta da educação. No Brasil, o gerencialismo ganha força com a Reforma do Estado dos anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, adotando, de acordo com Adrião & Peroni (2005, p. 32), “uma política educativa de parcerias entre setores públicos, designadamente ao nível dos municípios, e o setor privado lucrativo”.

Nessa perspectiva, o gerencialismo tornou-se um elemento-chave da lógica da globalização, e tem orientado muitos programas nacionais de reformas, sendo fortemente promovido por organismos transnacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e outras agências de desenvolvimento. Como argumento, o gerencialismo difunde a necessidade de superar o modelo burocrático de administração pública, orientando suas atividades de modo a garantir “controle”, “eficiência” e “competitividade”. Nessa

perspectiva,

[...] é postulado que o sucesso competitivo pode ser alcançado pela restrição dos sistemas de controle (é expressivamente denominado de estrutura livre-restrita), pela motivação das pessoas em produzir com ‘qualidade’ e pelo esforço em busca da ‘excelência’. (BALL; MAINARDES, 2011, p. 24).

Assim, considerando a complexidade do funcionamento do paradigma neoliberal e gerencial, destaca-se que as formas engenhosas de atuação do Estado, estreitando gradativamente as relações entre o público e o privado. Para o gerencialismo, o Estado não é “mínimo” como para os neoliberais, mas o que ele faz e o grau de poder dele é alterado, “[...] oferece papéis novos e exercício de poder aos indivíduos e grupos que ocupam cargos no Estado” (APPLE, 2003, p. 36).

No âmbito da escola, o gerencialismo é um movimento que tenta modificar não só a organização da escola, imprimir outra lógica ao funcionamento do sistema educacional, cujo objetivo é “operar uma transformação na subjetividade dos educadores, por meio da implantação de mecanismos bastante objetivos de controle que afetam a organização, a avaliação e, portanto, a gestão do trabalho docente” (SHIROMA E CAMPOS, 2006, p. 08). Com o foco na performatividade, o gerencialismo favorece a substituição dos sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, por sistemas empresariais competitivos. Para Ball (2005, p. 544-545) o gerenciamento “busca incutir performatividade na alma do trabalhador”.

Diante desta “nova ordem” neoliberal e gerencial, a educação e todos os protagonistas deste processo passam a assumir papéis diferentes, frente ao novo contexto mundial e nacional. Como perfil de formação busca-se um trabalhador flexível, polivalente, de modo que a educação fica compreendida com a preparação de profissionais para o mercado econômico produtivo. Como isso, tem-se a necessidade da produção de “[...] novos tipos de atores sociais, sujeitos sociais híbridos que são espacialmente móveis, eticamente maleáveis e capazes de falar as linguagens do público, do valor privado e filantrópico” (BALL, 2014, p. 230).

Sobre os efeitos do neoliberalismo e do gerencialismo, Apple (2003) ressalta que a educação “[...] deixa de ser discutida como um bem de uso e passa pelo processo de mercantilização, transformando-se num bem de troca no mercado de trabalho e no mercado dos bens simbólicos” (p. XVII). Por outro lado, um olhar crítico sobre essas mudanças no cenário político global que perpassa a educação pode nos levar a compreender que, em última instância, esse processo corrobora com a reprodução das desigualdades sociais, pois não consideram as causas dos problemas da sociedade. Temos que, ao se pensar em políticas que visem elevar a

qualidade da educação na perspectiva de transformação das condições de vida dos sujeitos, é necessário considerar os fatores externos que causam a pobreza e enfrentá-los simultaneamente.

Diante deste contexto apresentado sobre a governamentalidade neoliberal e gerencial no campo da educação destacamos, no tópico a seguir, o processo de construção das políticas educacionais no Brasil, enfatizando o cenário de disputa de concepções, interesses e projetos para educação, considerando a atuação de governos e o papel de entidades do campo educativo nessa arena de luta que, por vezes, exercem ou tentam exercer influência na formação das políticas educacionais brasileiras.

3.2 Políticas Educacionais no Brasil: mapeando o contexto de influência das agendas para a educação brasileira

No âmbito das políticas públicas é preciso considerar a complexidade e disputas de interesses que envolvem a dinâmica da formulação e implantação das políticas, dentre as quais destacamos neste estudo as políticas educacionais. Todavia, o estudo sobre a aplicação da Política na Educação demanda a distinção entre o que se refere a Política Educacional e as políticas educacionais. Sobre esse tema, Vieira (2007) traz um estudo elucidativo referente a essa diferenciação.

A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as políticas educacionais (agora no plural e em minúsculas) são múltiplas, diversas e alternativas. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais [...] se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como *políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais* (VIEIRA, 2007a, p. 55, grifos da autora).

Nesse ínterim, tem-se a Política Educacional relacionada ao campo teórico enquanto reflexão da Ciência Política no campo da educação, e as políticas educacionais no campo das ideias e ações. Logo as políticas constituem uma dimensão da Política, não podendo aquelas existirem sem um aporte teórico da Política Educacional. Vieira (2007a) diz que as políticas educacionais no setor público se relacionam às ações do governo, ou seja, é o governo em ação (VIEIRA, 2007a, p. 56). Contudo, cabe ressaltar que as políticas educacionais não são ações exclusivas do governo, sendo antes uma arena na qual grupos de interesses diversos disputam espaço e buscam influenciar o texto e materialização dessas políticas.

Nesse sentido, Ball (2011) chama a atenção para as características mutáveis da política, antes de se constituírem em um processo linear, as políticas seguem um movimento dinâmico

em relação aos diferentes sujeitos e contextos envolvidos, arenas de interesses, consensos e dissensos, valores, relações de poder. Com essa perspectiva de análise de Ball, torna-se mais coerente o pensamento no qual as políticas não são simplesmente formuladas e implementadas, mas, constituindo um processo complexo, elas são formuladas mediante influências e jogo de poder e são (re)interpretadas, podendo também ser ressignificadas pelos sujeitos locais. Assim, consideramos pertinente a advertência de Aguiar (2008, p. 135) sobre a análise de políticas: “analisar a ação pública exige que se leve em consideração os atores e as redes que são tecidas no espaço público”.

Pode-se dizer que as políticas, em face a esse contexto de disputa de interesses, constituem um processo e não apenas um produto da ação do governo. Com esse entendimento, torna-se adequado a colocação de Vieira (2007a) ao sublinhar o papel da escola, o contexto micro no âmbito das políticas educacionais:

[...] a escola nesta perspectiva não se reduz a um mero reverso das políticas, mas antes se configura como um espaço de reconstrução e de inovação, oferecendo elementos para a formulação de novas políticas. (VIEIRA, 2007. p. 58).

Tem-se, pois, que as políticas educacionais, enquanto um processo de disputa de interesses, encontram na escola o *locus* não apenas de absorção, mas podem surgir posturas de resistências e ressignificações a partir do contexto dos sujeitos locais. Esse processo não linear da política ganha nitidez com a consideração de Ball (2011) sobre a ausência de contextualização real na formulação das políticas. Para Ball (2011, p. 13): “as políticas em geral são pensadas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequadas, sem levar em conta as variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais”.

Desse modo, analisar as políticas educacionais na contemporaneidade exige uma discussão sobre a repercussão do paradigma neoliberal e as estratégias de atuação do capital que influenciam nesse processo. Na América Latina e no Brasil, as políticas educacionais têm sofrido forte influência de organizações multilaterais como: Banco Mundial, OCDE, Unesco, entre outras, as quais “orientam” aos países “adotar” suas “recomendações” e projetos de cunho neoliberal-gerencial, sob a justificativa da garantia da “qualidade” da educação (ROSA; SANTOS, 2015; MOTA JUNIOR; MAUÉS, 2014; MAUÉS, 2011).

Na América Latina, o país do Chile foi o pioneiro na adoção de políticas de cunho neoliberal, a exemplo da política dos “*vouchers*” na educação, no início dos anos 1980, desencadeando uma forte onda de privatização da educação chilena. Em linhas gerais, as

reformas educacionais nos anos 1990, na América Latina, tinham como objetivos, de acordo com Casassus (2001, p. 34): “colocar a educação no centro das estratégias de desenvolvimento, dar início a uma nova etapa de desenvolvimento educacional por intermédio da transformação profunda da gestão e, por fim, melhorar os níveis de qualidade da aprendizagem”.

Como estratégia de impulsionamento, a Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, é considerada um marco das reformas no âmbito educacional. Cerca de 155 países e 120 organizações não governamentais estiveram presentes nesta conferência, e teve como objetivo principal impulsionar reformas socioeducacionais a serem implantadas nos países periféricos, inclusive no Brasil, influenciando o sistema educacional (FILHO, O.M. et al, 2015). Resultaram desta conferência documentos importantes como: a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* (UNESCO, 1990); a Declaração de Nova Delhi (UNESCO, 1993), que deram as orientações para “implementação” das reformas gerenciais na educação.

Entretanto, apesar da perspectiva de influência transnacional parecer configurar-se como “hegemônica”, é preciso explicitar também que as características da localidade, os governos, as entidades organizadas do campo educativo e a sociedade civil também devem ser consideradas no contexto de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994; BALL, 2014), pois atuaram/atua na disputa pela agenda da política educacional, agregando características da localidade nesse contexto.

No Brasil, o gerencialismo ganha força com a Reforma do Estado dos anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002). Em seu governo, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) com adoção de políticas em defesa da racionalização financeira na área da educação. Nesse sentido, o governo FHC adotou tal plano como modelo para reestruturação do Estado brasileiro na perspectiva gerencial, sob a gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Com base no documento:

[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 12).

Com o Brasil vivenciando uma crise econômica, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado (BRESSER PEREIRA, 1995) afirma que a alternativa para a superação dessa

crise estava na adoção de um modelo de administração gerencial, na qual o Estado deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social do País para exercer a função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Para esse modelo de administração pública, as estratégias estariam voltadas para:

(1) definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. (BRESSER PEREIRA, 1995a, p. 16).

Essa perspectiva gerencial imprimida no plano teve importante reflexo do Documento de 1995 do Banco Mundial: *Prioridades y estrategias para la educación*, o qual foi um dos “referenciais” para a reforma do Estado brasileiro e para a adoção de políticas educacionais de cunho neoliberal e gerencial. Com foco na gestão, o referido documento preconizava afirma que, para ocorrer uma reforma educacional, é necessário iniciar pela gestão, para isso é preciso gerenciar os recursos recebidos de modo que todos os campos da educação sejam contemplados (BANCO MUNDIAL, 1995). Em linhas gerais, o Banco Mundial defende o ideário da Teoria do Capital Humano, na qual se dar ênfase no investimento dos seres humanos por intermédio da educação, pois “[...] contribui para o crescimento econômico, redução da pobreza e para um bom governo, que são fatores essenciais para implementar políticas econômicas e sociais sólidas” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. XI, *tradução nossa*).

Construindo uma forte rede de influência, os documentos produzidos pelo BM têm sido utilizados como referências na produção dos documentos legais no Brasil e no mundo. De fato, nota-se uma intensa influência destes documentos em leis, projetos, planos, entre outros. Nesta lógica, com a reforma educacional, o Estado desempenha o mínimo possível do seu papel na educação, abrindo as portas para que o setor privado estabeleça “parcerias” com as escolas e também sejam fatores decisivos nas tomadas de decisões relacionadas à educação. Nesse viés, a educação fica conduzida aos moldes empresariais; a formação escolar se destina prioritariamente para a empregabilidade, ou seja, reduz-se a educação ao desenvolvimento de conhecimentos mínimos para que os estudantes possam ser “[...] inserido no mercado de trabalho e garantir seu emprego, isto é, para ser colocado ou recolocado no mercado” (HOLANDA; FRERES; GONÇALVES, 2009. p.130).

Como dito anteriormente, as reformas educacionais de cunho gerencialista foram intensificadas no Brasil a partir da década de 1990, com o período de redemocratização do País.

Em suma, os governos pós Ditadura Militar pautaram seus planos de governo alinhados às diretrizes dos organismos internacionais. Os presidentes do País, e seus respectivos partidos, estão discriminados no Quadro 5:

Quadro 5 – Governos do Brasil pós Ditadura Militar

Nome	Período de Governo	Partido Político
José Sarney nasceu em Pinheiro	1985 - 1990	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB
Fernando Collor de Mello	1990 - 1992	Partido da Reconstrução Nacional - PRN
Itamar Augusto Cautieiro Franco	1992 - 1994	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB
Fernando Henrique Cardoso	1994 - 2002	Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB
Luiz Inácio Lula da Silva	2003 - 2011	Partido dos Trabalhadores - PT
Dilma Vana Rousseff	2011 - 2016	Partido dos Trabalhadores - PT
Michel Miguel Elias Temer Lulia	2016 - 2018	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB
Jair Messias Bolsonaro	2018 - 2022	Partido Social Liberal – PSL
Luiz Inácio Lula da Silva	A partir de 2023	Partido dos Trabalhadores - PT

Fonte: Elaborado pela autora

Ao fazer um balanço da educação no Brasil desde o período da redemocratização (final dos anos 1980, década de 1990 e início do século XXI), Peroni (2003, p. 94), afirma que “[...] as políticas dos anos de 1990 foram formuladas dando respostas aos organismos internacionais. No âmbito nacional, passou-se por um período de forças políticas conservadoras saíram vitoriosas [...]”. Ou seja, para garantir a modernização do País e acompanhar uma tendência em nível mundial, as reformas educacionais empreendidas neste período têm como fundamento o liberalismo conservador, a “racionalidade técnica”. Nessa perspectiva, impera a visão

gerencialista de reforma do Estado brasileiro baseando-se no critério do accountability (prestação de contas), “ancorado” nas teses neoliberais (SOUSA JÚNIOR, 2017). Dessa forma, “[...] o indivíduo não mais está referido à sociedade, mas ao mercado. A educação não mais é direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil” (FRIGOTTO, 2011, p. 240). Esse movimento empreendido pelas reformas educacionais, impactou sobremaneira a concepção de educação que diversas entidades do campo educativo, como a ANFOPE, ANPAE, CEDES, entre outras, lutaram e defenderam desde os anos 1980.

Na década de 1990, dentre as políticas empregadas no governo FHC, destacam-se a aprovação a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/1996), a política dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e a institucionalização de um Sistema de Avaliação da Educação (SAEB), por meio da Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994. Como política de financiamento da educação, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) para educação a partir da Emenda Constitucional Nº 14/1996. No início dos anos 2000, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, mediante a Lei nº 10.172/2001, sendo uma requisição da Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu artigo 214, e da LDB/1996, em seu artigo 9º. Todavia, conforme Oliveira (2009), muitas das reformas empreendidas no governo FHC foram na contramão do que está expresso na Constituição Federal (CF/1988), como a instituição do FUNDEF, priorizando apenas o ensino fundamental na política de financiamento, atendendo, assim, as “recomendações” do Banco Mundial. Corroborando com essa crítica, Sousa Júnior (2017) diz que nos anos 1990, os resultados prometidos por tais reformas não foram satisfatórios, seja no Brasil seja em outros países, a exemplo dos Estados Unidos, em que a “qualidade” do ensino não melhorou.

Em 2003 toma posse Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), em meio a um contexto de crescentes expectativas sobre um mandato progressista, especialmente em relação aos “novos” rumos da educação brasileira. No seu Plano de Governo, a educação era considerada “[...] instrumento fundamental para o desenvolvimento e inserção competitiva de qualquer nação do mundo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 44). Entretanto, nesse período, observa-se grande influência do Movimento Todos Pela Educação (TPE), composto por grupos empresariais que buscam influenciar as políticas educacionais. Assim sendo, o TPE busca ainda “[...] mobilizar a iniciativa privada e organizações sociais do chamado ‘terceiro setor’ para atuar de forma convergente, complementar e sinérgica com o Estado no provimento das políticas públicas” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 233).

Por conseguinte, a reunião de empresários “reformadores” do movimento TPE, organizou um documento, o Compromisso Todos Pela Educação, que implicou na organização do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, em 24 de abril de 2007, por intermédio do Decreto nº 6.094, como componente do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), paralelamente ao Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001). Em linhas gerais, o Plano de Metas instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e apresenta entre as diretrizes:

a) Acompanhamento de cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, realizadas periodicamente; instituição do programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação; b) valorização do mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional; c) divulgação na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2007).

Ainda em 2007, o Governo Federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. No ano seguinte, em 2008, foi aprovada a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, a qual a instituição do FUNDEB foi de fundamental importância.

De fato, muitas conquistas para educação brasileira foram alcançadas no governo Lula, especialmente a abertura de espaços para que a sociedade civil e política pudesse dialogar e participar da arena de lutas e disputas na agenda política com relação à educação. Contudo, é preciso problematizar que, a “aliança” demasiada com o empresariado parece ter sido o “erro” deste governo, pois, de certa forma, propiciou o afastamento deste das classes populares que o conduziram à presidência da república. Contradições entre dentro das políticas que configuram um tensionamento entre uma perspectiva de educação democrática, e por outro lado, a prevalência de políticas de cunho gerencial, a exemplo do IDEB.

Em 2011, dando sequência aos governos petistas, inicia o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), expressando como um de seus objetivos “garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento”, expansão e melhoria no ensino público, cuidando, assim, da educação da pré-escola à pós-graduação” (PARTIDO DOS

TRABALHADORES, 2010, p. 13). Como políticas do seu governo, destacamos o Projeto de Lei 8.035/2010, do segundo PNE (2011-2020), encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo Federal, composto por 10 diretrizes e 20 metas, seguidas por 170 estratégias que concorrem para a efetivação das metas. Após quatro anos de discussão e disputa, o novo PNE foi aprovado e sancionado sem vetos pela Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024), em 25 de junho de 2014.

Dando continuidade ao seu governo, a presidente Dilma é reeleita democraticamente nas eleições de 2014, contudo, surgem novos desdobramentos em um cenário de “crise política” e, também econômica, que se instaura no país em 2015. Neste ano, a história do Brasil é marcada pelo golpe parlamentar, em que a presidente Dilma Rousseff sofreu o processo de impeachment, assumindo o vice-presidente Michel Temer. Corroboramos com Saviani (2018), ao esclarecer que essa “manobra” para chegar ao poder caracteriza-se como golpe, pois:

[...] não foi cumprida a exigência constitucional da existência de crime de responsabilidade, único motivo legal que justifica o impeachment. Obviamente, os autores desse ato sempre negaram a existência do golpe argumentando que seguiram todo o ritual previsto, inclusive com a chancela do Supremo Tribunal Federal que presidiu a sessão do Senado que consumou o impeachment, conforme previsto na Constituição (SAVIANI, 2018, p. 35).

Frigotto (2020) identifica três pilares de sustentação do golpe do impeachment da presidente Dilma. Primeiro, os interesses do grande capital internacional, notadamente, dos Estados Unidos da América (EUA), pois as políticas internacionais brasileiras foram ampliadas e fortalecidas com alianças entre nações emergentes e países vizinhos nos governos progressistas. Nesse cenário, a disputa pelo pré-sal, onde a Petrobras é líder em exploração, passou a ser alvo dos norte-americanos. O segundo pilar origina-se do pensamento e ação das elites econômicas, grande mídia e fração da classe média, repercutido no Congresso Nacional e em parte do Judiciário. As conquistas do povo “provocaram o recrudescimento do pensamento elitista-escravista”, que não aceita, dentre outras coisas, que o povo tenha o direito a pensar (FAGNANI, 2017). O terceiro pilar corresponde aos erros do governo Dilma, o qual não avançou nas mudanças estruturais (FAGNANI, 2017) e fez “alianças com a ala mais retrógrada da direita”, na tentativa de conciliar interesses do capital e da classe trabalhadora (MOURA; FILHO, 2017). Nas palavras de Singer (2015), o governo Dilma “cutucou onças com varas curtas”. Além desses fatores apontados pelos autores, nesta tese, acrescenta-se a “fragilidade da experiência democrática” do povo brasileiro como um dos fatores que favoreceram o golpe, pois “[...] as condições estruturais de nossa colonização não nos foram, porém, favoráveis”

(FREIRE, 1967, p. 66). De fato, a nossa colonização com objetivo predominante de exploração, não ofereceu condições para a população vivenciar e construir experiências democráticas, uma vivência comunitária e a prática da participação que favorecesse a sólida construção de uma mentalidade democrática.

No governo Temer (2016-2018), vivenciamos uma “radicalização do projeto liberal” com um novo regime fiscal, que defendia o fim de vinculações de recursos para a área social, reforma da previdência social, reforma tributária e retrocesso nos direitos trabalhistas e sindicais (FAGNANI, 2017, p. 11). No âmbito da educação, destaca-se a terrível Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, mais popularmente conhecida como a “PEC do fim do mundo”. Nela, fica estabelecido o congelamento das despesas primárias, inicialmente por 20 anos, estabelecendo o novo teto para os gastos públicos tendo como limite a despesa do ano anterior corrigida pela inflação. Tal medida inviabiliza a materialização das metas do PNE 2014-2014, entre elas a efetivação da educação obrigatória para todos os jovens entre 4 e 17 anos, o estabelecimento do Custo aluno qualidade/Custo aluno qualidade inicial (CAQ/CAQI), as políticas de valorização do magistério da educação básica.

Também no governo Temer houve a aprovação da Reforma do Ensino Médio, por meio da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, sendo primeiramente imposta através da Medida Provisória (MP) 746/16. Nesse contexto autoritário, essa reforma na última etapa da educação básica tem sido alvo de diversas críticas e resistência por parte da sociedade, dos estudiosos do campo educacional e professores e estudantes. Dentre as críticas acerca da Reforma do Ensino Médio, destacam-se a lógica pragmática e mercantil da proposta (SILVA; SCHEIBE; GONÇALVES, 2017), a flexibilização como estratégia de exercício da autonomia (KRAWCZYK; FERRETTI, 2017), a regressão de direitos sociais historicamente conquistados (MOURA; FILHO, 2017), dentre outras. Por outro lado, a citada reforma tem recebido apoio do Banco Mundial, assim como das entidades e organizações ligadas ao mercado.

Outra política educacional aprovada no governo Michel Temer, que também é alvo de intensas críticas, é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a Educação Infantil e Ensino Fundamental, aprovada em 15 de dezembro de 2017, impactando diretamente nas políticas direcionadas aos currículos escolares, à formação dos profissionais de educação, assim como nos processos avaliativos nas escolas e sistemas de ensino. Para Aguiar e Dourado (2018, p. 07), a

[...] BNCC aprovada pelo CNE a partir de documento do MEC, consolidou-se a proposta do estabelecimento de uma Base Nacional que tomou o lugar de uma concepção de Base Comum Nacional, conceito construído pelo movimento dos

educadores ao longo das lutas por uma educação cidadã.

Vale ressaltar que a aprovação da BNCC ocorreu em meio a um embate e disputas, “[...] com a conseqüente alteração na correlação de forças do CNE mediante a revogação da portaria de recondução e nomeação dos novos conselheiros” (AGUIAR, 2018, p. 08), dando a transparecer um aparente “triunfo do ideário neoliberal”. Contudo, é preciso reconhecer o contexto de disputa e a atuação dos profissionais da educação, organizados em entidades, foram e são indispensáveis para garantir conquistas históricas para educação brasileira, enquanto um direito social.

Em 2019 tem início o (des)governo Bolsonaro (2019-2022), um governo que agregou uma política ultra neoliberal e autoritário-fascista, agravando sobremaneira as desigualdades sociais com o sufocamento das políticas no setor social, com destaque nesta tese para o campo da educação. Dentre as políticas aprovadas sob o Governo Bolsonaro teve a Resolução do CNE 002/2019, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Sobre esta política, concordamos com Bogatschov (et.al. 2022) ao analisar a convergência da BNC-Formação com as diretrizes da OCDE, impondo uma padronização da formação de professores com base no desenvolvimento de competências intelectuais e comportamentais, com fim na sustentação das demandas do capitalismo em sua fase mundializada e financeira, o que impede o alcance da educação como prática social transformadora.

No (des)governo Bolsonaro, somente na pasta da educação, foram nomeados cinco ministros da educação, envolvendo inclusive escândalos por corrupção no ministério. Como agravante potencial, nesse período o mundo e o Brasil vivenciou a pandemia da Covid-19, configurando uma crise sanitária global. Diante dos grandes desafios demandados pela Covid-19, no Brasil esse contexto teve o agravamento do fundamentalismo político e religioso brasileiro pela ala conservadora, incluindo o então presidente Jair Bolsonaro, que minimizaram as mortes e promoveram o ataque à ciência e à tecnologia. Na contramão do combate aos efeitos perversos da pandemia, os cortes financeiros para a educação chegaram a 85% entre 2020/2021. Diante disso, as negativas das políticas educacionais para garantir o acesso à educação e à permanência nas instituições educacionais aumentaram e agravaram ainda mais a desigualdade social e educacional no País.

Em 2022 o Brasil vivenciou uma das campanhas presidenciais mais acirradas do país. O que estava em jogo não era somente a vitória de um candidato ou de outro, mas sim projetos

de sociedade. Com a vitória do atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), um sentimento de esperança por um governo que atente para as políticas sociais ganha força. Para a educação, o novo governo Lula é visto como uma oportunidade de avançar na direção de uma educação pública e gratuita, com qualidade socialmente referenciada, com caráter científico, crítica e laica. No seu Plano de Governo diz que:

A educação é investimento essencial para fazer do Brasil um país desenvolvido, independente e igualitário, mais criativo e feliz [...] o País voltará a investir em educação de qualidade, no direito ao conhecimento e no fortalecimento da educação básica, da creche à pós-graduação, retomando as metas do Plano Nacional de Educação e revertendo os desmontes do atual governo (Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil, 2022, p. 32).

De fato, o terceiro governo de Lula tem inúmeros e urgentes desafios pela frente. No campo da educação, a arena de disputa sobre a influência nas políticas educacionais é fortalecida. A composição dos ministérios, os acordos políticos refletem essas disputas e mostra que a luta por uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todas e todos seguirá no novo governo. Frigotto (2022) alerta para esse cenário ao dizer que mesmo nos governos progressistas, o processo de mercantilização da educação tem ocorrido de forma direta com repasse do recurso público para o setor privado, mas também de maneira sutil, embalado numa ideia de responsabilidade social.

Um dos primeiros desafios do governo para a retomada dos investimentos na área social é a revogação da Emenda Constitucional 95/2016, a chamada lei do teto de gastos, que impossibilita tanto a manutenção quanto avanço em serviços públicos. Além deste, tem a urgência pela revogação do “Novo Ensino Médio”, pois como destaca a Rede Escola Pública e Universidade (REPU) em nota técnica sobre o tema, acirra as desigualdades educacionais, aumentando o fosso entre estudantes da rede pública e da rede privada e mesmo dentro da rede pública. Também são urgentes a retomada da discussão sobre tópicos como o Sistema Nacional de Educação (SNE), o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e, prioritariamente, tomar a centralidade do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e o amplo debate sobre a formulação do 3º PNE, assegurando os mecanismos de participação e controle social.

O Plano Nacional de Educação (PNE, Lei 13.005/14), aprovado em 2014 após acirrada tramitação no Congresso, foi uma conquista da sociedade civil e dos movimentos sociais da área da Educação, enquanto política de estado, sublinhando a importância do planejamento educacional. O PNE é um instrumento de planejamento e gestão da educação que favorece a orientação do investimento na área, além de referenciar o controle social e a participação cidadã,

a partir dos órgãos de monitoramento, conselhos e fóruns de educação. Contudo, o PNE começou a ser esvaziado desde 2015 com medidas de ajuste fiscal do segundo governo Dilma, sendo agravado sobremaneira com a aprovação da EC 95 em 2016, que constitucionalizou os cortes orçamentários por 20 anos, inviabilizando o alcance das metas do plano. De fato, precisamos retomar o PNE como epicentro das políticas educacionais do país, sendo primordial para o Brasil voltar a avançar em educação e reduzir as desigualdades educacionais e sociais.

O capítulo 4, a seguir, trata da contextualização da política de planos de educação no Brasil e a repercussão na elaboração e implementação do PME do Recife- PE, uma discussão articulada com os movimentos de participação democrática, retomando as conferências de educação como instrumento de atuação e disputa dos sujeitos sociais para influenciar a agenda das políticas educacionais.

CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO E OS MOVIMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL E NA LOCALIDADE

No campo das políticas educacionais, os sentidos e os significados que essas políticas tomam não são imutáveis, considerando a diversidade dos próprios sistemas educativos que estão em constante transformação. Nesse sentido, investigamos, nesta pesquisa, a implementação do Plano Municipal de Educação (2015-2025) da cidade do Recife – PE, com foco em analisar a atuação dos sujeitos locais nesse processo, tendo como referência os movimentos de participação democrática, evidenciando e os limites e as possibilidades que a gestão democrática assume na localidade. Para tanto, concordamos com Ball (2014, p. 36) ao dizer que a análise de uma política educacional deve ter como base o “contexto histórico e nacional, os jogos e as transações políticas desenvolvidos no cenário selecionado para a realização da pesquisa, bem como as relações e inter-relações que se desenham na constituição de uma política educacional”.

No contexto das políticas educacionais está inserida a política de planos de educação, cujas primeiras discussões na agenda política do país remontam à década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932). Em 2014 foi aprovado o atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 pela Lei Federal 13.005 de 25 de junho de 2014, fruto de um extenso processo de discussão e disputa entre os grupos que participaram da formulação da política. Um dos marcos desse processo foram as conferências de educação realizadas desde o âmbito nacional, com as Conferências Nacionais de Educação (CONAEs 2010, 2014), conferências estaduais, intermunicipais e também nos municípios. As conferências de educação propõem se constituir em movimentos de participação democrática na construção e acompanhamento dos planos de educação. Contudo, o movimento da política não é linear, conforme aponta Ball (2005), antes é um processo de disputa, no qual se podem analisar diferentes e divergentes projetos de educação.

Nesse ínterim, este capítulo traz um resgate do contexto histórico da política de planos de educação no Brasil e a relação com os movimentos de participação democrática no campo da gestão educacional, com ênfase nas conferências de educação, evidenciando a disputa entre os projetos de educação defendidos pela esfera do governo e sociedade. Buscamos ainda, identificar nesse capítulo a interlocução entre o atual PNE (2014-2024) e o PME (2015-2025) do município do Recife, focando na análise do contexto de influência e no contexto da produção

do texto (BALL, 1992; 1994). Nessa arena de disputa que consiste os planos, mesmo representando estruturas de poder presentes na sociedade com marcas de hegemonia, não anulam os espaços de confronto (AZEVEDO, 2014). Desse modo, consideramos que os planos não abrangem em amplitude os interesses dos diferentes grupos que disputam a política. Nessa perspectiva, a participação dos grupos sociais, o movimento de luta pela participação efetiva nas tomadas de decisões nas ações dos governos é fundamental para a materialização do direito social à educação.

A metodologia empregada foi a revisão de literatura através de pesquisa bibliográfica e análise documental sobre o tema. Entre os autores, utilizamos como referência Azanha (1993); Saviani (1999); Bordignon (2004); Andrade (2014); Dourado (2016) entre outros. Utilizamos também análise de documentos, notadamente, os documentos referência das CONAEs (2010; 2014); CONAPes (2018; 2022) e ordenamentos normativos que tratam do tema (BRASIL, 1988; 1996; 2014).

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução. A primeira seção propõe uma discussão, em termos gerais, sobre o surgimento da ideia de planos educacionais no Brasil, fazendo um recorte temporal a partir do marco central do Movimento dos Pioneiros da Educação na década de 1930 até o processo de redemocratização do país com o marco histórico da Constituição de 1988, enfatizando os movimentos de participação democrática, os Congressos e Conferências de Educação realizadas no final do século XX e início do século XXI. Em segundo momento, o texto traz uma discussão sobre o Plano Nacional de Educação 2014-2024, os retrocessos nos governos antidemocráticos pós golpe de 2016 e os avanços na luta pelo direito à educação com as conferências populares de educação. Essa seção evidencia a repercussão do golpe político-judiciário-midiático vivenciado pelo Brasil com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no ano de 2016, o impacto na materialização das metas do PNE e as Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPes 2018; 2022) como movimento de resistência e luta. O texto finaliza promovendo uma contextualização do PME do Recife e a interlocução entre o PNE (2014-2024), focando na análise do contexto de influência e no contexto da produção do texto (BALL, 1992; 1994). A problematização envolve a tensão entre a perspectiva da educação gerencial e a defesa de uma qualidade socialmente referenciada na educação.

4.1 Política de Planos de Educação no Brasil: de 1930 a 1980

A trajetória da educação brasileira, profundamente marcada pela desigualdade social que se instalou no país desde a colonização europeia, configura-se como um processo histórico de negação do direito à educação. Somente no início do século XX a organização da educação do Brasil foi inserida como pauta importante na agenda do governo, consequência das profundas transformações no cenário econômico e político mundial com o avanço da industrialização e da globalização.

O elevado índice de analfabetismo se colocava (e ainda se coloca) como obstáculo para a inserção do país na nova ordem mundial do capitalismo global. Assim, países subdesenvolvidos como Brasil, que a longa data responsabilizava outras instâncias pela oferta da educação popular, igreja, família, as províncias sem subsídio financeiro suficiente, passaram a ser influenciados pelo discurso da política global de erradicação do analfabetismo.

Azanha (1993, p. 71) destaca que “foi preciso esperar até a década de 1920 para que, realmente, o debate educacional ganhasse um espaço social mais amplo”. Nesse panorama de transformações globais emerge a ideia de planos de educação no Brasil, liderada pelo grupo de intelectuais que produziram o documento do Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932. Saviani (1999) sobre o Manifesto diz que “o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova lança a ideia de plano de educação como um instrumento de introdução da racionalidade na educação visando dar-lhe organicidade, isto é, organizando-a na forma de sistema” (SAVIANI, 1999, p.122).

Nesses termos, o pensamento sobre a instituição de um plano de educação para o Brasil, nesse primeiro momento, assemelhava-se à perspectiva de introdução de um Sistema Nacional de Educação. Cabia ao governo federal instituir um conjunto de normas lógicas e coerentes, de modo a dissolver o profundo estado de desorganização no qual se encontrava a educação brasileira. Para os pioneiros, a intenção era revestir de um caráter científico a estrutura da educação brasileira, condição para o desenvolvimento do país.

Assim, sob a influência do pensamento defendido no Manifesto, a obrigatoriedade de elaboração de um Plano Nacional de Educação é destaque pela primeira vez no artigo 150 da Constituição Federal de 1934: “É competência da União em fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (BRASIL, 1934). Sob essa prerrogativa, o Conselho Nacional de Educação – CNE elaborou o que seria o primeiro Plano Nacional de

Educação, no início de 1937, um documento com 504 artigos que começava por se denominar “Código da Educação Brasileira”.

No entanto, o que seria o primeiro Plano Nacional de Educação, pela sua extensão, caracterizava-se mais como um documento normatizador para todos os segmentos da educação que uma política voltada para a estruturação das metas e finalidades amplas da educação do país. Em todo caso, o que seria o “Código da Educação Brasileira” não chegou a ser aprovado, tendo em vista a instituição do Estado Novo, um dos períodos ditatoriais da história brasileira.

No período do Estado Novo (1937 – 1945) houve a promulgação da Constituição Federal de 1937, considerada um retrocesso, especialmente na área educacional. Na nova Constituição foi retirada a ideia de plano como instrumento modernizador da educação defendida pelos pioneiros, e como política educacional se vivencia um período de controle político-ideológico com as decisões centradas nas mãos do governo federal. Esse retrocesso da Constituição de 1937 revela o posicionamento do governo de Vargas, e sobre esse acontecimento Dourado (2016, p. 15) afirma que o Estado Novo, rompida a legalidade constitucional de 1934, outorga um arremedo de Constituição, na qual a educação, posta como função complementar do Estado, se subordina à função da família, dá prioridade às instituições privadas subsidiadas com recursos públicos. O Estado teria função complementar.

A retomada da ideia de plano de educação é tida com a Constituição de 1946, mas é somente com a discussão e aprovação da primeira LDB/1961, que ganha objetividade a política de planos de educação, agora não mais sob a prerrogativa de modernizar a educação do país, mas como instrumento de racionalização financeira dos fundos da educação. Sobre essa visão reducionista Saviani (1999) relaciona o caráter financeiro à relação entre o público e o privado na disputa pelos recursos da educação:

A ideia de Plano de Educação na nossa primeira LDB ficou reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. [...] Entre 1946 e 1964 a tentativa de operar transformações sociais pela ação do Estado sob a égide da ideologia do nacionalismo desenvolvimentista conduz à tensão entre a ideia de plano de educação como instrumento da ação do Estado a serviço do desenvolvimento econômico-social do país e a ideia de plano de educação como mero instrumento de uma política educacional que se limita a distribuir recursos na suposição de estar, dessa forma, preservando a liberdade de iniciativa no campo educacional (SAVIANI, 1999, p.120).

Essa dualidade de perspectivas, de um lado intelectuais que pensam a efetividade das políticas públicas em prol do desenvolvimento socioeconômico do país, e por outro a forte influência do mercado no direcionamento das políticas, em destaque as políticas educacionais, restringe os planos de educação como instrumento técnico voltado para a distribuição dos

recursos vinculados à educação, disputando esse espaço instituições públicas e privadas, fundamentado o discurso do mercado com ênfase na liberdade de iniciativa privada no campo educacional.

Nessa perspectiva, a LDB (1961) estabelecia fundos financeiros para os níveis de ensino e, assim, trazia a demanda de planos para orientar a aplicação de tais fundos. Sobre a disposição da LDB (1961) Horta (1997, p. 17) chama a atenção para a contradição da lei:

[...] é verdade que a lei é hesitante: o art. 93 se refere aos planos (correspondentes aos três fundos que ela instituiu: do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior) e atribui ao Conselho Federal de Educação (CFE), por ela igualmente criado, a prerrogativa de formulá-los. Entretanto, o art. 9º, que enumera as atribuições do Conselho não faz qualquer referência a plano ou planejamento.

Apesar da contradição, o Conselho Federal de Educação elaborou em 1962 o primeiro Plano Nacional de Educação que, fundamentalmente, estabelecia as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos fundos do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior, assim como trazia algumas metas gerais para a educação nacional (SAVIANI, 2014, p. 10). Nesse sentido, o primeiro PNE assume um viés tecnocrático/econômico, tendo como finalidade justificar o cumprimento dos percentuais de investimento na educação de acordo com a LDB (1961). Essa perspectiva econômica prevalece durante o Regime Militar (1964 – 1985) com os Planos Setoriais de Educação e Cultura (I e II PSEC), de modo que a educação assume um papel estratégico para a manutenção da ordem vigente, com destaque para o ensino profissionalizante.

Esse contexto de influência da lógica do mercado nas ações do Estado se intensifica no período da Ditadura Militar no Brasil, e na educação temos a introdução da racionalidade tecnocrática. No período pós-64 ganha destaque a política dos Planos Gerais de Governo e se acentua a concepção de plano de educação atrelado ao viés econômico. Bordignon (2004) caracteriza o planejamento educacional pela perspectiva tecnicista, no qual planejamento e orçamento são considerados sinônimos. Nesse período é aprovada a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB/71 – pela Lei Nº 5.692/71, e designa no artigo 53 que “o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo recebendo, por isso mesmo, a denominação de ‘Planos Setoriais de Educação e Cultura’ ” (PSECs) (SAVIANI, 1999, p.129).

Esse cenário se prolonga até o final da década de 1980, período no qual o regime ditatorial vai enfraquecendo e os movimentos sociais ganham espaço na conjuntura social e política do país.

4.1.1 Os Planos de Educação pós 1988: o embate entre o projeto de educação com referência social e a perspectiva gerencial da educação

No processo de redemocratização do país, com destaque para a segunda metade da década de 1980, período no qual tem destaque o processo de elaboração da nova Constituição, os movimentos sociais ganharam volume na perspectiva de reivindicar espaço na discussão e influenciar as deliberações nas ações do poder público. No âmbito educacional, a construção dos espaços coletivos de discussão dos problemas educacionais do país convergiu para a formação de uma concepção ampla de educação defendida por órgãos representantes de segmentos da sociedade civil e acadêmica. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), órgão criado em 1987, ganhou destaque no movimento de luta pela gestão democrática em meio ao processo de discussão da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). O que estava em jogo era uma disputa entre a concepção gerencial defendida pelo Governo e a concepção de educação pública com referência social defendida pelo FNDEP.

Na década de 1990 alguns movimentos sociopolíticos reverberaram essa disputa de concepções. Sob a organização do MEC, em 1993 e 1994, foram realizadas respectivamente a Semana Nacional de Educação para Todos (SNET) e a Conferência Nacional de Educação para Todos (CNET), com a proposta de formulação do I Plano de Decenal da Educação para Todos (I PDET). Em linhas gerais, o I PDET estava associado às políticas neoliberais defendidas por órgãos como a Unesco e o Banco Mundial com repercussão em diversos países, constituindo os direcionamentos que resultaram na reforma educacional brasileira dos anos de 1990. Enquanto atividade centralizada pelo governo, a participação na CNET (1994) ficou limitada a representantes de órgãos ou segmentos que possuíam ligação direta ou indireta com o MEC, no qual pode-se destacar a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

No bojo da discussão sobre a formulação de políticas que orientasse a educação brasileira, ganha destaque o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, ao declarar que a Lei específica estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para “assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas” (DOURADO, 2016. p. 19).

Após a Constituição 1988, no ano de 1996 foi aprovada a atual LDB (Lei 9.394/96) que ratifica a legalidade do PNE, atribuindo como responsável pela articulação o Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração do plano. Nesse âmbito político predomina o ideário neoliberal de desenvolvimento, tendo como elemento balizador das políticas o fortalecimento da economia e os interesses do mercado.

Na contramão dessa prática centralizadora do governo, foram realizados os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), sendo o I CONED realizado no ano de 1996, o II CONED em 1997, ambos em Belo Horizonte - MG, tendo como pauta a discussão de propostas para construção do Plano Nacional de Educação, que se converteria no Projeto de Lei 4.155 apresentado como o PNE da sociedade brasileira.

O I CONED teve como tema: “Educação, Democracia e Qualidade Social”, e o II CONED tratou especificamente do “Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira”. Com viés democrático, os Congressos de Educação contaram com a participação de mais de quatro mil atores sociais, organizados por órgãos da sociedade civil e entidades acadêmicas, sem, contudo, contar com nenhuma representação do Governo Federal. Na organização dos CONEDs, o FNDEP teve papel relevante na proposição de discussões que reverberassem os anseios da sociedade brasileira para a melhoria da educação do país.

Contudo, na década de 1990 a concepção de planejamento educacional, apesar do sentimento efervescente da luta da população pela democracia, ainda ficou limitada a práticas burocráticas, tendo como objetivo atender aos acordos internacionais. De acordo com Valente, Costa e Santos (2016. p. 33), “o cenário brasileiro na década de 1990 é de reformulação política. [...] os planejamentos educacionais seguiram velhos receituários dos organismos internacionais”.

Em atendimento a CF/1988 e a LDB/1996 foi aprovado o PNE 2001-2011 através da Lei 10.172/2001, sendo resultado da disputa entre as duas propostas de lei apresentadas ao Congresso Nacional. A primeira resultante das discussões dos CONEDs, defendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), conhecido como o PNE: proposta da sociedade brasileira; e a segunda de autoria da equipe técnica do MEC, com interlocução do CNE, Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

As propostas divergiram consideravelmente no que concerne à organização e funcionamento do sistema educacional brasileiro. Enquanto a proposta do executivo compreendia o Ensino Fundamental como a etapa obrigatória da educação básica, seguindo uma interpretação limitada das diretrizes assumidas na Conferência de Jomtien (2000) sobre a

erradicação do analfabetismo, o documento da sociedade civil faz referência ao conceito de educação básica contemplando desde a Educação Infantil até o Ensino Médio.

Contudo, o que predominou na Lei 10.172/2001, que aprovou o PNE, foi a visão proposta pelo executivo, tendo como mecanismos operacionais o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), utilizado como diretriz para avaliação da qualidade da educação. Sobre esse embate de concepções entre os anseios da sociedade e a proposta do governo, Saviani (1999, p. 12) argumenta que o plano agora apresentado pelo MEC explicitamente se reporta ao Plano Decenal Educação para Todos, dado o empenho em reorganizar a educação sob a égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, essa proposta se revela um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. Em contraposição ao plano do MEC foi formulado no âmbito do II Congresso Nacional de Educação um outro Plano Nacional de Educação. Considerando o empenho em se guiar pelo princípio da qualidade social, poderíamos considerar que essa proposta entende o plano como um instrumento de introdução da racionalidade social na educação.

Em meio às pressões populares, o governo incorporou algumas das reivindicações ao projeto aprovado, contudo a sua exequibilidade foi duramente afetada com os onze vetos relacionados ao financiamento das ações. Valente, Costa, Santos, (2016, p. 36) ratificam que o segundo Plano Nacional de Educação (2001) da história brasileira e o primeiro após a promulgação da Carga Magna de 1988 foi aprovado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso com 295 metas, onze áreas contempladas, o plano ‘nasce’ com sérios problemas, o principal os vetos financeiros.

Nesse contexto, persiste a ideia de planos de educação com o viés tecnicista atrelado aos interesses de investimento econômico interno e externo. Essa dimensão é enfatizada com a implantação do planejamento estratégico de base gerencial pelo governo Fernando Henrique Cardoso, com foco no ensino fundamental, na perspectiva de atendimento aos acordos internacionais de combate ao analfabetismo. No governo Lula, houve a criação do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) em 2007 que, “a despeito de não se configurar como um plano e citar o PNE, passou a ser referência para as políticas educacionais na primeira década do século XXI”. (DOURADO, 2016, p. 20).

Como avanço político que converge para a democratização do debate das políticas educacionais, pode-se destacar a realização de várias conferências de educação entre o período

de 2006 a 2014, trazendo uma característica inovadora no que diz respeito à participação conjunta de órgãos do governo e entidades da sociedade civil e acadêmica.

Foram realizadas, entre outros eventos, a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (CONFETEC) em 2006; a Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (CONEEI) em 2009 e a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) em 2008, que em seus encaminhamentos finais estabeleceu o compromisso do MEC em conjunto com os segmentos da sociedade civil e acadêmica, realizar a I Conferência Nacional de Educação em 2010 (CONAE – 2010), tendo como proposta a discussão do PNE 2014/2024.

CONAE 2010

A CONAE 2010, enquanto movimento democrático, reuniu diferentes setores do governo e da sociedade civil em sua organização. Esse aspecto político pode ser considerado um avanço na perspectiva de democratização da gestão da educação brasileira. A CONAE foi realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010 em Brasília, adotando como tema “*Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*”. Nesse turno, a pauta de discussão foi direcionada para formulação de diretrizes e estratégias para constituição do novo PNE.

No aspecto da mobilização social, a CONAE também avança com a possibilidade da realização das conferências de educação no âmbito dos Estados e municípios, enquanto etapas preparatórias para a Conferência Nacional. Para Sousa & Duarte (2014, p. 172): “paulatinamente o ato de planejar passou por mutações, de uma atividade de experts para a vocalização dos interesses e conflitos entre sujeitos desiguais”. Nesse sentido, o progresso consiste na maior abertura de espaços de discussão da realidade da educação, seja no contexto local e/ou nacional, possibilitando que os atores sociais vivenciem experiências de participação na discussão das políticas educacionais, seja em uma perspectiva mínima de tomar conhecimento das informações ou em uma perspectiva de participação real, tornando-se sujeito no processo de deliberação e acompanhamento da efetivação das ações acordadas no plano.

Diante desse contexto de maior democratização dos espaços de discussão das políticas educacionais, a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) pode ser considerada uma das principais conquistas da CONAE 2010. Instituído pela Portaria Normativa nº 1407, de 2010, do Ministério da Educação, o FNE constitui um órgão composto por diversas representações, sendo concebido como uma instância de articulação entre os governos e a sociedade civil. São atribuições do FNE:

a) garantir a institucionalização das conferências, sua concepção e coordenação, além do acompanhamento da efetividade do PNE; b) difusão das informações sobre os debates que tratam do plano; c) construção de espaços públicos participativos para debater a política nacional de educação mediando o diálogo social com os governos e o parlamento; d) acompanhar no Congresso Nacional as matérias legislativas pertinentes a educação, principalmente na tramitação do PNE. (ANDRADE, 2014, p. 475).

Nesse sentido, o FNE representa uma conquista da sociedade brasileira no que se refere a democratização da gestão da educação, com desdobramentos nos Fóruns Estaduais e Municipais de Educação, devendo estes serem fortalecidos em sua autonomia política, na medida em que devem ser concebidos como órgãos de Estado. Contudo, a vinculação do FNE ao MEC, reforçada com a falta de uma lei complementar que assegure a autonomia financeira do fórum, reverbera em uma fragilidade desse processo de democratização, estando a mercê de flutuações do governo.

Contudo, apesar da CONAE 2010 representar um espaço que possibilitou o debate democrático para traçar os rumos da educação brasileira, desde a creche até a Pós-Graduação, torna-se necessário pontuar que os “[...] avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas, ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL nº 8.035/2010” (DOURADO, 2016, p. 483). Esse contexto representa a arena de disputa das políticas, na qual diferentes atores disputam o discurso da política educacional, seja a sociedade civil, movimentos sociais e entidades da área da educação, seja os atores políticos influenciados pelos organismos internacionais e os empresários da educação.

CONAE 2014

Entre as tarefas de maior destaque do FNE está a organização das CONAEs e, de acordo com a Portaria do MEC nº 1407, de 14 de dezembro de 2010 que institui o FNE, a II CONAE ficou prevista para o ano de 2014, sob a coordenação do fórum. Precedida pelas conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação realizadas no período de 2013 a 2014, que se voltavam fundamentalmente para a discussão do Documento Referência construído pelo FNE, a II CONAE foi realizada nos dias 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília, com o tema “*O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*”. Nesse ínterim, o objetivo da II CONAE dizia respeito

a acompanhar e avaliar as deliberações da I CONAE (2010), realizando as atualizações necessárias para a aprovação do PNE. O debate promovido na CONAE foi organizado em sete eixos temáticos, configurando temas relevantes para a educação brasileira:

Eixo I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação; regulação; Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente; Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho; Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos. (BRASIL, 2013).

Destarte, as CONAEs são consideradas uma conquista da sociedade brasileira no sentido de mobilizar a participação popular no processo de discussão, formulação e acompanhamento das políticas educacionais. A proposição de temas tão caros para a educação brasileira, os quais são destacados nos eixos da II CONAE como: Sistema Nacional de Educação, regulação do regime de colaboração, financiamento da educação, gestão democrática, formação de professores, sistema de avaliação da educação, políticas de currículo, entre outros, corroboram para a construção de um processo formativo tendo por base concepções que destacam a importância da educação como bem público, e o papel do Estado na garantia de educação pública e gratuita de qualidade para todos.

Fruto do processo de discussão das CONAEs, foi aprovada a Lei 13.005/2014 que institui o segundo PNE após a redemocratização do país, possuindo 20 metas com 170 estratégias. A concretização do atual PNE possui como principais desafios a necessidade de criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a reformulação do Sistema de Avaliação da Educação Básica e Superior. Saviani (2014) aponta que para a concretização do PNE se apresentam, por base, os obstáculos políticos (a descontinuidade dos programas e projetos educacionais), os obstáculos filosóficos/ideológicos, os obstáculos legais e os obstáculos financeiros.

De acordo com o exposto na lei nacional, o PNE se constitui como um instrumento direcionador da formulação das políticas educacionais. Entretanto, Dourado (2016a) enfatiza que historicamente os planos de educação foram subjugados pelos governos, não assumindo o caráter de política de Estado.

As distintas visões traduzem as políticas educacionais como um campo marcado pela polissemia e por interesses diversos, [...] acentua pela ausência de sistema nacional de educação institucionalizado, por políticas e planejamento marcados pela

descontinuidade, pela não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, contribuindo para o caráter tardio das discussões sobre a proposição e a materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação. (DOURADO, 2016a. p. 14)

A descontinuidade das políticas educacionais é reforçada pela ausência de monitoramento e avaliação das metas estabelecidas nos planos de educação. Tendo por base esse atual Plano Nacional de Educação com vigência de 2014 – 2024, traz um avanço significativo nesse aspecto no Art. 10, apresentando indicadores de monitoramento das ações e afirmando a necessidade da articulação do plano com outros dispositivos que viabilizam a execução das metas, como os Planos Plurianuais e a Lei Orçamentária dos Estados e municípios.

4.2 O Plano Nacional de Educação 2014-2024: os avanços na luta pelo direito à educação e os retrocessos nos governos antidemocráticos pós golpe de 2016

No ano de 2014, fruto das discussões promovidas pelas CONAEs 2010 e 2014, nas quais houve ampla participação da sociedade civil e segmentos do governo, foi aprovado o atual Plano Nacional de Educação (PNE/Lei 13.005/2014), que estabelece metas e estratégias para a educação brasileira para uma década e orienta os estados e municípios a elaborarem e implementarem seus respectivos planos educacionais. Como arcabouço legal, a política do PNE é prevista no art. 214 da Constituição Brasileira de 1988, cujo artigo foi alterado pela Emenda (EC) nº 59/2009, que melhor qualificou o papel do PNE, ao estabelecer sua duração como decenal e prevê como objetivo do PNE articular o Sistema Nacional de Educação:

Art. 214. A lei estabelecerá **o plano nacional de educação, de duração decenal**, com o objetivo de **articular o sistema nacional de educação** em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

Nesse sentido, a política do PNE sendo compreendida efetivamente como política de estado, sua elaboração e implementação pode concorrer para a instituição de um Sistema

Nacional de Educação (SNE), contribuindo sobremaneira para a coesão das políticas educacionais, sua formulação e continuidade, assim como para a redução das desigualdades educacionais no país. Sendo elaborado de forma participativa, o PNE 2014-2024 foi uma conquista da educação brasileira e favorece o planejamento integrado e colaborativo de ações entre entes federados (CUNHA; LIMEIRA, 2015), contudo a sua materialização é um processo de luta constante, e depende de esforços políticos e de controle social. Em seu processo de elaboração, o II PNE coincidiu com um período de particular inclusão social na educação brasileira nos governos progressistas de Lula (2003-2006 e 2007-2010); Dilma (2011 – 2014 e 2015 – 2016), sendo construído a partir de um amplo debate entre instâncias do governo e a sociedade civil. Dentre os atores do setor educacional que participaram da construção do PNE 2014-2024 tivemos:

1. Atores governamentais:

- a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF);
- b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

2. Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE, FNCE, Uneme, FNE.

3. Movimentos sociais:

- a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee;
- b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca;
- c) Redes de movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação.

4. Sociedade civil (gestores):

- a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime;
- b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf.

5. Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional:

- a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo;
- b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes.

6. Organizações da sociedade civil e think thanks voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper. (SENA, 2014, p. 34, grifo nosso).

Essa configuração heterogênea representa a complexidade do contexto de disputa política que envolveu o processo de elaboração do II PNE, assim como está sendo o processo de materialização. Ao longo dos quatro anos (2010 – 2014) de discussão do projeto de lei até ser aprovado, com mais de três mil emendas só na Câmara dos Deputados, mostra o processo acirrado de disputa da política. Nesse processo, temas polêmicos sobressaíram nas discussões, dentre os quais destacamos o tema do financiamento, que inclui importantes aspectos como o

investimento em educação em relação ao percentual do PIB e a adoção do custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) e do custo-aluno-qualidade (CAQ), com complementação da União. Nessa questão, a disputa se dava em relação ao investimento do percentual exclusivamente na educação pública, defendido pelos segmentos sociais, e o setor do empresariado da educação que disputava esse recurso. Ao final prevaleceu a redação para a Meta 20, na qual tornou-se possível contabilizar os recursos de isenções fiscais que financiam programas como o Prouni e o Pronatec, ou os empréstimos que compõem o Fies na meta de investimento público em educação (SENA, 2014).

Diante deste contexto, mesmo considerando esse processo de disputa e contradições da política, o segundo Plano Nacional de Educação aprovado por lei representa uma vitória da sociedade brasileira, avançando, principalmente, no campo do financiamento ao legitimar o investimento de 10% do PIB em educação e adotou o custo-aluno-qualidade. A partir do financiamento, as metas de universalização do acesso à educação básica, a dimensão da qualidade e equidade em todos os níveis e modalidades da educação, tornaram-se passíveis de serem atingidas, concorrendo assim, para a superação das desigualdades educacionais do país, a valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática da educação.

Todavia, cabe ressaltar que o processo da política não é linear, como adverte Ball (1992). Existe uma complexidade entre a concepção e a realização das políticas educacionais, de modo que as políticas se desdobram nas localidades, em cada ente federado, órgão de gestão educacional ou estabelecimento escolar de forma distinta. Por conseguinte, os atores locais, as redes políticas que se formam, assim como os mecanismos e instrumentos adotados imprimem na política uma singularidade, configurando o que Ball (2018) chama de **tradução da política**, ou seja, o processo de implementação da política não deve ser entendido como uma mera reprodução do texto político, mas existe um processo de reconstrução no âmbito local, considerando a forma como a política educacional é recepcionada pelos sujeitos.

O Quadro 6 apresenta as metas do PNE 2014 – 2024 por temas:

Quadro 6 – Metas da Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024)

Tema	Meta
1 Educação infantil	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.
2 Ensino fundamental	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa

	e cinco por cento dos alunos concluíam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
3 Ensino médio	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.
4 Educação especial	Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
5 Alfabetização das crianças	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.
6 Tempo integral	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.
7 Qualidade da educação básica / Ideb	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem e modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:
8 Escolaridade média da população de 18 a 29 anos	Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
9 Alfabetização da população com 15 anos ou mais / Erradicação do analfabetismo absoluto	Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.
10 Educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional	Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
11 Educação profissional técnica de nível médio	Triuplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.
12 Acesso à educação superior	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade

	da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.
13 Qualidade da educação superior / Titulação do corpo docente	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.
14 Acesso à pós-graduação stricto sensu/Ampliação do número de titulados	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.
15 Formação dos profissionais da educação/professores da educação básica com formação específica de nível superior (licenciatura na área de conhecimento em que atuam)	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
16 Formação, em nível de pós-graduação, dos professores da educação básica / Formação continuada na área de atuação	Formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
17 Equiparação, até o final de 2019, do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente	Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
18 Planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino / Piso salarial nacional para profissionais da educação básica pública – referenciados na Lei do Piso	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
19 Gestão democrática da educação	Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
20 Financiamento público em educação pública	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno

	Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% por cento do PIB ao final do decênio.
--	---

Fonte: Organização da autora a partir da Lei nº 13.005/2014

Para o monitoramento e avaliação das metas, o art. 5º da Lei nº 13.005/2014 institui que a execução do PNE e o cumprimento e suas metas serão objeto de acompanhamento contínuo e de avaliações periódicas, realizados por quatro instâncias:

I -Ministério da Educação (MEC);

II – Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte no Senado Federal;

III – Conselho Nacional de Educação (CNE);

IV – Fórum Nacional de Educação.

A essas instâncias cabe, assim, o papel de analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, assim como a revisão do percentual de investimento público em educação. Nesse processo de avaliação, o texto da lei ainda prevê a realização das conferências de educação como momento estratégico de avaliação e controle social:

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

Contudo, em 2016, houve bruscas mudanças do cenário político brasileiro com a destituição da presidenta Dilma Rousseff, sem que fosse comprovado crime de responsabilidade fiscal, argumento utilizado no processo de impeachment aprovado pelo Congresso Nacional. Nesse período se inicia um processo de desmonte das políticas educacionais, notadamente do PNE 2014 – 2025, com a destituição do Fórum Nacional de Educação por meio da Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017; o Decreto Executivo de 26 de abril de 2017, que desconstrói o calendário da Conferência Nacional de Educação de 2018 e a Portaria nº 1.017, de 22 de agosto de 2017 que designa novos membros do Fórum Nacional de Educação. A CONAE, que representava um importante instrumento de gestão democrática da educação do país, nesse contexto sociopolítico pós golpe de 2016, passa a ser considerada mais um mecanismo de legitimação de um governo instituído por intermédio de um golpe parlamentar como foi o governo Temer.

Enquanto movimento de resistência, várias entidades do campo educacional apresentaram um manifesto à Câmara e ao Senado Federal como forma de repúdio à medida arbitrária do governo que levou à desfiguração do FNE. As entidades comunicaram sua retirada do FNE, e anunciaram a constituição do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e a construção da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), como estratégia de mobilização em torno da defesa da participação popular na construção das políticas públicas e com o compromisso com a “[...] promoção do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todo cidadão e para toda cidadã” (FNPE, 2017, p. 02). Com isso, o FNPE e a CONAPE configuram-se como um movimento de resistência às imposições do governo de Michel Temer, sendo um exercício de autonomia, no qual as entidades educacionais em coletivo lutam em defesa dos espaços democráticos com a tarefa de “pressionar o governo federal e fazer valer a implementação dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de educação e viabilizar a organização das CONAPes” (FNPE, 2017).

4.2.1 I Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE – 2018)

Nos dias 24 a 26 de maio de 2018 foi realizada em Belo Horizonte MG a I Conferência Nacional Popular de Educação (I CONAPE), organizada pelo FNPE. A I CONAPE representa um movimento de resistência liderado por entidades da sociedade civil e acadêmica em defesa da participação popular na construção das políticas públicas. A I CONAPE teve como tema “*A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica*”, e contou com a participação de mais de quatro mil pessoas entre delegados e ouvintes, sendo precedida pelas conferências populares no âmbito dos municípios e Estados.

A pauta de discussão da CONAPE teve como base o Documento Referência organizado em oito eixos temáticos que, em linhas gerais, têm como objeto a discussão e avaliação de políticas adotadas pelo governo e que atingem a efetivação do PNE, como os impactos da EC 95 que limita os investimentos em áreas sociais como a educação; a Reforma do Ensino Médio e a BNCC.

Dessa forma, a CONAPE representa o que Dourado (2016) fala sobre:

[...] experiências de democracia participativa que resgatam a dimensão pública e cidadã da política, na medida em que mobilizam setores sociais interessados em determinadas políticas públicas, assim como apontam formas alternativas de

organização do sistema político, realizando, assim, uma repolitização global da vida coletiva (DOURADO, 2016, p. 47)

Destarte, a CONAPE representou um importante movimento em defesa da participação democrática nas políticas educacionais, em especial na defesa do PNE enquanto política de Estado que corrobora para a garantia de uma educação pública, gratuita e de qualidade social.

4. 2.2 II CONAPE 2022

A II Conferência Nacional Popular de Educação – CONAPE 2022, criada pelo Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) composto por 45 entidades educacionais e de movimentos sociais, foi realizada de 15 a 18 de julho de 2022 com o tema *“Reconstruir o País: a retomada do Estado democrático de direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as/es”* e como lema *“Educação pública e popular se constrói com Democracia e Participação Social: nenhum direito a menos e em defesa do legado de Paulo Freire”*, contando com a representação de entidades educacionais, movimentos sociais e profissionais da educação de todo o Brasil na cidade de Natal/RN. A CONAPE 2022, conhecida como a *“CONAPE da Esperança”*, foi precedida pelas conferências municipais e intermunicipais populares de educação, com o objetivo de mobilizar os setores e segmentos da educação nacional que se dedicam à defesa da democracia, do PNE e de um projeto de estado que garanta educação pública gratuita, inclusiva, laica, democrática e de qualidade social.

A CONAPE 2022 constituiu um movimento com importante papel mobilizador de organização e fortalecimento da agenda de lutas pela educação, tendo como eixo central a defesa do Plano Nacional de Educação, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a defesa do Estado democrático de direito e dos direitos sociais. Além do papel de monitorar a implementação do PNE, a realização da Conape/2022 teve como perspectiva também refletir sobre as bases para estruturar o próximo Plano Nacional de Educação. Foram eixos da CONAPE 2022:

- Eixo I - Décadas de lutas e conquistas sociais e políticas em xeque: o golpe, a pandemia e os retrocessos na agenda brasileira
- Eixo II - PNE, planos decenais, SNE, políticas setoriais e direito à educação;
- Eixo III – Educação, direitos humanos e diversidade: justiça social e inclusão;

- Eixo IV – Valorização dos/as profissionais da educação: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde;
- Eixo V – Gestão Democrática e Financiamento da Educação: Participação, Transparência e Controle Social;
- Eixo VI – Construção de um projeto de nação soberana e de estado democrático em defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais, da educação e do PNE.

Dada a conjuntura política de desmonte das políticas sociais, a CONAPE 2022 foi espaço de reivindicação que teve como uma das pautas principais a revogação da Emenda Constitucional 95, que limita investimentos da saúde e educação, além da revogação do Novo Ensino Médio. Conforme trecho da Carta Natal (2022), foram as principais pautas das entidades que compõem o Fórum Nacional Popular de Educação e que realizaram a CONAPE: “a defesa do Estado democrático de direito, em defesa das instituições republicanas, da vida e da soberania popular, dos direitos sociais e da educação, que mobilize ainda mais o amplo setor da sociedade” (FNPE, 2022).

Com esse panorama do processo de construção de espaços coletivos de discussão sobre a educação brasileira, os congressos e conferências de educação cumprem papel relevante ao terem por fundamento a participação popular no ciclo das políticas, sendo espaço de problematização e deliberação coletiva que abrange os contextos locais dos municípios até o contexto macronacional. O quadro 7 abaixo propõe uma síntese da trajetória dos eventos nacionais da área educacional voltados para construção de planos de educação pós Constituição Federal de 1988:

Quadro 7 – Eventos nacionais relacionados à formulação dos planos de educação pós Constituição Federal de 1988

Evento	Ano	Cidade	Organização	Tema	Nº de participantes	Plano de Educação
Semana Nacional de Educação para Todos (SNET)	1993	Brasília - DF	MEC	–	–	Plano Decenal de Educação para Todos
Conferência Nacional de Educação para Todos (CNET)	1994	Brasília - DF	MEC	–	± 1.600	Plano Decenal de Educação para Todos

I Congresso Nacional de Educação (I CONED)	1996	Belo Horizonte - MG	FNDEP	Educação, Democracia e Qualidade social	± 6.000	PNE 2001 - 2011
II Congresso Nacional de Educação (II CONED)	1997	Belo Horizonte - MG	FNDEP	Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira	± 4.000	PNE 2001 - 2011
I Conferência Nacional de Educação (I CONAE)	2010	Brasília - DF	Comissão Nacional composta por representantes do governo e da sociedade civil	Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação	± 3.500	PNE 2014-2024
II Conferência Nacional de Educação (II CONAE)	2014	Brasília - DF	FNE	O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração	± 3.600	PNE 2014-2024
I Conferência Nacional Popular de Educação (I CONAPE)	2018	Belo Horizonte - MG	FNPE	A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica.	± 4.351	PNE 2014-2024
II Conferência Nacional Popular de Educação (II CONAPE)	2022	Natal - RN	FNPE	Reconstruir o País: a retomada do Estado democrático de direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática,	± 5.000	PNE 2014-2024

				laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as/es.		
--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração da autora

4.3 Contextualização do PME do Recife - PE (20115 - 2015) e a Interlocução entre o PNE (2014-2024): situando os contextos da política

O município do Recife, capital do estado de Pernambuco, possui uma extensa rede de escolas com 1.572 unidades escolares da rede básica, atendendo um quantitativo expressivo de 277.245 estudantes da educação básica conforme censo escolar de 2021. Recife possui uma taxa de escolarização da população entre 6 a 14 anos de idade com um percentual de 97,1%, estando na posição 3514º no País e na 66º no estado de Pernambuco. Em relação a infraestrutura, conforme dados do censo escolar do ano de 2022, somente 60% das escolas públicas no município possuem acessibilidade arquitetônica; 71% das escolas da rede pública com biblioteca; 38% com laboratório de informática e somente 37% possuem quadra esportiva. Os dados do IDEB 2021 mostram os indicadores: IDEB Anos iniciais do ensino fundamental (rede pública) 5,3; Anos finais do ensino fundamental (rede pública) 5,0. Esse cenário educacional evidencia os desafios para a garantia de educação pública de qualidade social, no qual o PME representa um instrumento importante para gestão de políticas educacionais que avancem nessa perspectiva.

O Plano Municipal do Recife - PE (PME 2015 - 2025) foi instituído pela Lei Municipal 18.147/2015, sendo composto por 13 artigos e um anexo que estabelece as 20 metas, desdobradas em 226 estratégias a serem atingidas durante a década. Seu processo de formulação atravessou momentos críticos de disputa que repercutiram no texto da lei aprovada. Como etapa do processo de construção, a 10ª Conferência Municipal de Educação (10ª COMUDE), realizada em maio de 2015, seria o momento marcante de discussão das proposições para o texto base do PME.

A Conferência teve como tema: “*Recife: Planejando a próxima década*”, e foi permeada de discussões coletivas entre os membros representantes de diversos segmentos. Na oportunidade foram escolhidos representantes para a comissão que constituiu o Fórum Municipal de Educação, encarregado de organizar o documento e encaminhá-lo em forma de

projeto de lei à Câmara Municipal. Vale ressaltar que o FME, pela normativa, também é responsável pelo monitoramento e acompanhamento do PME durante o período de vigência. No dia 22 de junho de 2015, a Câmara dos Vereadores, em sessão extraordinária, aprovou o projeto de lei que institui o PME do Recife (2015 - 2025). Entretanto, conforme Silva (2019):

[...] a lei publicada contou com diversas contestações, sob a justificativa que **o texto discutido na assembleia da 10ª COMUDE, não foi o mesmo texto sancionado na Câmara dos Vereadores**. Na ocasião houve intensos protestos de estudantes e representantes do Sindicato Municipal dos Professores de Ensino da Rede Oficial do Recife (Simpere), contra a tentativa de barrar a inclusão das questões de gênero e exigiam que os pontos discutidos na 10ª Conferência Municipal de Educação (COMUDE) fossem incluídos no Plano (SILVA, 2019, p. 36 grifo nosso).

Considerando esse cenário conflituoso, onde por um lado, temos o resultado de uma Conferência legítima que contou com ampla participação de distintos segmentos sociais na elaboração do PME e, por outro, um projeto em paralelo, encaminhado às pressas pela gestão municipal para votação em sessão extraordinária, cabe, pois, uma leitura acerca de como esses planos são pensados, discutidos e implementados. Nesse sentido, propomo-nos nesta sessão fazer um panorama analítico da conjuntura que envolve o processo de construção da política do Plano decenal para o sistema de ensino recifense (2015 - 2025), adotando como abordagem a análise do ciclo da política proposto por Ball e colaboradores (1992; 1994). Nesse momento abordaremos os contextos de influência e produção do texto da política. Concordamos com Lopes e Oliveira (2011, p. 21) quando destacam a relevância da “inter-relação dos contextos, definindo cada um deles como arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolvendo lutas e embates”. Nesse sentido, buscaremos entender quais as forças que tiveram maior influência no processo de formulação e decisão para aprovação do PME 2015 -2025 do Recife; quais as estratégias utilizadas; quais as forças foram silenciadas e quais os efeitos no contexto de implementação da política.

4.3.1 O Contexto de Influência: evidenciando o cenário de disputa do PME do Recife – PE

Em relação ao Plano Municipal de Educação do Recife, com duração decenal de 2015 a 2025, como já evidenciado neste trabalho, envolveu um contexto de disputas e interesses na aprovação do texto normativo, sendo objeto de reivindicação a sua implementação. No contexto de influência, que de acordo com Ball (1992, p. 23) “constitui um cenário de turbulência e muitas vozes, sendo o espaço onde a política pública é iniciada, onde os discursos são

arquitetados em prol de definir os propósitos da educação”, a construção do PME do Recife evidencia esse cenário turbulento.

No caso do PME do Recife, a sua aprovação pela Câmara de Vereadores resultou de um processo conflituoso com um documento encaminhado pela gestão municipal que desconsiderou deliberações construídas democraticamente na COMUDE (SILVA, 2019). Nesse contexto de influência, sendo o momento em que emergem grandes pressões de diversos atores para a formulação da política, como redes sociais, partidos políticos, governo, comitês, órgãos nacionais e representativos, movimentos da sociedade civil organizada, entre outros, com interesses distintos (BALL, 2001), entende-se que o poder público fez prevalecer sua influência nesse processo, e a conferência foi utilizada pela gestão como instrumento de mera legitimação. Esse modelo político busca estabelecer um distanciamento entre quem formula e quem implementa uma política (BALL, 1994).

Neste conturbado processo de aprovação do PME do Recife – PE e, notadamente, em seu período de implementação, estratégias políticas são utilizadas como forma de fazer prevalecer o controle e a influência nos rumos da política. As estratégias políticas são apontadas por Ball (2014), em sua abordagem analítica do ciclo de políticas, como um conjunto de ações que atravessa os diferentes contextos da política, não estando apenas circunscrito ao contexto da influência. Nesse sentido, a estratégia política pode ser compreendida, a partir desse referencial, como uma ação política que envolve uma disputa de poder com vistas a direcionar o significado da política. Para Lopes e Oliveira (2011):

Estratégia é o cálculo (ou a manipulação) das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exército, uma cidade, uma instituição científica) pode ser isolado. A estratégia postula um lugar suscetível de ser circunscrito como algo próprio e ser a base de onde se podem gerir as relações com uma exterioridade de alvos ou ameaças (LOPES; OLIVEIRA, 2011, p. 45).

Com esse entendimento, analisar a conjuntura que envolveu o processo das conferências e o de aprovação que resultou no PME 2015-2025, revela as estratégias políticas que os diferentes grupos lançaram mão para determinar, então, o contexto da produção do texto, ou seja, o texto final do PME. Como exemplo de estratégias para influenciar a política, a gestão municipal tentou estabelecer o controle de coordenações dos grupos de debates na COMUDE, da composição das comissões responsáveis pela condução de temáticas tradicionalmente polêmicas no campo da educação, além de também conduzir as sínteses das discussões enviadas às plenárias (SILVA, 2019). Nesta ótica, até a própria COMUDE pode ser entendida como uma

estratégia política, na medida em que as correlações de forças levaram ao condicionamento da concepção de mecanismos de participação social. As conferências, considerando o seu processo de formulação e decisão, podem representar um movimento de mobilização real dos diferentes segmentos, como podem ser estratégias de desmobilização e enfraquecimento dos atores envolvidos.

Outra estratégia política utilizada foi a institucionalização do Fórum Municipal de Educação – FME, feita por meio da Portaria N° 895 de 08/06/2015, que teve sua coordenação vinculada ao Gabinete do Secretário de Educação do Município. Como decorrência, esta vinculação limita a força dos atores que não representam às instâncias da gestão municipal nos processos de decisão, além de descaracterizar a natureza autônoma do Fórum. Em 2016, com o contexto político do golpe que resultou no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, houve a intensificação de medidas centralizadoras como a destituição do Fórum Nacional de Educação - FNE ao que concerne à organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2018), assim como a retirada de representações acadêmicas junto ao FNE.

O Governo Federal publicou decreto centralizando na Secretaria Executiva do MEC a responsabilidade pela organização da CONAE, retirando essa responsabilidade do FNE. Complementarmente, em 27 de abril de 2017, o MEC publicou a Portaria N.º 577, que reconfigura a composição do FNE, de forma a restringir a representação social, especialmente daquelas organizações que fazem a crítica ao atual governo, como a ANPED. De forma arbitrária e unilateral, a Portaria 577 centraliza no Ministro da Educação a responsabilidade de arbitrar sobre a composição do referido fórum. (SCAFF, OLIVEIRA e LIMA, 2018, p. 918).

Esse movimento foi repercutido em Recife com a publicação da Portaria 1559, de 18 de agosto de 2017, na qual a Secretaria de Educação alterou arbitrariamente a composição do FME, retirando a representação de entidades acadêmicas que, originalmente, constituíam o FME do Recife na COMUDE de 2015. Por conseguinte, em função da não revogação da portaria, as referidas entidades decidiram pela saída do FME e criação do Fórum Municipal Popular de Educação do Recife (FMPE), responsável pela coordenação das COMUPES. Esses acontecimentos ocorridos no âmbito nacional e municipal evidenciam o movimento de enfraquecimento dos espaços de participação democrática no País.

Ademais, analisar o contexto de influência tendo como objeto o Plano Municipal de Educação nos leva a considerar que os planos subnacionais são exigências situadas no próprio Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), e assim repercutem as disputas levantadas no âmbito nacional, sem desconsiderar as especificidades das demandas e sujeitos locais:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação**, ou adequar os planos já aprovados em lei, em **consonância** com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste **PNE**, no **prazo de 1 (um) ano** contado da publicação desta Lei. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Neste sentido, o PME do Recife reflete o movimento que envolveu o contexto de elaboração do PNE (2014-2024), com as conferências municipais de educação, assim como os debates e polêmicas levantados no âmbito nacional e repercussão no âmbito local. Vale ressaltar que o conceito de local nos amparamos, nesse texto, no entendimento de Fischer (1992, p. 106) ao dizer que o local compreende o “movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns”, ou seja, o local vai além do espaço físico, ou dos órgãos administrativos do governo, mas também o espaço de relações sociais e, dessa forma, entendemos que o poder local é permeado por conflitos, onde as forças locais disputam o rumo das políticas. E, nesse contexto, os planos educacionais, enquanto instrumentos essenciais para a efetivação das políticas públicas de educação, requerem condições objetivas de realização que se processam na esfera local.

4.3.2 Contexto de Produção do Texto

O contexto da produção de texto é o espaço em que as políticas são traduzidas para discursos e, geralmente, passam a estar mais bem articuladas com “a linguagem do interesse público em geral” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 20, tradução nossa). Nesse sentido, o contexto da produção do texto é o espaço-tempo em que representantes dos diferentes segmentos buscam emplacar seus discursos e acomodar suas percepções acerca das finalidades sociais da educação, convertendo a política em formações discursivas comedidas e fixando-as em documentos oficiais, legislações, pronunciamentos etc. (SILVA, 2018).

O contexto de produção de texto do PME 2015-2025 do Recife, notadamente a experiência na 10ª COMUDE, reflete uma situação concreta de contradição no processo de formulação e decisão de uma política pública no âmbito municipal, na qual o que é enunciado nos documentos oficiais contradiz o vivenciado no contexto da prática. Um exemplo disso é quando se tem no documento oficial a gestão democrática como princípio norteador da política, entretanto, como evidenciado acima, as práticas políticas constituídas antes, durante e após a COMUDE, mostram um contexto de tensão, contradições e práticas antidemocráticas de

sobreposição de poder, com vistas a desmobilização da participação real dos segmentos sociais na formulação e monitoramento da política.

Em linhas gerais, o documento aprovado que institui o PME do Recife - Lei Municipal 18.147/2015, foi, em grande parte, copiado do Plano Nacional de Educação (PNE), tanto o texto da lei, quanto o anexo com as metas e estratégias, como está evidenciado no Quadro 8:

Quadro 8 - Comparativo de Metas entre o PNE e PME Recife

METAS PNE	Nº de Estratégias	METAS PME - RECIFE	Nº de Estratégias
Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE	17	META 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender 70% (setenta por cento) da demanda das crianças de até (três) anos até o final da vigência deste PME.	21
Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	13	META 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que, no mínimo, 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.	17
Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	14	META 3: colaborar com a União e o Estado para universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PME, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	7
Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos	19	META 4: universalizar, em colaboração com o Estado, o acesso para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo.	27

multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.			
Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	7	META 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.	7
Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	9	META 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	5
Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:	36	META 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e garantia da aprendizagem, possibilitando que os estudantes avancem em relação aos padrões de desempenho nacional.	25
Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.	7	META 8: elevar, em colaboração com o Estado e a União, a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste PME, nas regiões de menor escolaridade no município e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres da população recifense, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.	29
Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	12	META 9: elevar, em colaboração com a União e o Estado, a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais, contribuindo para a redução do analfabetismo absoluto e analfabetismo funcional até o final deste PME.	14
Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental	11	META 10: articular em Regime de Colaboração entre a União, o Estado de Pernambuco e a Cidade do Recife a oferta de, no mínimo,	11

e médio, na forma integrada à educação profissional.		25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nas etapas e modalidades fundamental e médio, integrada à educação profissional.	
Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	14	META 11: colaborar com a União e o Estado para a ampliação das matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.	8
Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	21	META 12: colaborar com a União e Estado no processo de elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e da taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, no mínimo, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.	7
Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	9	META 13: colaborar com a União e o Estado, quando pertinente, no processo de elevação da qualidade da educação superior e da ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.	2
Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.	15	META 14: colaborar com a União e Estado de Pernambuco no processo de elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação stricto sensu.	7
Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE,	13	META 15: colaborar, em parceria com a União e o Estado, no âmbito do território do município do Recife, no processo da política nacional de formação dos	7

<p>política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>		<p>profissionais da educação básica de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os profissionais do magistério e de apoio ao magistério da rede pública municipal possam ter acesso à formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>	
<p>Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p>	6	<p>META 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PME, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.</p>	15
<p>Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p>	4	<p>META 17: colaborar com a União e o Estado no processo de valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.</p>	4
<p>Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	8	<p>META 18: Implantar no âmbito do Município do Recife, plano de cargos e carreira para todos os Profissionais da Educação, docentes e não docentes da rede pública municipal, observada a LDB em seu artigo 61, respeitadas as especificidades de cada Cargo, tomando como base o PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional definido em Lei Federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal."</p>	7
<p>Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e</p>	8	<p>META 19: assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de</p>	8

à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.		mérito e desempenho e a consulta à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	
Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto- PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	12	META 20: aplicar, no mínimo, o percentual constitucional obrigatório de 25% (vinte e cinco por cento) da receita do município resultante de impostos, compreendida a proveniente das transferências constitucionais, na educação pública municipal, de forma a colaborar com o alcance da Meta do Plano Nacional de Educação, para atingir o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência da Lei nº 13.005/2014 e o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	5

Como evidenciado no quadro acima, O PME Recife reproduziu as metas do Plano Nacional, com pequenas alterações na redação. Contudo, a orientação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), criada em 2011 como uma demanda da CONAE 2010, foi que:

Os **planos estaduais e municipais** precisam ser imediatamente produzidos, debatidos e aprovados em **sintonia com o PNE**. E os Planos Municipais (PMEs), da mesma maneira que devem ser **coerentes** com o PNE, também devem estar **alinhados** aos PEEs dos estados a que pertencem. Para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um **conjunto coerente, integrado e articulado** para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos. (BRASIL, 2014 grifo nosso).

A constituição da SASE foi uma ação que avançava no sentido da instituição do Sistema Nacional de Educação, fazendo uma interlocução do MEC com os sistemas estaduais e municipais de educação. Na elaboração dos planos decenais de educação, a SASE atuou como uma Rede de Apoio Técnico Nacional para elaboração ou adequação dos planos de educação. No entanto, como no PME do Recife, o fato é que os planos subnacionais seguiram a tendência de reprodução das metas e estratégias do PNE, à revelia de um diagnóstico da educação local.

O documento aprovado que institui o PME do Recife 2015-2025 apresenta pontos que são alvo de críticas pelas entidades acadêmicas e pelos segmentos sociais, considerando que

intensificam a lógica do mercado no âmbito das políticas educacionais, prática que vem caracterizando as políticas de educação no Recife (MARQUES, 2019; SILVA, 2019; SOUSA 2018), seguindo a “onda global” de avanço da perspectiva da mercantilização no campo educacional, especialmente ao que tange a prática das ‘parcerias público privadas’, somado a lógica do produtivismo e da meritocracia. Como exemplo, destacamos algumas metas e estratégias no PME do Recife:

1.7) articular a oferta de **matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes** de assistência social na área de educação para a expansão da oferta na rede escolar pública;

4.26) **promover parcerias com instituições especializadas**, visando ampliar as condições de apoio suplementar ou complementar, ao atendimento dos (as) estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculados nas unidades educacionais;

7.22) estabelecer **políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho** no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar;

10.8) colaborar com a implementação no âmbito do território do município do Recife, da estratégia do PNE: fomentar a **oferta pública de formação** inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com **apoio de entidades privadas de formação profissional** vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

META 19: assegurar condições para a **efetivação da gestão democrática** da educação, associada a **critérios técnicos de mérito e desempenho** e a consulta à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (RECIFE, 2015).

Essa presença no texto da política, tanto no Plano Nacional quanto no PME do Recife - PE, da agenda neoliberal nas políticas educacionais no Brasil e na localidade, fragiliza o papel da Educação como agente transformador de uma sociedade mais justa para todos. Destarte, esse processo de mercantilização da Política de Educação, como discutido no capítulo anterior, é preciso ser compreendido e analisado em um contexto maior, que evidencia um cenário de desmonte de políticas sociais sob a perspectiva do ideário neoliberal, de modo que “não pode ser compreendido sem o entendimento das contingências históricas e econômicas que balizam o cenário atual das transformações societárias do mundo atual” (DOURADO, 2002, p. 245).

Diante dessa conjuntura, a implantação dos atuais planos de educação no Brasil tem se desenvolvido no bojo de um cenário político que, desde a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, fere o direito à educação de qualidade ao restringir o investimento de recursos no setor

da educação. Além da impossibilidade financeira, no governo Temer tivemos a desconfiguração do FNE criado em 2010, impactando na realização das CONAEs em seu caráter democrático com a participação de todos os segmentos da sociedade. Isso tem prejudicado a efetividade do monitoramento e do acompanhamento dos planos.

Em face a esse cenário de retrocessos e ataques às políticas sociais, a sociedade civil tem sido motivada a lançar mão de diferentes formas de resistências em defesa da educação, e entre estas, destacamos as conferências populares. Como alternativa para o processo de construção de espaços coletivos de discussão sobre a formulação de políticas educacionais, as conferências de educação cumprem papel relevante ao terem por fundamento a participação popular no ciclo das políticas, sendo espaço de problematização e deliberação coletiva que abrange os contextos locais dos municípios até o contexto macronacional. Nesse sentido, as conferências de educação são consideradas uma conquista da sociedade brasileira no sentido de mobilizar a participação popular no processo de discussão, formulação e acompanhamento das políticas educacionais.

Nesta tese, buscamos analisar a implantação do PME do Recife e, considerando esse cenário controverso, é plausível o entendimento de que na localidade, a política é traduzida de diferentes formas e que a política de planos de educação, inseridas no contexto da governamentalidade neoliberal e gerencial, são enfraquecidas enquanto política de Estado que assume o princípio da Gestão Democrática da Educação como uma das suas diretrizes precípuas, levando os sujeitos sociais a disputarem o campo da política a partir de diferentes formas de atuação na rede municipal de ensino da cidade do Recife – PE. Concordamos com Ball (2018) ao dizer que:

As políticas educacionais se desdobram em cada ente federado, órgão de gestão educacional ou estabelecimento escolar de forma distinta. Entre a sua concepção e sua realização, há um longo caminho e os atores, mecanismos, objetos, instrumentos e recursos presentes nesse percurso que conferem a cada política um caráter singular. Por conseguinte, a política educacional passa por um processo de tradução da sua gênese até o seu resultado final. (BALL, 2018, p. 76).

Em Recife, a realização das conferências de educação, apesar do processo conflituoso, resultou na aprovação do primeiro PME, que não conseguiu repercutir todos os anseios da sociedade recifense para a educação, mas representa um avanço no âmbito do planejamento e gestão da educação municipal.

Destarte, as conferências de educação são consideradas uma conquista da sociedade brasileira no sentido de mobilizar a participação popular no processo de discussão, formulação

e acompanhamento das políticas educacionais. A proposição de temas tão caros para a educação brasileira, os quais são destacados nos eixos da II CONAPE como: Sistema Nacional de Educação, regulação do regime de colaboração, financiamento da educação, gestão democrática, formação de professores, sistema de avaliação da educação, políticas de currículo, entre outros, corroboram para a construção de um processo formativo tendo por base concepções que destacam a importância da educação como bem público, e o papel do Estado na garantia de educação pública e gratuita de qualidade para todos.

CAPÍTULO 5 - A IMPLEMENTAÇÃO DO PME DO RECIFE E A ATUAÇÃO DOS SUJEITOS LOCAIS: interpretações e traduções da política

A discussão apresentada nos capítulos anteriores contribui para delinear o entendimento de que os Planos Municipais de Educação se situam num contexto mais amplo, e assim sofrem influência, desde sua formulação até o processo de implementação, de agentes e fatores externos no âmbito da Política Educacional global e nacional, assim como influências do contexto da localidade. Isso evidencia a complexidade no campo das políticas educacionais, não sendo um processo linear e “passivo”, considerando que diferentes vozes entram na disputa por significações da política, conforme visto nos capítulos 3 e 4.

Nessa direção, neste trabalho, propõe-se uma análise do processo de implementação do PME do Recife (2015 - 2015), buscando uma aproximação da realidade local e as formas de atuação dos sujeitos no contexto da prática. Segundo Bowe, Ball e Gold (1992, p.21), “as políticas são intervenções que carregam limitações e possibilidades, e as respostas a essas intervenções acontecem no contexto da prática, para qual as políticas são endereçadas.” Nesse sentido, é no contexto da prática onde, segundo os autores, a política pode ser reinterpretada e recriada, conforme as ações que os sujeitos exercem nas localidades, assim como podem ocorrer transformações e mudanças significativas naquilo que foi pensado como a política original. Com isso, buscamos desenvolver uma análise do processo da implementação do atual PME do Recife, considerando a apreensão das formas de atuação dos sujeitos locais nesse processo, com destaque para as conferências municipais de educação e a inter-relação com as práticas de monitoramento e avaliação do plano.

Assim, neste capítulo, para uma aproximação da realidade local, iniciamos apresentando uma contextualização da educação no município do Recife, situando um quadro geral com dados educacionais, desafios e perspectivas. Em seguida, destacam-se as análises das entrevistas realizadas com sujeitos que são representantes das entidades responsáveis pelo acompanhamento do plano: Fóruns Municipais de Educação, Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação. Somado às entrevistas, vale pontuar que para a análise do processo de implementação do PME 2015 - 2025 do Recife, buscamos junto às entidades supracitadas acesso a dados oficiais, relatórios do monitoramento do plano. Contudo, tivemos dificuldades no sentido de ter acesso a registros mais bem elaborados. Como documento oficial, tivemos acesso ao documento base apresentado na última Conferência Municipal de Educação, realizada no ano de 2021, enquanto registro de avaliação do plano. Além disso, pesquisamos

dados oficiais junto ao Portal do MEC PNE em Movimento³, assim como nos relatórios de monitoramento do PNE elaborados pelo INEP⁴.

5.1 Contextualização da Educação em Recife - PE: evidenciando o campo de pesquisa e o cenário de disputa no contexto do Plano Municipal de Educação 2015 - 2025

O campo de nossa pesquisa está no município do Recife, capital do estado de Pernambuco, localizada na Região Nordeste do País. De acordo com os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), Recife - PE contém uma área territorial de 218,843 km², população residente 1.488.920 pessoas e densidade demográfica de 6.803,60 hab/km².

Figura 1: Mapa de Localização do Município do Recife - PE



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>

³ PNE em Movimento - Portal do MEC, elaborado pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) com o objetivo de apoiar os diferentes entes federativos no desafio de alinhar seus planos ao Plano Nacional de Educação. É possível ver a situação de aprovação dos planos de educação em municípios e estados e baixar o texto da lei, além de acompanhar outras informações e eventos sobre o tema. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/>

⁴ O INEP elabora relatórios de monitoramento das metas e análises sobre os desafios específicos em cada temática, além de realizar estudos para subsidiar o monitoramento do plano. A publicação dos relatórios de Monitoramento das Metas do PNE ocorre a cada dois anos. O Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, Biênio 2014-2016, foi publicado em 2016; o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, em 2018; o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE teve publicação em 2020; e o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE foi divulgado em 2022. O próximo relatório será publicado em 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne> Acesso em 29/07/2023.

O Recife está dividido em seis Regiões Político Administrativas (RPA), agrupando seus 94 bairros, regulamentados pelo Decreto Municipal no 14.452 de 26 de outubro de 1988: Centro (RPA 1); Norte (RPA 2); Noroeste (RPA 3); Oeste (RPA 4); Sudoeste (RPA 5) e Sul (RPA 6).

Figura 2: Mapa das Regiões Político-Administrativas do Recife- PE



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>

Os números econômicos e sociais do Recife, de acordo com o PIB per capita quantificado em 2020, são na soma de R\$ 30.427,69 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) era de 0,772 no ano de 2010. Nesse contexto, Recife apresenta uma economia fortemente baseada no setor terciário (serviços, administração pública e comércio), além das atividades relacionadas aos setores da construção civil e da indústria. Em 2021, conforme os dados encontrados no site do IBGE, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 3.2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 41.5%. Contudo, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 38.1% da população nessas condições e 33,1% dos domicílios sem nenhuma renda. Com esse quadro, destaca-se a elevada desigualdade social, produto da histórica concentração de renda do País.

Como instrumento de organização política da gestão municipal, destaca-se a Lei Orgânica do Município, promulgada em 4 de abril de 1990, considerada como marco regulatório no delineamento das políticas do município, e expressa a Democracia, a Justiça Social e a Liberdade como os princípios norteadores, em consonância com a Constituição Federal de 1988. Em 2007, a Lei Orgânica do Município foi atualizada pela Emenda Nº 21/2007, de autoria da Comissão Especial de Revisão à Lei Orgânica do Recife. No “Título V - Desenvolvimento Urbano e das Políticas Públicas municipais”, está incluso o capítulo VI que legisla sobre a “Política da Educação”, que expressa:

A **educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada pelo Município em colaboração com a União, o Estado de Pernambuco e a sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (RECIFE, 1990, grifo nosso).

Esta expressão, que é fundamentada pela Constituição Federal de 1988, enquanto texto político deve expressar a intencionalidade do município nas questões da educação, corroborando com um projeto de sociedade que busque minimizar as mazelas sociais e econômicas que afligem a população recifense.

Em relação à educação no município, destaca-se os seguintes dados:

Quadro 9 - Dados Educacionais do Município do Recife – PE

Matrículas Educação Infantil [2021]	6.750 matrículas em Creches 13.791 matrículas em Pré-Escola = 20.541 matrículas.
Matrículas no ensino fundamental [2021]	175.876 matrículas
Matrículas no ensino médio [2021]	59.761 matrículas
Educação de Jovens e Adultos [2021]	16.978 matrículas
Educação Especial [2021]	7.045 matrículas
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	97,1 %
Número de estabelecimentos da rede pública de ensino	480 escolas

Fonte: Educacenso 2021.

Tabela 3 – Evolução do IDEB Recife 2015 – 2021

	2015		2017		2019		2021	
	Meta Projetada	Meta Alcançada	Meta Projetada	Meta Alcançada	Meta Projetada	Meta Alcançada	Meta Projetada	Meta Alcançada
Anos Iniciais EF	4.6	4.6	4.9	5.0	5.2	5.2	5.5	5.3
Anos Finais EF	3.7	3.9	4.0	4.4	4.3	4.8	4.6	5.0
Ensino Médio					4.1	4.2	4.1	4.2

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/>

Como se pode observar nos dados acima, o município do Recife possui uma extensa rede de escolas, atendendo um quantitativo expressivo de estudantes da Educação Básica. A Tabela 4 traz dados referentes ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁵, política criada pelo governo Lula no ano de 2007 com o Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação⁶. O IDEB foi criado para ser utilizado como indicador da qualidade da educação ofertada pelo sistema educacional brasileiro, no qual seu cálculo é o resultado do produto entre a taxa de aprovação (fluxo) e o desempenho obtido pelos alunos nas avaliações de larga escala que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com foco no desempenho dos estudantes nas habilidades de leitura e escrita e matemática. O IDEB sintetiza, portanto, informações advindas de diferentes fontes, contudo, é possível questionamentos quanto às condições concretas em que são produzidas essas informações, ou seja:

Com a criação do IDEB e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o mecanismo de responsabilização pelos resultados recai sobre os atores educacionais, ao terem que cumprir as metas estabelecidas a nível de escola, rede e sistema. Contudo é preciso observar as condições sociais dos sujeitos objeto da avaliação (fatores externos), ou às condições infra estruturais dos contextos escolares (fatores internos). Pois essas condições são, muitas vezes, determinantes nos resultados das avaliações produzidas (ANDRADE, 2014, p. 45).

Uma análise do IDEB do Recife entre 2015 e 2021 mostra que a evolução do índice recai mais sobre o indicador do fluxo (taxa de aprovação), e menos em relação ao indicador de proficiência dos estudantes da rede.

Tabela 4 – Evolução da composição do IDEB do Município do Recife 2015 – 2021 (Anos Finais)

	Desempenho nas Avaliações	Taxa de aprovação	IDEB
2015	4,75	0,83	3,9
2017	4,91	0,9	4,4
2019	5,05	0,94	4,8
2021	5,09	0,98	5,0

Fonte: Qedu <https://qedu.org.br/municipio/2611606-recife/ideb>

⁵ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, criado por meio do Decreto nº 6.074, de 24 de abril de 2007. O IDEB combina dois indicadores usualmente utilizados para monitorar nosso sistema de ensino: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio).

⁶ Plano Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto Lei nº 6.094. O Plano Metas Compromisso Todos pela Educação foi lançado em 24 de abril de 2007 junto com o PDE, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), na gestão do então ministro da Educação Fernando Haddad (PT).

Na verdade, o que se observa é que o governo federal tem desenvolvido ações, desde a criação do IDEB, no sentido de reduzir as taxas de reprovação e abandono, sendo que o grande desafio é aumentar a média da proficiência, ou seja, do aprendizado.

Pelo quadro exposto, nota-se que a dimensão do município do Recife reflete os indispensáveis investimentos e ações políticas que garantam o direito constitucional à educação com qualidade. Entretanto, quando o debate remete à questão da educação com qualidade, temos em mente que a definição da qualidade em educação é um movimento complexo que remete ao contexto sócio histórico e projeto de sociedade que é investido. Nessa arena, situa-se a discussão sobre a definição de qualidade da educação com base em princípios de quase-mercado (AFONSO, 2000), intensificada nas últimas três décadas, no Brasil, a partir da política de avaliação, na qual o IDEB se tornou a principal referência de “qualidade” da educação básica brasileira. Trata-se de um padrão de qualidade gerencialista, segundo o qual os resultados em avaliações aplicadas em larga escala se tornam o referencial da “qualidade da educação” (FREITAS, 2016, p. 79). Ou seja, a definição de qualidade da educação está fundamentada, nesse paradigma gerencial, nos conceitos de eficiência, eficácia, meritocracia, responsabilização, privatização, produtividade, gestão por resultados, entre outros.

Seguindo esse paradigma gerencial, a gestão da educação municipal do Recife, criou esse ano de 2022 a política do *Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito da Rede Municipal de Ensino do Recife*, por meio da Lei Municipal Nº 18.957, de 06 de julho de 2022⁷. Trata-se de um instrumento de premiação por resultados, destinado aos servidores lotados e em exercício nas Gerências Regionais de Educação e nas unidades escolares de Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino, em função do desempenho e participação dos estudantes a serem aferidos pelo Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco - SAEPE, sendo considerados também os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. Não obstante às políticas de avaliação nacional e estadual, a Secretaria de Educação do Recife lançou no ano de 2022 o *Sistema de Avaliação da Educação Básica do Recife* (SAERE), em convênio com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CaED/UFJF), em Minas Gerais.

As principais críticas a esses sistemas avaliativos residem, sobretudo, no investimento de uma nova lógica na gestão dos sistemas educacionais, marcada pelo controle centralizado do poder público sobre as práticas escolares, utilizando as avaliações em larga

⁷ Esta Lei revogou a LEI Nº 18.585/2019, que dispõe sobre a criação do prêmio "Escola do Futuro", que teve com objetivo valorizar o trabalho realizado pelos professores no que diz respeito ao desempenho dos estudantes do 6º (sexto) ao 9º (nono) ano das escolas municipais de ensino fundamental - anos finais do Recife.

escala como critério, por exemplo “para a alocação de recursos nas escolas com melhores resultados, a definição de bônus para professores, e seu entendimento como indicador único e principal de qualidade de ensino. (AFONSO, 2000. p. 78).

Essa concepção se contrapõe ao conceito de educação de qualidade socialmente referenciada defendida pelos movimentos sociais progressistas, entidades acadêmicas e por educadores manifestos nas Conferências de Educação, notadamente nas CONAEs realizadas em 2010 e 2014 e nas Conferências Populares de Educação: CONAPE 2018 e 2022. A qualidade da educação, numa perspectiva ampliada, segundo Dourado e Oliveira (2009, p. 205), “envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, [...] bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos”.

Como espaços de democratização, as conferências de educação se apresentam como possibilidade de promover a gestão democrática da educação, tendo como elemento balizador os planos de educação. Neste contexto situamos as Conferências Municipais de Educação (COMUDES) realizadas em Recife, mencionadas por Santos (2008) como “um novo modo de participação de vários segmentos na formulação de políticas de educação, favorecendo o diálogo entre o governo e a sociedade.

A 1ª COMUDE foi realizada no ano de 1993, tendo como fundamento legal a Lei Nº 15.547/91, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, determinando a formulação da 1ª Conferência Municipal de Educação do Recife. A referida lei expressa que a COMUDE “constitui instância de avaliação do desempenho da política educacional do município e de proposição de diretrizes e metas para o sistema municipal de educação” (RECIFE, 1991, p. 17). A COMUDE representa um espaço de participação democrática, onde podem fazer parte “entidades representativas da sociedade, dos poderes legislativo e executivo, professores, servidores e estudantes da rede municipal de ensino” (RECIFE, 1991, p. 17). Em Recife foram realizadas doze edições da COMUDE entre o período de 1993 a 2021, e duas Conferências Municipais Populares de Educação (COMUPE), conforme especifica o Quadro 10:

Quadro 10: Edições das Conferências Municipais de Educação do Recife

EDIÇÕES	TEMA	ANO
I COMUDE	Política Municipal e Qualidade do Ensino.	1993

II COMUDE	II COMUDE	1995
III COMUDE	Educação com Qualidade Social	1996
IV COMUDE	Construção Coletiva da Educação com Qualidade Social.	2002
V COMUDE	Plano Municipal de Educação do Recife: Direito e Inclusão com Qualidade Social	2004
VI COMUDE	Educação de Qualidade, Direito e Cidadania.	2007
VII COMUDE	Construção articulada do sistema nacional de ensino e Plano Nacional de Educação	2009
VIII COMUDE	Educação em Movimento: Construção do Plano Decenal de Educação	2011
IX COMUDE	O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: compromisso de todos na garantia de uma educação de qualidade	2013
X COMUDE	Recife: Planejando a próxima década	2015
XI COMUDE	A consolidação do sistema nacional de Educação e o Plano de Educação: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica	2018
I COMUPE*	Educação como Direito: socialmente referenciada, pública e livre das opressões	2018
XII COMUDE	A universalização das políticas educacionais na perspectiva do acompanhamento do PME	2021
II COMUPE*	Educação pública e popular se constrói com democracia e participação social: nenhum direito a menos e em defesa do legado de Paulo Freire.	2021

Fonte: Elaboração própria

No contexto das conferências municipais de educação, neste trabalho destacamos a 10ª COMUDE realizada em Recife nos dias 27, 28 e 29 de maio de 2015, organizada pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com o Conselho Municipal de Educação (CME), tendo como objetivo discutir o documento base para a aprovação do Plano Municipal de Educação do

Recife (PME 2015 – 2025). Entretanto, realizando um resgate das notícias sobre a aprovação do PME (2015-2025), podemos considerar que o mesmo se deu num cenário de disputas e embates de forças entre grupos com interesses diversos, ou seja, a aprovação do PME constituiu uma arena política, na qual cada grupo procurava influenciar a política de educação do município. Nessa disputa sobressaiu o texto apresentado pelo poder executivo, que foi aprovado “às pressas” pela Câmara Legislativa Municipal. Aprovado pela Lei Nº 18.147 de 22 de junho de 2015, o PME 2015-2025 do Recife é constituído por 13 (treze) artigos, e um anexo com vinte 20 (vinte) metas, estruturadas em suas respectivas estratégias. Apesar do processo conflituoso de sua aprovação, este PME configura-se como um avanço para a política de planejamento e gestão da educação municipal, pois representa o primeiro Plano Municipal de Educação do Recife devidamente aprovado, conferindo indicadores e prazos estabelecidos para que, em regime de colaboração com a União e estado, cumpra-se o alcance das metas.

Destarte, ao direcionar a nossa análise para o processo de implementação do PME do Recife, cabe lançar uma leitura sobre como esses planos são pensados, discutidos e implantados. Para tanto, tendo como referência de análise o “Ciclo de Políticas”, Lopes e Oliveira (2011, p. 21) destacam a relevância da “inter-relação dos contextos, definindo cada um deles como arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolvendo lutas e embates”. No caso do Recife, ao desprezar as deliberações construídas democraticamente na COMUDE, a gestão municipal, na intenção de influenciar o texto político, fez prevalecer um modelo autoritário de decisão, pretendendo utilizar a conferência como instrumento de mera legitimação. Esse modelo político busca estabelecer um hiato entre quem formula e quem implementa uma política (BALL, 1994).

No contexto da influência, a conjuntura que envolveu o processo das conferências e o de aprovação que resultou no PME 2015-2025, está atrelado ao contexto da estratégia política, no qual os diferentes grupos se articulam para determinar, então, o contexto da produção do texto, ou seja, o texto final do PME. Como estratégias para influenciar a política, a gestão municipal tentou estabelecer o controle de coordenações dos grupos de debates na COMUDE, da composição das comissões responsáveis pela condução de temáticas tradicionalmente polêmicas no campo da educação, além de também conduzir as sínteses das discussões enviadas às plenárias (SILVA, 2019). Outra estratégia política utilizada foi a institucionalização do Fórum Municipal de Educação – FME, feita por meio da Portaria Nº 895 de 08/06/2015, que teve sua coordenação vinculada ao Gabinete do Secretário de Educação do Município. Como decorrência, esta vinculação limita a força dos atores que não representam às instâncias da

gestão municipal nos processos de decisão, além de descaracterizar a natureza autônoma do Fórum.

Em 2016, com o contexto político do golpe que resultou no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, houve a intensificação de medidas centralizadoras como a destituição do Fórum Nacional de Educação - FNE ao que concerne à organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2018), assim como a retirada de representações acadêmicas junto ao FNE. Esse movimento foi repercutido em Recife com a publicação da Portaria 1.559, de 18 de agosto de 2017, na qual a Secretaria de Educação alterou arbitrariamente a composição do FME, retirando a representação de entidades acadêmicas que, originalmente, constituíam o FME do Recife na COMUDE de 2015. Por conseguinte, em função da não revogação da portaria, as referidas entidades decidiram pela saída do FME e criação do Fórum Municipal Popular de Educação do Recife (FMPE), responsável pela coordenação das COMUPES.

No contexto de produção de texto, o processo de elaboração do PME 2015-2025 do Recife, notadamente a experiência na 10ª COMUDE reflete uma situação concreta de formulação e decisão de uma política pública no âmbito municipal, na qual o que é enunciado nos documentos oficiais contradiz o vivenciado no contexto da prática. Como enunciado acima, as práticas políticas constituídas antes, durante e após a COMUDE, evidenciam um contexto de tensão, contradições e práticas antidemocráticas de sobreposição de poder, com vistas a desmobilização da participação real dos segmentos sociais na formulação da política. Essas práticas contradiz o exposto no documento do PME que apresenta a Gestão Democrática como uma das diretrizes do plano. No entanto, como instituir a democracia em termos tão limitados?

Como alternativa para o processo de construção de espaços coletivos de discussão sobre a formulação de políticas educacionais, as conferências de educação cumprem papel relevante ao terem por fundamento a participação popular no ciclo das políticas, sendo espaço de problematização e deliberação coletiva que abrange os contextos locais dos municípios até o contexto macronacional. Nesse sentido, as conferências de educação são consideradas uma conquista da sociedade brasileira no sentido de mobilizar a participação popular no processo de discussão, formulação e acompanhamento das políticas educacionais. A proposição de temas tão caros para a educação brasileira, os quais são destacados nas conferências como: Sistema Nacional de Educação, regulação do regime de colaboração, financiamento da educação, gestão democrática, formação de professores, sistema de avaliação da educação, políticas de currículo, entre outros, corroboram para a construção de um processo formativo tendo por base

concepções que destacam a importância da educação como bem público, e o papel do Estado na garantia de educação pública e gratuita de qualidade para todos.

Em Recife, a realização das conferências de educação, apesar do processo conflituoso, resultou na aprovação do primeiro PME, que não conseguiu repercutir todos os anseios da sociedade recifense para a educação, mas representa um avanço no âmbito do planejamento e gestão da educação municipal. Lançar um olhar sobre o processo de implementação do PME é o que nos propomos a realizar neste trabalho, sendo indispensável, nessa análise, uma leitura desnaturalizada a fim de perceber o que está além das aparências democráticas.

5.2 Caracterização, procedimentos de coleta de dados e sujeitos da pesquisa

O percurso teórico metodológico da pesquisa demanda um processo de racionalização do trabalho científico, o que favorece a confiabilidade em relação aos seus resultados. Para Richardson (1999, p. 54-55), ao caracterizar a produção do conhecimento científico, enfatiza que nesse processo: “o fato *se conquista*, a partir de uma vigilância epistemológica constante; *se constrói* no nível metodológico; e *se comprova* na relação dialética entre teoria e experiência, o que gera um novo conhecimento” (*grifo nosso*). Nesse sentido, passamos a detalhar os procedimentos de coleta de dados, assim como a caracterização dos sujeitos da pesquisa.

Para a coleta dos dados foi adotado a entrevista semiestruturada, com adoção de um roteiro de perguntas que norteou as entrevistas. Conforme Duarte (2005), a entrevista semiestruturada pode ser considerada uma técnica dinâmica e flexível, pois utiliza questões-chaves que podem ser adaptadas no decorrer do processo, sendo que as questões são elaboradas a partir de uma abordagem conceitual previamente definida.

Vale ressaltar que a nossa pesquisa teve seu início no ano de dois mil e vinte, contexto no qual o mundo inteiro vivencia o marco histórico da pandemia do coronavírus (COVID-19). A pandemia de COVID-19 trouxe um contexto de crise e excepcionalidade que impactou toda a dinâmica da vida em sociedade, incluindo os processos de pesquisas. Vivenciamos, durante a pandemia, a necessidade do distanciamento social. Esse contexto de distanciamento social decorrente da pandemia fortaleceu o processo já emergente das conexões virtuais entre as pessoas, trazendo implicações também para a condução de pesquisas. (Schmidt et.al, 2020). Nesse cenário, considerando ainda que no ano de 2022 tivemos a necessidade particular de mudança de endereço, não estando mais residindo na cidade do Recife, optamos pela realização das **entrevistas de forma online**. Para tanto, buscamos aprofundamento em estudos que

abordam essa modalidade de entrevista. De acordo com Schmidt et.al, (2020, p.12) é possível citar alguns pontos fortes das entrevistas online:

(1) Maior abrangência geográfica, com inclusão de pessoas de diferentes locais; (2) economia de recursos financeiros e redução de tempo na coleta de dados, pois não há necessidade de grandes deslocamentos; (3) maior segurança de participantes e pesquisadores, frente ao contexto de pandemia; (4) possibilidade de investigar tópicos sensíveis, pois os participantes não estão face a face com os pesquisadores e nem em locais públicos, como universidades e hospitais; e (5) acesso a grupos socialmente marginalizados e estigmatizados, comumente mais reticentes à exposição.

Ademais, vale ressaltar que entrevistas foram realizadas de forma síncrona, com interação simultânea através de videoconferência. Ainda de acordo com Schmidt et.al (2020, p. 13):

[...] evidências revelam que videoconferências geram um volume de dados expressivamente maior em comparação a entrevistas baseadas em texto (mensagens instantâneas, e-mails e fóruns de discussão). Além disso, o nível de conexão entre pesquisador e participante nas entrevistas online por videoconferência é similar às entrevistas presenciais, potencialmente devido à utilização dos recursos de áudio e vídeo.

Nesse sentido, durante o período de trinta e cinco dias foram realizadas o total de doze entrevistas online por videoconferência, através do google meet, com sujeitos representantes das entidades responsáveis pelo monitoramento da implementação do PME do Recife - PE: Fóruns Municipais de Educação; Conselho Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Educação. Em linhas gerais, todos os entrevistados são licenciados e atuam na educação básica. Para início dos contatos, realizamos o levantamento, através dos dados disponibilizados nos sites oficiais das entidades, dos membros que compõem os Fóruns Municipais de Educação, o Conselho Municipal de Educação, assim como dos servidores municipais que atuam na Secretaria Municipal de Educação com função relacionada ao acompanhamento e monitoramento do PME. Enviamos e-mails e também mensagens de texto via aplicativo whatsapp (para aqueles que foi possível conseguir o contato telefônico), apresentando os objetivos da pesquisa e convite a participar através das entrevistas. Desse processo inicial obtivemos doze respostas e um total de vinte e cinco pessoas contactadas, seja por e-mail ou aplicativo whatsapp.

Assim sendo, o universo dos entrevistados compreende: conselheiros do CME; membros dos Fóruns Municipais de Educação (Fórum Municipal de Educação - FME e Fórum Municipal Popular de Educação - FMPE); membros da Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Educação

- SME. Como procedimento ético, todos os participantes assinaram o “Termo de Compromisso Livre e Esclarecido”, sendo considerado a preservação de suas identidades, as quais são mantidas em absoluto sigilo.

Quadro 11 – Sujeitos da Pesquisa

Sujeito da pesquisa	Código de identificação ⁸
Representante do FMPE	E01FMPE
Representante do FMPE	E02FMPE
Representante do FMPE	E03FMPE
Representante do CME	E04CME
Representante do CME	E05CME
Representante do CME	E06CME
Representante do FME	E07FME
Representante do FME	E08FME
Representante do FME	E09FME
Representante governamental da SME	E10SME
Representante governamental da SME	E11SME
Representante governamental da SME	E12SME

Nesse sentido, as entrevistas foram realizadas individualmente, sendo orientadas pelos roteiros de entrevistas com questões estruturantes elaboradas a partir de uma categorização que obedece a seguinte estrutura analítica:

- 1- Como os atores políticos e sociais interpretam e traduzem a implementação do PME;
- 2- Existência/inexistência de espaços para o monitoramento e avaliação do PME;
- 3- Principais dificuldades identificadas no contexto da prática;
- 4 - Perspectivas para a gestão democrática da educação municipal a partir do PME.

Para a realização das entrevistas, seguiu-se as orientações apontadas por Santos (2017):

- 1) Faça questões objetivas e curtas (começar com baixa intensidade);
- 2) Vá elevando a intensidade (média intensidade) aos poucos, sem molestar ou se indispor com o entrevistado para poder continuar respondendo as perguntas;
- 3) Deixe as questões polêmicas e/ou mais difíceis para o final da entrevista;
- 4) Não interrompa o entrevistado;
- 5) Evite fazer julgamento daquilo que o entrevistado falar;

⁸ Conforme o Quadro 9, cada entrevistado recebeu uma codificação, sendo que a numeração segue a ordem crescente. A letra “E” significa “Entrevistado” seguida do numeral correspondente à ordem (que segue de 01 a 12) e das siglas do órgão a que está vinculado, sendo FMPE – Fórum Municipal Popular de Educação; CME – Conselho Municipal de Educação; FME – Fórum Municipal de Educação e SME – Secretaria Municipal de Educação.

- 6) Faça perguntas concisas para esclarecer o que não ficou bem explicado;
- 7) Expanda o assunto até o entrevistado chegar onde você deseja;
- 8) Deixe o entrevistado livre para acrescentar algo que deseje, que não lhe foi perguntado (alta intensidade);
- 9) Todas as respostas devem ser esgotadas até esclarecer todos os pontos;
- 10) Não deixe incompleto, por isso nunca vá fazer a entrevista, sem levar um roteiro mínimo do que precisa coletar (SANTOS, 2017, p. 9).

Dessa forma, com as entrevistas buscou-se apreender como os sujeitos percebem as ações políticas implícitas nesse processo de implementação do PME, assim como as ações da gestão municipal são orientadas no processo de execução das políticas no âmbito local e as influências do âmbito nacional e global. Ademais, vale ressaltar que se buscou não limitar a pesquisa apenas a descrição do processo da implementação do PME do Recife (2015 - 2025), mas identificar os aspectos teóricos e políticos que orientam as ações dos sujeitos envolvidos nesse processo. Para isso, utilizamos nas análises a abordagem do Ciclo de políticas, sendo uma perspectiva na qual a política educacional é entendida como um processo flexível e não determinado, permeado de disputas, mas também de subordinação.

Dessa maneira, após a realização das entrevistas, o conteúdo das mesmas foi integralmente transcritas, e com a análise fez emergir três categorias temáticas: **monitoramento, participação e autonomia**, que passaremos a desenvolver a seguir, buscando explorar a correlação entre elas, na medida em que fazem parte de um mesmo processo de implementação da política.

5.3 O processo de implementação do PME do Recife: os desafios do monitoramento e avaliação das metas

Esta seção tem por objetivo analisar o processo de implementação do PME do Recife - PE (2015 - 2025), considerando os contextos de monitoramento e avaliação das metas do plano, notadamente a partir das análises das entrevistas realizadas com sujeitos representantes das entidades responsáveis por esse processo de monitoramento e avaliação da política no âmbito local, com destaque para as conferências municipais de educação, assim como documentos e dados coletados no processo da pesquisa.

No campo educacional, as políticas públicas precisam ser avaliadas e monitoradas constantemente. Nesse sentido, um dos grandes avanços do PNE 2014 - 2024 foi a definição de estratégias para o processo de monitoramento e de avaliação dos planos (nacional, estaduais, distrital e municipais de educação). A Lei nº 13.005/2014, que institui o PNE, estabeleceu

monitoramento e avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação (CNE); Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Além disso, definiu a realização de duas conferências nacionais de educação a serem concretizadas ao longo da vigência do PNE (2014-2024), orientando também que esse processo seja feito nas instâncias subnacionais (BRASIL, 2014; OLIVEIRA et al., 2016).

Em relação aos conceitos de monitoramento e avaliação dos planos, o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação produzidos pela SASE/MEC dispõe que:

O **monitoramento** consiste no **ato contínuo de observação**, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do **progresso** que vai sendo feito para o alcance **das metas** definidas;

A **avaliação** é entendida como o **ato periódico de dar valor aos resultados alcançados** até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para **orientar a tomada de decisões** (BRASIL, 2016, p. 6).

Alinhado com esse conceito, Bordignon (2014) complementa ao dizer que:

O monitoramento deve ser contínuo e precisa produzir periodicamente, em intervalos não mais que anuais, relatórios da situação da implementação, apontando atrasos, desvios de rota, e indicando correções de rumo. Já a avaliação diz respeito aos períodos definidos em Lei, fará a análise dos dados do acompanhamento e proporá os ajustes e correções, inclusive na lei de aprovação, necessários para atender a realidade e alcançar ou redefinir as metas e estratégias. [...] O acompanhamento e a avaliação, muito além de checar se o plano está sendo cumprido, tem a função de oferecer subsídios para o processo de correção de rumo (replanejamento) (BORDIGNON, 2014, p. 36-37).

Nesses termos, pode-se dizer que uma diferença entre a avaliação e o monitoramento é a capacidade da primeira de refletir uma relação de causa e efeito e a possibilidade de inferir um julgamento de valor a uma ação ou política. Já o monitoramento verifica a realização regular e sistemática das atividades, seus produtos e resultados, comparando-os a parâmetros pré-estabelecidos. (BRASIL, 2016, p. 17).

Dito isto, passaremos a dispor sobre a implementação do PME do Recife, considerando o contexto de monitoramento e avaliação do plano. Entretanto, antes é preciso pontuar duas situações importantes para bem contextualizar as análises dos dados.

A primeira diz respeito a variável da **pandemia da Covid-19** e suas consequências nas ações de avaliação e monitoramento da implementação dos planos de educação nacional e subnacionais. Como dito anteriormente sobre a repercussão da pandemia da Covid-19 nos

diferentes aspectos da vida em sociedade, nas pesquisas, a pandemia também afetou sobremaneira o próprio objeto de nossa pesquisa: a implementação do plano de educação. De fato, muito embora os processos de implementação dos planos de educação tenham se iniciado em meados de 2015 em todo o país, conforme levantamento realizado pelo portal PNE em movimento, a pandemia da Covid-19 exigiu a adoção das medidas de restrição de circulação de pessoas em locais públicos, situação que impactou de imediato as escolas da rede pública e privada. Com isso, a continuidade da implementação das metas previstas nos planos de educação acabou sendo posta em segundo plano, uma vez que as instâncias responsáveis pela execução das políticas educacionais a nível federal, estadual e municipal tinham o desafio inédito de destinar seus esforços para o enfrentamento da pandemia no âmbito educacional. Contudo, é certo que em muitos contextos os esforços da esfera do governo não se traduziram em ações concretas para a continuidade do processo de ensino e aprendizagem no interior das escolas, fato que agravou as desigualdades educacionais no país (OLIVEIRA, 2021).

De fato, a pandemia da Covid-19 impactou negativamente o alcance das metas dos planos de educação, seja pela ausência de ações dos poderes públicos em relação à continuidade da execução dos planos, seja também pelo enfraquecimento das ações de monitoramento e avaliação dos planos por parte das instâncias responsáveis. Esse último ponto nos leva a segunda situação que destacamos.

Além da pandemia, as **transições no governo federal**, notadamente a partir do golpe político-judiciário-midiático vivenciado pelo Brasil com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no ano de 2016, impactou sobremaneira a continuidade das políticas educacionais, a materialização das metas do PNE, assim como dos planos subnacionais. Como discutido nos capítulos anteriores, o fortalecimento da coalizão política capitaneada pela ultradireita neoliberal no Brasil a partir de 2016 intensificou a disseminação de ações políticas pautadas no paradigma da governamentalidade neoliberal e gerencial, tendo repercussão negativa nas políticas sociais, especialmente com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 - a PEC do Teto dos Gastos, que inviabilizou o alcance das metas do PNE e dos planos subnacionais. Além do financiamento, nesta pesquisa também se destaca o fator negativo que diz respeito ao acesso às informações e dados sobre o monitoramento e avaliação dos planos. Como já mencionado, a pandemia trouxe uma dificuldade ao acesso de informações sobre a execução das metas dos planos, mas também, nesse período de transição dos governos federal, houve um enfraquecimento das entidades responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos planos, fóruns e conselhos de educação.

Em nível local, identifica-se a dificuldade de acesso às informações de monitoramento das metas do PME do Recife, tendo em vista que o município nem ao menos inseriu os relatórios dos ciclos de avaliação no sistema de acompanhamento do Ministério da Educação - Portal PNE em movimento. Conforme relatos das entrevistas, os dados do âmbito educacional no município do Recife ficam restritos a um grupo seletivo de profissionais:

Vou ser bem sincera com você, **os dados, eles ficam com um grupo muito seletivo da Secretaria da Educação**. Então vamos dizer assim, a gente tem a Secretaria de Planejamento, que é a **SEPLAN**, que ela praticamente é ela que fica com todos os dados da secretaria. Então quando a gente quer alguma coisa, a gente pede a secretaria. **Eles não têm por obrigação nenhuma de nos fornecer**. A não ser quando é na COMUDE (**E07FME**, grifo nosso).

Eu identifico que a **principal dificuldade seja que a gente tenha de fato esses dados**, acesso às informações. Como eu falei inicialmente, para cada meta que foi projetada a cumprir, o que a gente cumpriu ou o que precisa acompanhar e cobrar pra ser cumprida. Então a gente não tem os dados por exemplo: as respostas ficam no âmbito... procure o portal da transparência... o Portal da Transparência tem essa informação. Só que hoje eu não vejo o portal da transparência tão esclarecedor (**E04CME**, grifo nosso).

No **monitoramento**, de vez em quando **a gente tem que acionar o Ministério Público**, porque a gente não consegue ter acesso às informações né? O que a gente consegue é na Câmara de Vereadores digamos com os vereadores pra ter acesso porque não é tão aberto assim não, viu? Não é tão aberto. Aí a gente vai fazendo o monitoramento na medida do possível (**E01FMPE**, grifo nosso).

Portanto, esse cenário que envolve a pandemia da Covid-19, somado às dificuldades encontradas em relação ao monitoramento, e até mesmo a própria execução dos planos de educação com o corte dos recursos financeiros para as políticas sociais, reverberam em um contexto de aparente abandono dos planos de educação e consequente descontinuidade das políticas educacionais. Ademais, os órgãos de controle social foram enfraquecidos, a exemplo da intervenção no Fórum Nacional de Educação em 2016, como mencionado no capítulo anterior, tendo também repercussão nos estados e municípios, e por conseguinte um esvaziamento das ações de monitoramento e avaliação do PNE, assim como no âmbito local.

Com isso, vale esclarecer que durante a nossa pesquisa tivemos acesso a poucos dados concretos da realidade investigada, que diz respeito à implementação do PME do Recife. Buscou-se dados nos sites oficiais da Secretaria Municipal de Educação, assim como contato direto com a equipe da Secretaria de Planejamento - SEPLAN, considerando que foi mencionada como o órgão responsável pela organização dos dados e indicadores também do campo educacional do município. Também se buscou informações junto à coordenação do próprio Fórum Municipal de Educação, citado como o fórum “oficial” - em decorrência de existir no município o Fórum Municipal Popular de Educação. Entretanto, o acesso a relatórios

mais detalhados sobre o acompanhamento do plano municipal não foi possível. Como dados coletados, além dos relatos nas entrevistas realizadas com representantes das entidades responsáveis pelo monitoramento do PME, tivemos acesso ao Relatório de Monitoramento do PME apresentado na XII Conferência Municipal de Educação⁹ (XII COMUDE), realizada no ano de 2021 e publicizado no portal da Secretaria Municipal de Educação, que traz alguns dados referentes às metas do PME, contudo sem detalhamento das informações.

Esse contexto de dificuldade ao acesso e mesmo ausência de dados em relação ao nosso objeto de estudo, a implementação do PME do Recife, leva-nos a refletir sobre as implicações para a pesquisa. No entanto, concordamos com Evangelista (2012, 32) ao dizer que “a ausência de dados também se constitui como um dado no curso da historicidade do objeto de pesquisa”. Ainda para Evangelista (2012):

Entre as tarefas do pesquisador está a de envidar todos os esforços para encontrar fontes significativas. Não se desiste de uma trajetória de pesquisa sem que seja necessário. Por outro lado, o pesquisador não pode dar conta de todas as fontes existentes. Escolhas são necessárias e devem obedecer a critérios derivados da intencionalidade da investigação. Sendo impossível ter acesso a todos os documentos que se relacionam ao tema, é fundamental que se possa encontrar e conhecer os que o determinam historicamente e sem os quais a pesquisa não avança em direção ao conhecimento. (EVANGELISTA, 2012, p. 57).

Assim, esse contexto de dificuldade e/ou ausência de dados concretos em relação à implementação do PME do Recife implica o entendimento de um cenário que é decorrente de uma construção histórica desse objeto de pesquisa. Nesse sentido, identifica-se que esse contexto está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento da tese desta pesquisa, ao defender o pressuposto de que a política de planos de educação, e notadamente o PME do Recife, inseridos no contexto da governamentalidade neoliberal e gerencial, são enfraquecidos enquanto política de Estado, levando os sujeitos sociais a disputarem o campo da política a partir de diferentes formas de atuação na cidade do Recife – PE.

Postas estas considerações iniciais, passamos a apresentação dos dados sobre as metas do plano que foram possíveis de serem coletados, assim como às análises das entrevistas realizadas com representantes dos órgãos responsáveis pelo monitoramento do PME do Recife. O objetivo dessa seção é analisar a atuação dos sujeitos locais em relação ao contexto da implementação do PME (2015-2025) do município do Recife – PE, evidenciando os

⁹ Disponível em: https://educ.rec.br/ggsi/wp-content/uploads/2023/08/Relatorio_XII-Conferencia-Municipal-de-Educacao-do-Recife-XII-COMUDE.pdf

movimentos de participação democrática e os limites e avanços em relação ao princípio da gestão democrática da educação.

5.4 Desdobramentos do PME no contexto da cidade do Recife (2015-2023)

O Plano Municipal do Recife - PE (PME 2015 - 2025), instituído pela Lei Municipal 18.147/2015, é citado no Relatório da XII Conferência Municipal de Educação como “principal instrumento norteador da Política Educacional da Cidade do Recife, com vistas ao alcance de patamares adequados de qualidade e equidade na Educação” (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO RECIFE, 2021).

Nos termos da lei municipal, o processo de monitoramento e avaliação da implementação das metas e estratégias é previsto no artigo 5º, nos seguintes artigos:

Art. 5 A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de **monitoramento contínuo e de avaliações periódicas**, realizados pelas seguintes instâncias:

- I - Secretaria Municipal de Educação;**
- II - Comissão de Educação da Câmara Municipal de Educação;**
- III - Conselho Municipal de Educação;**
- IV - Fórum Municipal de Educação.**

§ 1º **Compete**, ainda, às instâncias referidas no caput:

- I - divulgar os resultados** do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais;
- II - analisar e propor políticas públicas** para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

§ 2º **A cada 2 (dois) anos**, ao longo do período de vigência deste PME, a **Secretaria Municipal de Educação**, com o suporte de instituições de pesquisas, **publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas** estabelecidas no Anexo desta Lei.

Art. 6 Fica mantido o **regime de colaboração** entre o Município, o Estado de Pernambuco e a União para a **consecução das metas do PME** e a implementação das estratégias a serem realizadas.

§ 2º **O Sistema Municipal de Ensino do Recife deverá prever mecanismos de acompanhamento para a consecução das metas do PME.**

Art. 12 O Poder Executivo promoverá a **realização de, pelo menos, 02 (duas) conferências municipais de educação** até o final do decênio, articuladas e **coordenadas em conjunto com o Fórum Municipal de Educação**, com o objetivo de avaliar a execução deste PME (RECIFE, 2015, grifo nosso).

Diante da previsão legal da divulgação nos sites institucionais dos resultados do monitoramento e das avaliações do plano municipal, realizamos a busca pelos relatórios tanto

no portal do MEC - PNE em Movimento, quanto nos portais da Prefeitura Municipal do Recife. Como resultado, identificou-se que no primeiro não existia nenhuma divulgação dos relatórios dos ciclos de monitoramento e avaliação dos planos subnacionais. Já no site da Secretaria de Municipal de Educação, após consultas periódicas, conseguiu-se acesso ao documento base trabalhado na XII COMUDE, que traz alguns dados sobre os indicadores das metas do PME entre o período de 2016 a 2019:

Meta 1: EDUCAÇÃO INFANTIL		
INDICADORES	LEI	DADOS OFICIAIS
Indicador 1A: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.	100%	91,04%
Indicador 1B: Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender 70% (setenta por cento) da demanda das crianças de até (três) anos até o final da vigência deste PME.	70%	29,85%
Meta 2: ENSINO FUNDAMENTAL		
Indicador 2A: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos.	100%	96,9%
Indicador 2B: Garantir que, no mínimo, 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluem essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.	95%	75,57%
Meta 3: ENSINO MÉDIO		
Indicador 3A: Colaborar com a União e o Estado para universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos.	100%	92,25%
Indicador 3B: Elevar, até o final do período de vigência deste PME, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	85%	71,42%
Meta 4: EDUCAÇÃO ESPECIAL		
	100%	87,80%
Meta 5: ALFABETIZAÇÃO		
	100%	51,18%
Indicador 5A: Estudantes com proficiência insuficiente em leitura (nível 1 da escala de proficiência).		33,51%
Indicador 5B: Estudantes com proficiência insuficiente em escrita (níveis 1, 2 e 3 da escala de proficiência).		49,44%
Indicador 5C: Estudantes com proficiência insuficiente em matemática (níveis 1 e 2 da escala de proficiência).		70,59%
Meta 6: EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL		

Indicador 6A: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas.	50%	71,19%
Indicador 6B: Pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica (matriculados em escolas de Educação Integral).	25%	11,17%.
Meta 7: QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA		
Indicador 7A: Média do Ideb nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental		5.2
Indicador 7B: Média do Ideb nos Anos Finais do Ensino Fundamental		4.8
Indicador 7C: Média do Ideb no Ensino Médio		4.2
Meta 8: ESCOLARIDADE MÉDIA		
Indicador 8A: Escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade		9,8%
Indicador 8B: Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente na área rural		7,7%
Indicador 8C: Escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres (renda domiciliar per capita)		7,8%
Indicador 8D: Razão entre a escolaridade média de negros e não negros na faixa etária de 18 a 29 anos		95,1%
Indicador 8E: Percentual da população de 18 a 29 anos com menos de 12 anos de escolaridade		41,4%
Indicador 8F: Percentual da população de 18 a 29 anos residente no campo com menos de 12 anos de escolaridade		0%
Indicador 8G: Percentual da população de 18 a 29 anos entre os 25% mais pobres com menos de 12 anos de escolaridade		68,8%
Indicador 8H: Percentual da população negra entre 18 e 29 anos com menos de 12 anos de escolaridade		50%
Meta 9: ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS		
Indicador 9A: Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade.		92,9%
Indicador 9B: Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade.		17,5%
Meta 10: EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS		
	25% (mínimo)	3,30%
Meta 11: ENSINO TÉCNICO		
Indicador 11A: Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio.		69.556
Indicador 11B: Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio na rede pública.		8.975
Meta 12: EDUCAÇÃO SUPERIOR		
Indicador 12A: Taxa bruta de matrículas na graduação (TBM)	50%	37,2%
Indicador 12B: Taxa líquida de escolarização na graduação (TLE)	33%	23,6%
Meta 13: DOCÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR		

Indicador 13A: Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior.	75%	68,4%
Indicador 13B: Percentual de docentes com doutorado na educação superior.	35% (mínimo)	30,4%
Meta 14: PÓS-GRADUAÇÃO		
Indicador 14A: Número de títulos de mestrado concedidos por ano.		1.832
Indicador 14B: Número de títulos de doutorado concedidos por ano		520
Meta 15: FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO		
		53,10%
Meta 16: FORMAÇÃO CONTINUADA		
	50%	33,10%
Meta 17: VALORIZAÇÃO DOCENTE		
		86,10%
Meta 18: PLANO DE CARGOS E CARREIRA		
Meta 19: GESTÃO DEMOCRÁTICA		
Meta 20: FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO		

Fonte: Relatório de Monitoramento do PME apresentado na XII Conferência Municipal de Educação em 2021

De acordo com o texto do relatório, o documento foi norteador da XII COMUDE: “Monitoramento do Plano Municipal de Educação”, sendo elaborado pela Equipe Técnica de Gestão, Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, instituída pela Portaria nº 1.476 de 05 de novembro de 2021, tendo como referência os dados relacionados ao período entre os anos de 2016 e 2019 (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO RECIFE, 2021). Nesse sentido, nota-se que a construção do relatório ficou restrita à equipe técnica da Secretaria de Educação, de modo que a análise documental não evidencia a presença e participação das demais entidades com representação da sociedade que são também responsáveis por esse monitoramento do PME. Com isso, fica o entendimento que o relatório somente foi apresentado na COMUDE como forma de validação dessa etapa, interpretado mais como um dever administrativo imposto pela legislação do que um instrumento de participação e mobilização da sociedade na gestão da educação local.

De fato, conforme já discutido ao longo dos capítulos anteriores, o Plano de Educação do Recife, desde sua elaboração, registra um processo formalmente democrático, que inicia com a presença das entidades de representação social, do fórum e conselho municipal de educação nas conferências como espaço de discussão da política. Entretanto, a validação do texto final, assim como o controle do processo de implementação fica nas mãos do governo, ou seja, possui o controle decisório da política. Sobre esse caráter de pseudo-participação da sociedade na política educacional em análise, aprofundaremos as discussões mais adiante.

Em relação à análise da evolução dos indicadores de monitoramento do plano, a partir dos dados do relatório, que apesar de não apresentar informações mais detalhadas sobre as metas e estratégias, nota-se que, em linhas gerais, muito precisa ser feito para o alcance das metas e para o real avanço da educação do município. Neste cenário, destaca-se as metas de universalização do acesso à educação básica (metas 1, 2, 3), pois os dados mostram que ainda falta um considerável caminho a ser percorrido para o município garantir o direito à educação, isso mesmo nas etapas obrigatórias. Mas, sem dúvidas, a meta mais desafiadora para o município diz respeito à ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender 70% da demanda apresentada. De acordo com o relatório, até 2019 o percentual de atendimento estava em apenas 29,85%, sendo que a esse passo o atingimento da meta até o final de vigência do PME não é alcançado, sem que haja maiores esforços nessa direção. Algumas ações do governo municipal foram apontadas e também criticadas por alguns dos sujeitos entrevistados nesta pesquisa em relação a esse ponto:

[...] **a questão da educação infantil que a gente é falho**, mas aí já está o **plano da primeira infância** está dando muito em cima muito mais do que até o plano municipal de educação pra que seja abarcado a educação infantil como garantia de direito (E08FME, grifo nosso).

É... por exemplo, agora mesmo é a questão da educação infantil está sendo o mote do momento. **O que ele está querendo fazer com a educação infantil, a construção de creches e CEMEI's a partir da área privada**. E que há muita discordância dos movimentos sociais, inclusive educacionais. Então a briga está acirrada. (E03FMPE, grifo nosso).

Olha eu observo que principalmente houve uma ação da Secretaria de Educação na ampliação, por exemplo, em relação a **educação infantil** né? Creche e pré-escola, por que era uma demanda muito grande lá, entendeu? A gente fez **algumas ações** bem importantes no sentido de avançar né? Um deles, por exemplo, foi a implantação... exatamente o **programa de ampliação de creches**, né? Acho que o nome do programa... **Infância na creche** é o nome do programa. (E11SME, grifo nosso).

O programa citado durante as entrevistas, Programa Infância da Creche¹⁰, faz parte de um rol de políticas adotadas pelo governo do Partido Socialista Brasileiro - PSB, que está no governo do Recife desde o ano de 2013, e são alinhadas a lógica do mercado no âmbito das políticas educacionais, conforme estudos de Sousa (2018); Marques (2019); Silva (2019). O Programa Infância na Creche possui como fundamento as parcerias do setor público com o setor privado para a ampliação da oferta de vagas nessa etapa de ensino. Essa política segue a onda global de avanço da perspectiva da mercantilização no campo educacional, especialmente no que tange a prática das ‘parcerias público privadas’, o que caracteriza a complexidade do funcionamento do paradigma neoliberal e gerencial, no qual o Estado passa a desenvolver formas engenhosas de atuação, estreitando gradativamente as relações entre o público e o privado (BALL. 2018).

No quadro 10 abaixo, apresenta-se a pesquisa realizada nos sites oficiais da Prefeitura Municipal do Recife¹¹ acerca do levantamento das políticas educacionais aprovadas no município desde a aprovação do atual PME (2015) até o corrente ano de 2023.

Quadro 12 – Políticas Educacionais aprovadas no Município do Recife entre 2015 – 2023

LEIS E DECRETOS	ESPECIFICAÇÃO
DECRETO Nº 30.065 DE 05 DE DEZEMBRO DE 2016.	Cria e define as atribuições do Núcleo de Altas Habilidades/Superdotação - NAAHS e elenca atribuições da Divisão de Educação Especial, ambos na Secretaria de Educação.
LEI Nº 18.551/2018.	Estabelece medidas e procedimentos para os casos de violência contra profissionais da educação ocorridos no âmbito das unidades de ensino da Rede Pública Municipal e da rede particular localizadas no município do Recife e dá outras providências.
LEI Nº 18.585/2019.	Dispõe sobre a criação do Prêmio "Escola Do Futuro" , que tem o objetivo de valorizar o trabalho realizado pelos professores no que diz respeito ao desempenho dos estudantes do 6º (sexto) ao 9º (nono) ano das escolas municipais de ensino fundamental - anos finais do Recife.

¹⁰ O Programa “Infância na Creche” foi criado em 2021 com a finalidade de ampliar o número de vagas nas creches no município do Recife. De modo geral, o programa traz como proposta quatro eixos: a construção de novas creches; melhorias das existentes, parcerias com instituições sem fins lucrativos e estudos de parcerias com empresas privadas, visando a criação com base em parcerias (RECIFE, 2021).

¹¹ Sites:< <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/2880/leis-de-recife>>
<<https://www2.recife.pe.gov.br/>>

DECRETO Nº 32.761 DE 14 DE AGOSTO DE 2019.	Cria o Programa de Letramento do Recife - PROLER .
LEI MUNICIPAL Nº 18.799, DE 28 DE MAIO DE 2021.	Cria, no âmbito do Município do Recife, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – CACS FUNDEB Recife , e dá outras providências.
DECRETO Nº 34.893 DE 03 DE SETEMBRO DE 2021.	Institui o Programa Infância na Creche , com a finalidade de aumentar a oferta de atendimento educacional a crianças de 0 a 5 anos na educação infantil.
DECRETO Nº 34.913 DE 14 DE SETEMBRO DE 2021.	Cria o Programa " Embarque Digital ".
DECRETO Nº 35.746 DE 17 DE JUNHO DE 2022.	Dispõe sobre a criação do Programa " Recife Cidade Leitora ".
DECRETO Nº 35.929 DE 09 DE SETEMBRO DE 2022.	Institui o Programa de Educação Corporativa do Município do Recife .
LEI MUNICIPAL Nº 18.957, DE 06 DE JULHO DE 2022.	Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE , no âmbito da Rede Municipal de Ensino do Recife.
LEI MUNICIPAL Nº 18.964, DE 26 DE JULHO DE 2022.	Implementa novo modelo de Gestão Organizacional no âmbito da Rede Municipal de Educação, promove alterações remuneratórias, cria gratificações, extingue e cria cargos comissionados e funções gratificadas, altera dispositivos das Leis Municipais n° 18.584, de 7 de junho de 2019, 17.448, de 7 de abril de 2008, 18.894, de 21 de fevereiro de 2022, 16.520, de 20 de outubro de 1999, 15.831, de 13 de dezembro de 1993, e revoga a Lei Municipal n° 18.583, de 7 de junho de 2019.
LEI MUNICIPAL Nº 18.965, DE 26 DE JULHO DE 2022.	Institui o Programa Primeiras Letras .
LEI MUNICIPAL Nº 18.998, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2022.	Dispõe sobre a eleição dos dirigentes das unidades da Rede Municipal de Ensino.
DECRETO Nº 36.309 DE 30 DE JANEIRO DE 2023.	Institui a Política Pública de Educação Especial Inclusiva para os estudantes da Rede Municipal de Ensino do Recife.
LEI MUNICIPAL Nº 19.086, DE 30 DE JUNHO DE 2023.	Institui e disciplina o Programa Municipal Educação para Todos - NOVO PROUNI E PROTEC RECIFE .

Fonte: Organização da autora

Em linhas gerais, o conjunto das políticas adotadas no município do Recife, considerando o período pesquisado entre 2015 - 2023, revela a intensificação do paradigma neoliberal e gerencial nas práticas de gestão educacional. O destaque nesse cenário se dá nas

políticas de avaliação atreladas à bonificações, como o **Prêmio "Escola Do Futuro"**, bonificando professores do ensino fundamental no que diz respeito ao desempenho dos estudantes do 6º (sexto) ao 9º (nono) ano das escolas municipais e o **Bônus de Desempenho Educacional - BDE**, que correspondente a uma “premiação por resultados, destinado aos servidores da Rede Pública Municipal de Ensino, em função do seu desempenho no processo educacional, de acordo com metas e condições fixadas em Decreto do Poder Executivo” (RECIFE, 2022).

De forma perversa, o impacto das políticas educacionais na perspectiva gerencial reverbera na perspectiva de responsabilização dos profissionais da educação pelo alcance dos melhores desempenhos. As pesquisas neste âmbito, (BALL, 2018; SOUSA, 2018; SILVA, 2019), mostram que essas políticas provocam uma mutação da função da escola que passa a focar na lógica de resultados em detrimento da formação cidadã. Para Ball (2005), o gerencialismo incute a performatividade na alma do trabalhador, favorecendo a substituição dos sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, por sistemas empresariais competitivos. Ou seja, O gerencialismo, enquanto tecnologia adotada pelos sistemas de educação, utiliza órgãos e mecanismos de inspeção, que constituem pedagogias invisíveis de gerenciamento, isto é, formas de vigilância, utilizando mecanismos de controle como as avaliações, as bonificações de profissionais relacionadas com o desempenho, promovendo a competitividades entre escolas e profissionais.

Deste modo, a implementação do PME (2015-2025) do Recife envolve um contexto de intensificação das políticas educacionais influenciadas pela lógica do mercado na perspectiva gerencial, especialmente no que tange a prática das ‘parcerias público privadas’, somado a lógica da gestão por resultados, bonificação, produtivismo e da meritocracia. Essas políticas são alvo de críticas e resistência das entidades acadêmicas e pelos segmentos sociais, que lutam pela garantia do direito à educação pública com qualidade socialmente referenciada.

5.5 A atuação dos sujeitos locais em relação ao contexto da implementação do PME (2015-2025) do município do Recife – PE e as Conferências Municipais de Educação

Nesta sessão iremos analisar o processo de tradução da política pelos sujeitos envolvidos nas ações de monitoramento e avaliação do PME do Recife. O processo de tradução da política refere-se às “linguagens da prática”, mais especificamente, ligada à “atuação política”. Segundo Ball (1994), é no contexto da prática que esse processo de tradução se

materializa. Nesse contexto, são diversos os fatores a serem considerados, desde as ações oficiais, aquelas indicadas no próprio texto da Lei, como as conferências de educação, até aspectos sociais ligados às iniciativas de mobilização social realizadas pelos segmentos para fins de acompanhamento da implementação do plano, evidenciando as limitações e avanços encontrados nesse processo.

Sobre a participação dos sujeitos na implementação do PME do Recife, considerando que a realidade do município pesquisado evidenciou a intervenção direta do Poder Executivo na redação final do plano, podemos dizer que a participação da sociedade na elaboração foi limitada a espaços concedidos pela esfera do governo, não se configurando em um processo verdadeiramente democrático. Essa ação é explicada por Gohn (2012) ao dizer que existe uma intencionalidade clara por parte do governo de tolher a construção democrática de determinada política pública, uma vez que o atendimento aos anseios populares poderia gerar uma crise de conjuntura, e eventualmente evoluir para uma crise de hegemonia:

O saber popular politizado, condensado em práticas políticas participativas, **torna-se uma ameaça às classes dominantes** à medida que ele reivindica espaços nos aparelhos estatais, através de conselhos etc. com caráter deliberativo. Isto porque o saber popular estaria invadindo o campo de construção da teia de dominação das redes de relações sociais e da vida social. (GOHN, 2012, p. 57 grifo nosso).

Cabe-nos, pois, identificar se essas limitações à participação democrática são persistentes no processo de implementação. Durante as entrevistas, quando questionados acerca de como se dava a participação das entidades no acompanhamento do PME, obtivemos as seguintes respostas:

A participação na última COMUDE, para a avaliação do plano, ela foi bem estranha, né? Porque o governo fez uma tirada de delegados de forma que **não contemplou o núcleo popular**. Ele contemplou apenas os orientandos governamentais. Então foi uma coisa bem estranha mesmo. Entendeu? Uma coisa bem antipopular digamos né? (E01FMPE, grifo nosso).

Participaram os estudantes, os professores, mas é como eu disse né, a tirada de delegados foi bem diferente da que a gente já está acostumado, que é bem ampla e geralmente todos tem o direito de participar né? Então assim, **teve duas conferências. Teve a popular e teve a que o governo puxou** que foi totalmente fechada. (E01FMPE, grifo nosso).

Não, não. **A gente tem muita dificuldade na participação, no acompanhamento do plano...** por via do sindicato é que a gente consegue fazer a discussão, mas por via do fórum não. Infelizmente, **o governo não abre o diálogo relativo às questões de monitoramento**. É uma caixinha fechada né! É uma caixinha fechada, aí a gente tem que procurar por outras vias. (E03FMPE, grifo nosso).

Não. É... nós na verdade... eu tinha feito uma proposição não formal na hora do grupo de trabalho que era **importante uma discussão... que antes de uma COMUDE passasse pelo Conselho Municipal de Educação pra ver...** o que eu acho que o conselho aqui no Recife, ele é responsável institucional pela avaliação dos programas, todos os problemas educacionais do sistema municipal de ensino do Recife e de fato **nós não fomos, nós não estivemos incluídos, nesse processo.** Então fomos convidados à COMUDE, **então não houve nenhuma formalização do conselho sobre o processo de monitoramento.** (E08CME, grifo nosso).

Observa-se que, de acordo com as falas dos representantes dos segmentos sociais, o processo de acompanhamento da implementação do PME do Recife não tem ocorrido de forma democrática. Esse discurso é contrariado pelas falas dos representantes do segmento do governo, que apontam para um processo democrático de monitoramento e avaliação do plano, notadamente na realização da Conferência Municipal de Educação:

Então, embora nós fôssemos mediadores junto com o Fórum Municipal de Educação, todos eram servidores, né? Mas uma das coisas interessantes foi que não éramos nós que deveríamos ficar com a coordenação e com o registro. Então a gente elegia um coordenador dentro do grupo que a gente estava mediando e a gente elegia um secretário né? Pra poder fazer as anotações. Então assim, **a gente entendeu que foi o processo democrático, mais democrático possível dentro do tempo que a gente tinha.** Está entendendo? Então foi bem interessante, sabe? Essa... na verdade eu entendo que isso foi um acompanhamento, um monitoramento do plano municipal. Entendeu? Meio que na metade dele vamos acompanhar, vamos ver como é que vai acontecer aqui. Entendeu? (E10SME, grifo nosso).

Quem convidou os representantes realmente não foi a Secretaria de Educação. Eu entendo que a Secretaria de Educação apoiou, entendeu? Mas quem realmente conduziu, quem chamou e tal foi o Fórum Municipal de Educação. **O Fórum ficou com essa questão de mobilizar...** mas é como eu te disse, o fórum, ele pediu ajuda à secretaria, então dentro daquilo que a secretaria conseguia fazer, ela **mobilizou as instâncias, mobilizou os segmentos, mobilizou a sociedade, né?** Então liberou, por exemplo, professores que eram representantes, entendeu? Para participar. Então assim, dentro daquilo que havia possibilidade de ser feito, eu entendo que a secretaria fez. Sabe? (E11SME, grifo nosso).

Então foi um evento...**contou com a participação muito ostensiva da sociedade civil, né?** Eu achei bem interessante essa questão, foi minha primeira COMUDE na verdade, **achei bacana essa participação da sociedade civil do processo, né? De forma muito democrática,** muito ativa, apesar das motivações políticas, né? Destaco um ponto que eu acho interessante, foi a participação dos estudantes secundaristas, né tiveram a participação muito bacana na discussão do nosso grupo, apesar de não ser necessariamente o público atendido, né? Pela rede municipal de ensino do Recife, mas foi bem bacana. Então tinha bastante participação na COMUDE. (E12SME, grifo nosso).

Nós tínhamos membros do governo, representantes dos servidores, os servidores não docentes, os servidores docentes, membros do conselho tutelar, Conselho Municipal de Educação, as pessoas com deficiência, é... universidade, gestores escolares, professores... é isso, acho que foi isso. Aí participou também o Conselho Municipal de Assistência Social. **Então tinha bastante representantes das entidades, né? Nos diversos segmentos da sociedade.** (E10FME, grifo nosso).

Essa contradição entre os discursos revela um descompasso no entendimento da categoria participação. Concordamos com Demo (1993) ao entender a participação como uma categoria histórica que se constrói nas relações sociais em um processo de conquista, no qual o homem se constrói como sujeito da história. Nas palavras de Demo (1993):

Participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Com isso, **participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão**, como algo já preexistente, porque não seria produto de uma conquista, seria uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. (DEMO, 1993, p. 18, grifo do autor).

Em Recife - PE, a mensagem de promoção da participação e do protagonismo local enaltecida pelos representantes do governo do município parece ser interpretada mais como um dever administrativo imposto pela lei, a um convite e mobilização em prol de uma real participação política. Ou seja, no processo de implementação do PME do Recife, a mobilização da participação da sociedade se deu de forma limitada a espaços concedidos pela Secretaria de Educação, não constituindo um processo de participação democrática autêntico. Tal situação, conforme atesta a construção desta pesquisa, é uma consequência do caráter de pseudoparticipação da sociedade, e ainda do controle decisório por parte das estruturas de domínio político, presentes no processo de elaboração do PME.

Por outro lado, cabe ressaltar que enquanto espaço de luta e resistência, em Recife tivemos a mobilização das entidades sociais e acadêmicas que constituíram o Fórum Municipal Popular de Educação (FMPE), responsável, entre outras funções, pela realização da Conferência Municipal Popular de Educação. A constituição do FMPE do Recife seguiu o movimento nacional, quando em 2016, com o contexto político do golpe que resultou no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, houve a intensificação de medidas centralizadoras como a destituição do Fórum Nacional de Educação - FNE, com a retirada de representações acadêmicas junto ao FNE, e a intervenção do governo na realização da Conferência Nacional de Educação de 2018. Como forma de repúdio, as entidades comunicaram sua retirada do FNE, e anunciaram a constituição do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e a construção da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), como estratégia de mobilização em torno da defesa da participação popular na construção das políticas públicas. Em Recife, houve esse mesmo movimento com a criação do Fórum Municipal Popular de Educação do Recife, responsável pela coordenação das COMUPES. Esses

acontecimentos ocorridos no âmbito nacional e municipal evidenciam o movimento de enfraquecimento dos espaços de participação democrática no País.

Em relação a atuação dos fóruns de educação do município, identificou-se o questionamento por parte dos entrevistados acerca da autonomia para a realização de suas funções, especialmente do fórum ligado ao governo. Quando questionado sobre o papel do fórum no acompanhamento do PME, os representantes ressaltaram a relação de dependência do fórum junto ao governo:

A função do fórum, eu costumo dizer que ela é institucional. Ela é **uma função totalmente institucional** e que ela perpassa, e algumas demandas ... É como eu disse a você, queira ou não queira o fórum é institucional. Então por ele ser institucional, a gente não tem muito de ir contra, embora por mais que digam assim, “não, mas eu brigo, eu falo”. Mas **não é a mesma coisa de que você é livre. Você não tem essa autonomia não.** Porque **tudo depende do governo.** Se é uma formação, você depende do governo. Se é o material, um coffee break, você depende do governo. Então, essa é... **é uma autonomia meio que fajuta.** Entendeu?! (E07FME, grifo nosso).

A gente que é do **fórum não tem acesso aos dados**, aí fica meio que... é um fórum que não vejo... vamos dizer assim, ele tem o poder de, mas não reagir sobre, porque **não tem autonomia.** (E09FME, grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, o representante do Conselho Municipal de Educação questionou a atuação e a forma de escolha dos representantes do FME:

O **presidente do fórum é do segmento do governo** no conselho municipal, tá? É que eu acho que **precisava ser uma pessoa mais isenta** pra fazer esse acompanhamento. Né? Porque qual é o objetivo do fórum? É de acompanhar, de monitorar se as ações... **será que um representante do governo tem a imparcialidade de fato?** Acompanhar se as metas estão sendo cumpridas? Eu acho... eu arrisco até afirmar que há um comprometimento da imparcialidade aí nesse caso. (E04CME, grifo nosso).

Essas declarações revelam as limitações do papel do fórum, e de modo geral das instâncias que são responsáveis pelo acompanhamento do PME do Recife, assim como a atuação na gestão da educação municipal de forma ampliada. Em sentido amplo, os fóruns de educação representam uma conquista da sociedade brasileira no que se refere à democratização da gestão da educação. Para sua atuação, estes devem ser fortalecidos em sua autonomia política, na medida em que devem ser concebidos como órgãos de Estado. Contudo, a vinculação do FME ao órgão do governo, reforçada com a falta de autonomia financeira do fórum, reverbera em uma fragilidade desse processo de democratização, estando a mercê das oscilações do governo.

De fato, Souza (2008, p. 95) chama a atenção para o novo sentido que o termo autonomia tem revelado ao ser apropriado pelo projeto neoliberal, sendo conectado a uma “lógica economicista e a conseqüente redefinição ou adequação das finalidades educacionais às demandas particulares do avanço do capital”. Assim, observa-se que após a reabertura democrática no Brasil, alguns conceitos do campo democrático como participação, autonomia passaram a ser utilizados pelo viés neoliberal, sendo utilizados como meros instrumentos legitimadores das ações pensadas e decididas por instâncias superiores em detrimento dos reais beneficiários pelos serviços públicos (TEIXEIRA, 2001).

Em sentido legítimo, a autonomia tem a ver com liberdade. Esse sentido se justifica na própria etimologia da palavra autonomia que tem origem grega, da junção de “*autos*” (si mesmo) e “*nomos*” (lei), que significa autodeterminar-se, auto realizar-se. Assim, autonomia tem a ver com autogoverno, sendo que está relacionado ao sentido de liberdade na perspectiva de planejar e promover a transformação política e social com vistas ao bem da coletividade. No entanto, dadas as condições históricas de colonização e subordinação política e social do Brasil, o exercício da autonomia é sempre relativizado, pois “sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações”. (GADOTTI, 2000, p. 23).

Para o exercício legítimo da autonomia, Santos (2017, p. 73) esclarece que “uma das condições fundamentais para que haja autonomia na gestão educacional é a participação da sociedade no processo de tomada de decisões”. Além disso, é preciso que haja autonomia financeira e administrativa dos órgãos colegiados. Nesse sentido, a democratização da gestão da educação passa pela autonomia dos sujeitos, sendo a participação condição inerente desse processo, porém uma participação crítica e não concedida pelos órgãos centrais do governo.

Na contramão desse conceito, observa-se assim, pelas falas elencadas, que esta autonomia está longe de acontecer no contexto de atuação das entidades responsáveis pela implementação do PME do Recife. De forma potencial, os fóruns e conselhos de educação precisam ser canais capazes de contribuir para a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público” (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013). Ou seja, essas instâncias devem se constituir em espaços de mobilização das políticas educacionais locais e da defesa do direito à educação, articulando e promovendo reflexões e debates, planejamento, dentre outras ações de cunho político.

Em contraponto a esta perspectiva de submissão ao governo do município, as entidades sociais e acadêmicas constituíram o Fórum Municipal Popular de Educação (FMPE) do Recife, com o objetivo de ser este um espaço de organização e mobilização social com vista à reversão desse processo, pautando-se no paradigma da gestão democrática. Nesse sentido, podemos

inferir que a constituição do FMPE se configura como um processo de luta, conquista dos segmentos da sociedade. No entanto, sabe-se que esse processo não é livre de disputas. Sobre o papel do FMPE em relação ao acompanhamento do PME, o representante ressaltou a dificuldade de diálogo entre o fórum popular e os segmentos do governo:

O papel do fórum é justamente esse de **propor discussões com o governo** acerca da aplicação das metas, né? E o monitoramento da aplicação das metas, são duas questões. Só que **infelizmente como não há diálogo com o ente do governo** fica mais difícil. A gente vai, a gente precisa ir por outro caminho, por outras vias pra se ter esse monitoramento, e a gente vê que quando não é aplicado da forma que se propõe, a gente tenta novamente fazer o diálogo pra que isso seja... tenha mais ampla participação, mas infelizmente como eu disse: **não há acesso a todas as informações**. [...] a “caixinha” do governo ela é fechadinha. Né?! Faz com que o **movimento popular fique de fora das decisões**. (E02FMPE, grifo nosso).

Outra dificuldade apontada pela representação do fórum popular foi justamente a existência de dois fóruns de educação no município, que mostra uma divisão entre segmentos da sociedade civil, sindicatos e a esfera do governo:

Agora você vê que **a gente tem uma certa dificuldade justamente porque existem dois fóruns, né? Um** composto por pessoas totalmente **ligado ao governo**. E o **outro é composto por entidades** que não tem nada a ver com o governo, que são entidades da sociedade civil, entidades da educação, né? Isso com todos os segmentos incluídos, inclusive a Universidade Federal. Tanto federal, como a estadual, né? E de fato a gente tem essa **dificuldade tremenda justamente por causa dessa divisão**. (E01FMPE, grifo nosso).

Este contexto levantado pelos entrevistados, especialmente os obstáculos que o fórum popular tem enfrentado no que diz respeito ao diálogo com o governo, assim como a própria existência de dois fóruns de educação no município, reverbera uma prática de gestão centralizadora. Os fóruns de educação, de modo legítimo, são “instâncias fundamentais e espaços permanentes para o debate, a construção e o acompanhamento das políticas educacionais, bem como da fiscalização da gestão da educação” (SOUZA, 2017, p. 32). Essa natureza fiscalizadora, por vezes incomoda os governos, notadamente aqueles que não possuem apreço à democracia e à defesa dos direitos sociais. Assim, com base nos depoimentos dos entrevistados, pode-se dizer que a transparência das informações e a comunicação na gestão dos resultados em relação ao PME do Recife é um obstáculo que perdura desde a aprovação do Plano, quando o texto original foi modificado pela gestão sem aprovação da comunidade escolar e das instituições envolvidas no processo.

Na perspectiva de aprofundar a reflexão sobre a atuação dos segmentos políticos e sociais no acompanhamento do PME do Recife, questionamos sobre como foram realizadas as últimas COMUDEs, tanto a Conferência Municipal de Educação promovida pelos órgãos do governo, quanto a Conferência Popular realizada pelo FMPE. Objetivo foi apreender como se deu a atuação de cada categoria durante o processo de avaliação do Plano. O representante do FME informou que a última COMUDE realizada em 2021 incluiu diferentes segmentos da sociedade e foi organizada pela própria Secretaria Municipal de Educação em parceria com o FME:

Olhe, em dois mil e vinte e um se eu não estou enganada... a gente teve uma como é que se diz? Uma conferência, né? A COMUDE. Nessa **COMUDE a gente reuniu vários segmentos né?** De vários, de vários grupos e aí a gente dividiu em quatro grupos. Certo? Cada um desses grupos ficou com um eixo, né? Então tinha o eixo do pessoal da inclusão, tinha o eixo da educação superior, tinha... eram quatro grandes eixos, entendeu? E aí um desses eixos eu fiquei com ele, um desses eixos, né? Pra ser mediadora na verdade. E aí foi bem interessante porque **a própria Secretaria de Educação organizou junto com o Fórum Municipal de Educação...** e aí esses mediadores, eles avaliando com os segmentos que estavam participando cada uma das metas, entendeu? (**E08FME**, grifo nosso).

Outro entrevistado complementou ao relatar os segmentos que participaram da COMUDE:

Nós tínhamos membros do **governo, representantes dos servidores**, os servidores não docentes, os servidores docentes, membros do **conselho tutelar, Conselho Municipal de Educação**, as **pessoas com deficiência**, é... **universidade**, gestores escolares, professores... é isso, acho que foi isso. Aí participou também o Conselho Municipal de Assistência Social. Então **tinha bastante representante das entidades**, né? Nos diversos segmentos. Da sociedade. (**E10SME**, grifo nosso).

Os relatos acima revelam o contexto de influência dos segmentos do governo nas “relações estabelecidas na arena de formulação e implementação de políticas” (BALL & BOWE, 1992). Nos relatos, observa-se a tendência à propagação de uma ideia de construção democrática da COMUDE realizada no ano de 2021. No entanto, tem-se uma contradição ao ser revelado que o grupo do governo, liderado por representantes da Secretaria Municipal de Educação, deteve a centralidade da condução da COMUDE, evidenciando que os segmentos sociais atuaram mais na perspectiva de legitimar as decisões tomadas pelo grupo atrelado ao governo.

Sobre essa forma de atuação, Dourado (2006, p. 45) chama atenção para o conceito de participação tutelada, restrita e/ou funcional. Segundo o autor essa participação tutelada se configura como uma “concessão do Poder Público, em que os sujeitos respondem com uma

postura de obediência e subordinação; restrita, ora compreendida como atuação reduzida, ora limitada, num contexto de autonomia regulada e com parâmetros rígidos de atuação”. Ao tentar imprimir o sentido democrático no monitoramento do Plano, o discurso político provoca, não sem intenção, a desconsideração dos limites de participação que caracteriza a atuação dos segmentos sociais no processo de acompanhamento do PME.

Dando continuidade, o último ponto da entrevista girou em torno do entendimento acerca da importância do PME para a gestão da educação municipal. Nesse sentido, objetivou-se identificar as concepções construídas pelos sujeitos locais sobre o PME, e as possíveis repercussões na atuação política dos sujeitos, assim como as coerências e contradições relacionadas ao próprio texto da política e a discussão teórica sobre os planos de educação. Em linhas gerais, os entrevistados destacaram os planos de educação como instrumentos norteadores das políticas educacionais:

Eu acho que é o **norte**, né? O estabelecimento das **metas pactuadas com a sociedade** e eu acho que tem que ser o norte da gestão. E o alcance dessas metas precisaria ser, né? Acho que todas as metas do PNE deveriam estar contempladas no planejamento estratégico da Prefeitura. Acho que o PNE é um importante instrumento, né? Um **pacto do poder público com a sociedade civil** organizada e que na minha avaliação deveria ser o norte para a construção de todas as políticas públicas que vão ser desenvolvidas no município. Então, essa é a minha avaliação. (E04CME, grifo nosso).

Então, eu acho que o **Plano Municipal da Educação é muito importante, principalmente para qualquer implantação de política**, né? De **continuidade de políticas**, entendeu? Então assim a gente precisa ter muito claro isso né? Eu acho que Plano Municipal, Plano Estadual, Plano Nacional de Educação é um documento que a gente poderia... que a gente **deveria ter ele vivo**, né? A gente deveria ter ele sempre na nossa cabeça mesmo, entendeu? (E12SME, grifo nosso).

Eu acho que na minha visão ele é um **direcionamento das políticas públicas**, viu?! (E09FME, grifo nosso).

No âmbito do planejamento educacional, a concepção do Plano de Educação como uma política de Estado, defendida pelos entrevistados, é fator relevante no sentido de combater a descontinuidade das políticas educacionais, que é marca na história da Educação Brasileira. Nessa perspectiva, Dourado (2016) destaca a necessidade dos planos de educação se tornarem epicentro das políticas educacionais nos diversos níveis de atuação. Contudo, Saviani (2014) chama a atenção para a existência de obstáculos filosóficos/ideológicos, obstáculos legais, políticos e financeiros para a real concretização dos planos de educação. Ou seja, para que o projeto de educação alinhado à perspectiva de uma qualidade social tenha viabilidade, é preciso diminuir consideravelmente as desigualdades sociais, enfrentando a resistência histórica dos

governos aliados aos interesses da classe dominante em investir na educação pública brasileira, sendo necessário ainda a adoção de políticas públicas consistentes e contínuas.

Além disso, outro ponto que foi levantado na fala de uma das entrevistas diz respeito aos limites a participação da sociedade na construção e no acompanhamento das políticas públicas, com destaque nesta pesquisa para os planos de educação:

Olhe, o plano deveria ser um instrumento para que a gestão escutasse a demanda da cidade [...] seria esse instrumento a voz do que a população percebe de necessidade no âmbito da educação. Eu vejo o plano municipal como a fala da população do que deseja para educação. **Agora também me arrisco a dizer que a população não está preparada pra fazer essa discussão e dizer o que educação quer né?** Então eu acho pertinente, mas eu acho que **a gente ainda precisa preparar melhor essa população.** (E11FMPE, grifo nosso).

De fato, a participação real não representa uma construção de fácil efetivação na sociedade, notadamente para a sociedade brasileira que é marcada pela prevalência das práticas de colonialidade. Sobre essa realidade, Jessé de Souza (2017) traz uma contribuição importante ao refletir sobre o fenômeno da escravidão como fator decisivo para a prevalência de relações sociais excludentes e que marca negativamente a cultura política do país. Assim, o fenômeno da tendência a não participação social na construção e efetivação das políticas públicas no Brasil possui uma raiz histórica da colonização, assim como a experiência de regimes autoritários ao longo da história. Sem desconsiderar esses entraves, que sem dúvida constitui obstáculos para a construção de uma cultura política que favoreça práticas de participação real, destacamos também a profunda desigualdade social que é traço histórico da formação da sociedade brasileira. Sobre esse cenário, Gomes (2005) diz que a falta de cultura política também é um problema da política contemporânea:

A política contemporânea aparece como incapaz de satisfazer os requisitos da Democracia em seu sentido mais próprio. [...] falta cultura política, ou seja, efetividade das práticas políticas civis. [...] Este sentimento se reforça pela impressão de que, com efeito, as indústrias da notícia, do lobby e da consultoria política têm muito maior eficácia junto à sociedade política e ao Estado que a esfera civil. Haveria como que uma marginalização do papel dos cidadãos (GOMES, 2005, p. 04).

Sobre a atuação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas públicas, os planos de educação parecem ser uma política que avança no sentido da construção de políticas de Estado e que apresenta espaço para a construção democrática com as conferências e fóruns de educação. Contudo, Vieira (2014) chama atenção para o fato de que:

As evidências parecem fazer crer que, **enquanto a sociedade civil se ocupa com os planos de educação, os governos levam adiante seus projetos por mecanismos outros**. É certo que os “contextos de influência” incorporam demandas da sociedade civil, mas, vale lembrar, apenas até certo ponto. Diante de tais circunstâncias, cabe a pergunta: Para que servem os planos? Os planos, como bem se sabe, em princípio, servem para orientar decisões. Nem por isso deixam de ser instrumentos de legitimação de grupos no poder, de obtenção de consensos e de atendimento a demandas exercidas sobre os governos. Por isso mesmo, costumam também ser objeto de dissenso. (VIEIRA, 2014, p. 66-67, grifo nosso).

Sem dúvidas, a aprovação do atual Plano Nacional de Educação representa uma conquista para a sociedade brasileira, apesar de apresentar pontos críticos, que são resultados da disputa de interesses entre as “redes políticas” (BALL, 1992) que protagonizaram a formulação dessa política: órgãos do governo, segmentos da sociedade civil e acadêmica, grupos de empresários da educação, profissionais da educação, alunos e pais. Concordamos com Dourado (2016) ao inferir que os planos de educação, quando são produto de um processo coletivo, reúne posições consensuais, e em última instância promove um maior compromisso dos diferentes setores no monitoramento e controle social da execução do que foi expresso em lei. Essa perspectiva reforça a importância da participação da comunidade na formulação das políticas educacionais, não sendo apenas “ator coadjuvante em programas esporádicos” (GOHN, 2012, p. 22).

Nesse sentido, revela-se a necessidade da construção da participação real, aquela que diz respeito às decisões políticas fundamentais, ou seja, aquela que é própria da sociedade. Nessa direção, apoiamo-nos também em Freire (2006), em sua obra “*A Educação na cidade*”, para a melhor compreensão do sentido de participação:

A participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração de setores populacionais devessem e pudessem dar a Administração Pública. A participação vai mais além, implica por parte das classes populares um estar presente na história e não simplesmente nela estar representada, implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões, e não só de fazer o já programado. (FREIRE. 2006, p, 32).

Com isso, em que pesem, nas últimas décadas, as intenções democráticas e mesmo os processos participativos de construção de planos educacionais, ainda é notável a distância existente entre as diretrizes estabelecidas nos planos relativas à articulação dos entes federativos e a promoção do protagonismo local, com foco na participação ampla e democrática nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos PMEs.

Em Recife, conforme os achados da nossa pesquisa, observa-se pouca participação efetiva das entidades que são responsáveis pelo acompanhamento do PME. De acordo com os

dos entrevistados, no que se refere à transparência e à comunicação na gestão dos resultados do PME, existem dificuldades desde o início da aprovação do Plano, quando este foi modificado pelo governo em detrimento do documento aprovado na COMUDE. De fato, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, restou evidenciada a dificuldade na atuação dos sujeitos em uma perspectiva coletiva e institucional. Ou seja, muito embora as entidades, como o Conselho Municipal de Educação, o Fórum Municipal de Educação, tenham feito parte formalmente de processos, como a presença representativa nas COMUDEs, a pesquisa não encontrou elementos indicativos de uma participação política por parte desses colegiados.

Esse cenário repercute o contexto mais amplo de esvaziamento do PNE nos últimos governos do Brasil. Como destacado neste capítulo, a descontinuidade das ações do Governo Federal no cenário do PNE, notadamente com a crise política desencadeada pela destituição da presidente Dilma em 2016, resultou no aprofundamento das políticas de ajustes neoliberais, por meio do reforço da agenda neoliberal e ultraconservadora. Isso somado às circunstâncias provocadas pela pandemia da Covid-19, indicam o esvaziamento das ações de monitoramento e avaliação da implementação dos planos locais por parte das entidades responsáveis por esse monitoramento.

Além desses fatores citados acima, a fala dos entrevistados também ressalta a dificuldade de construção de uma cultura de participação política efetiva da sociedade brasileira, que é marcada pela colonialidade e profundas desigualdades sociais. Com isso, temos que é preciso avançar na construção de bases para uma educação política, promover processos de reflexão formativos que contribuam para uma melhor atuação política da sociedade civil. É preciso ainda investir na criação de espaços de deliberação por meio da democratização do processo de formulação das políticas públicas.

Nesta direção, realçamos a atuação do Fórum Municipal Popular de Educação do Recife, que é fruto do movimento de construção e consolidação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE). A instituição do FMPE do Recife, assim como a realização das conferências populares de educação, representa espaços coletivos de resistência e proposição de políticas educacionais em defesa dos direitos sociais conquistados historicamente, especialmente a educação pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objeto de estudo o Plano Decenal de Educação do município do Recife – PE (2015 – 2025), com foco na análise do contexto de implementação do plano, na perspectiva de compreender a atuação dos sujeitos locais nesse contexto da gestão da educação municipal, evidenciando os movimentos de participação democrática e as aproximações e/ou distanciamentos para a construção de uma gestão democrática da educação. Como referencial teórico metodológico, adotou-se a “Abordagem do Ciclo de Políticas” ou “Policy Cycle Approach” proposta por Stephen Ball e seus colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994). Considera-se que essa abordagem apresentada por Ball contribui nos estudos sobre políticas educacionais, pois envolve recursos que permitem aos pesquisadores compreender como as políticas são produzidas, focando as consequências dos interesses de mercado presentes no campo da educação.

Nesse sentido, tendo por base o problema de pesquisa relacionado à análise da atuação dos sujeitos locais em relação ao contexto da implementação do PME do município do Recife – PE, realizou-se ao longo do estudo uma discussão do ciclo da política, na perspectiva de revelar as influências sobre o processo de “implementação” do PME, as arenas de disputa nos três principais contextos que compõem a abordagem original do ciclo de políticas (contexto de influência, contexto da produção de texto e contexto da prática), evidenciando os efeitos em relação ao processo de democratização da gestão da educação e a atuação dos sujeitos locais. Como anunciado anteriormente, a adoção do município do Recife – PE como campo de pesquisa levou em consideração o contexto de crescente avanço de políticas educacionais que se alinham ao modelo de gestão gerencial, o que provoca um campo de disputa em relação ao paradigma da gestão democrática notoriamente destacada nos textos dos planos de educação.

Como procedimentos metodológicos, esta pesquisa, de corte qualitativo, utilizou, em primeiro momento, a pesquisa bibliográfica e documental, buscando o aprofundamento sobre as produções relacionadas ao nosso objeto de estudo e análise de documentos relacionados ao PME: lei, textos de projetos, ações, programas. Realizou-se ainda a pesquisa de campo, utilizando como instrumento de coleta de dados a entrevista semiestruturada, de modo que as entrevistas foram realizadas de forma online, com interação simultânea através de videoconferência pelo GoogleMeet. Foram entrevistados um total de doze representantes das entidades responsáveis pelo monitoramento da implementação do PME do Recife - PE: Fóruns Municipais de Educação; Conselho Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Educação.

Em linhas gerais, com as entrevistas buscou-se apreender como os sujeitos percebem as ações políticas implícitas nesse processo de implementação do PME, assim como as ações da gestão municipal são orientadas no processo de execução das políticas no âmbito local e as influências do âmbito nacional e global.

No segundo capítulo, foi realizado um mapeamento das pesquisas relacionadas aos descritores: Plano Municipal de Educação (PME) e Gestão Educacional no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) no período 2014-2021. Verificou-se um número considerável de pesquisas produzidas desde a aprovação do atual Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014. Do exposto, observou-se que apesar de existir considerável arcabouço teórico, as pesquisas estão mais direcionadas para a análise dos processos de elaboração dos planos de educação, de modo que esta pesquisa avança para o processo de implementação da política. Delimitando as pesquisas para as realizadas no estado de Pernambuco, notadamente no município de Recife- PE, que estão relacionadas ao plano de educação, identificou-se um número limitado de pesquisas, sendo que nenhum dos trabalhos apresentados utilizou como referencial teórico-metodológico a abordagem do ciclo de políticas de Ball (1994) para a análise da política. Em linhas gerais, o conjunto dessas pesquisas revela a intensificação da adoção de novas formas de gestão educacional norteadas pelos pressupostos gerenciais e neoliberais no Estado de Pernambuco e no município do Recife – PE, fato esse que também identificamos nos achados desta pesquisa e serão evidenciados mais a seguir.

O terceiro capítulo trouxe uma contextualização do campo das políticas educacionais, com destaque para a repercussão do paradigma neoliberal e as estratégias de atuação do capital que influenciam nesse processo. O objetivo foi mapear o contexto de influência (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) em que estão inseridas e são forjadas as Políticas Educacionais em um contexto ampliado, e a repercussão na educação brasileira e local. O estudo mostrou que analisar as políticas educacionais na contemporaneidade exige uma discussão sobre a repercussão do paradigma neoliberal e as formas engenhosas de atuação do Estado e do capital, estreitando gradativamente as relações entre o público e o privado. Diante desta “nova ordem” neoliberal e gerencial, a educação e todos os protagonistas deste processo passam a assumir papéis diferentes, frente ao novo contexto mundial e nacional.

A análise do contexto de influência evidenciou que, notadamente a partir das décadas de 1980/1990, na América Latina e no Brasil, as políticas educacionais têm sofrido forte influência de organizações multilaterais como: Banco Mundial, OCDE, Unesco, entre outras, as quais “orientam” aos países “adotar” suas “recomendações” e projetos de cunho neoliberal-

gerencial, sob a justificativa da garantia da “qualidade” da educação. Em especial, os documentos produzidos pelo BM têm sido utilizados como referências na produção dos documentos legais no Brasil e no mundo, construindo assim uma forte rede de influência.

No Brasil, os governos pós Ditadura Militar (1964 - 1985) avançaram na agenda neoliberal no campo das políticas educacionais. Esse fato foi evidenciado ainda no Capítulo 3 deste trabalho ao fazer uma recuperação das principais políticas no campo da educação adotadas nos governos do Brasil desde a década de 1990. Em suma, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), o gerencialismo ganhou força com a Reforma do Estado dos anos 1990. Em seguida, com os primeiros mandatos do governo Lula (2003-2006/2007-2010), observa-se grande influência do Movimento Todos Pela Educação, grupo empresarial que busca influenciar as políticas educacionais. Destacamos que muitas conquistas para educação brasileira foram alcançadas no governo Lula, especialmente a abertura de espaços para que a sociedade civil e política pudesse dialogar e participar da arena de lutas e disputas na agenda política com relação à educação. Contudo, a “aliança” demasiada com o empresariado parece ter sido o “erro” deste governo, gerando contradições que configuram um tensionamento entre uma perspectiva de educação democrática, e por outro lado, a prevalência de políticas de cunho gerencial, a exemplo do IDEB.

No governo Dilma Rousseff (2011-2014), houve a aprovação do atual Plano Nacional de Educação (2014 - 2024) pela Lei nº 13.005/2014. O PNE representou uma grande conquista da sociedade brasileira, pois, apesar das disputas e contradições, o plano avança no sentido de uma educação com qualidade social, sendo aprovado sem vetos pela presidente. Todavia, em 2016 o Brasil é marcado pelo golpe parlamentar, em que a presidente Dilma Rousseff sofreu o processo de impeachment, assumindo o poder o governo de Michel Temer (2016-2018), instaurando um período de radicalização do projeto liberal, com políticas ultraconservadoras, inclusive aprovando um novo regime fiscal com a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que ficou estabelecido o congelamento das despesas primárias, inicialmente por 20 anos. Tal medida comprometeu a materialização das metas do PNE 2014-2014. Em 2019 teve início o (des)governo Bolsonaro (2019-2022), um governo que agregou uma política ultra neoliberal e autoritário-fascista, agravando sobremaneira as desigualdades sociais com o sufocamento das políticas no setor social, com destaque nesta tese para o campo da educação. Como agravante potencial, nesse período o mundo e o Brasil vivenciou a pandemia da Covid-19, configurando uma crise sanitária global.

Atualmente vivenciamos o terceiro mandato do presidente Lula, eleito em uma das campanhas presidenciais mais acirradas do País. Com a vitória do atual presidente Luiz Inácio

Lula da Silva (2023-2026), um sentimento de esperança por um governo que atente para as políticas sociais ganha força. Já como avanço, identificamos o movimento das entidades sociais e educacionais juntamente com os órgãos do governo para a realização da CONAE 2024, evento convocado em caráter extraordinário pela Presidência da República, conforme estabelecido pelo Decreto Presidencial nº 11.697/2023. O tema central da CONAE 2024 é o “*Plano Nacional de Educação 2024-2034: Política de Estado para garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável*”. Sem dúvidas, a CONAE é uma conquista do movimento educacional brasileiro, sendo que a construção de um novo Plano Nacional de Educação deve ser realizada de forma democrática com o fortalecimento dos princípios da gestão democrática, dos direitos humanos, da inclusão, e do financiamento público para a qualidade da educação.

O Capítulo 4, intitulado “*A Política dos Planos de Educação e os Movimentos de Participação Democrática no Brasil e na Localidade*”, trouxe um resgate do contexto histórico da política de planos de educação no Brasil e a relação com os movimentos de participação democrática no campo da gestão educacional, com ênfase nas conferências de educação, evidenciando a disputa entre os projetos de educação defendidos pela esfera do governo e sociedade. Em síntese, destacou-se que a política de planos de educação foi inserida na agenda política do Brasil na década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932).

No ano de 2014, fruto das discussões promovidas pelas CONAEs 2010 e 2014, foi aprovado o atual Plano Nacional de Educação (PNE/Lei 13.005/2014), com a intenção de ser um instrumento direcionador da formulação das políticas educacionais do País para os próximos dez anos. Nesse sentido, apesar do contexto de disputa e contradições da política, o atual PNE 2014 - 2024 representou uma vitória da sociedade brasileira, avançando, principalmente, no campo do financiamento ao legitimar o investimento de 10% do PIB em educação e adotou o custo-aluno-qualidade. Sendo elaborado de forma participativa, o PNE 2014-2024 foi uma conquista da educação brasileira e favorece o planejamento integrado e colaborativo de ações entre entes federados.

Entretanto, observa-se que historicamente os planos de educação foram subjugados pelos governos, não assumindo o caráter de política de Estado, sendo que a sua materialização é um processo de luta constante, e depende de esforços políticos e de controle social. Diante dessa conjuntura, a implantação dos atuais planos de educação no Brasil tem se desenvolvido no bojo de um cenário político que, desde a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, fere o direito à educação de qualidade ao restringir o investimento de recursos no setor da educação. Além da impossibilidade financeira, no governo Temer tivemos a desconfiguração do FNE

criado em 2010, impactando na realização das CONAEs em seu caráter democrático com a participação de todos os segmentos da sociedade. Isso tem prejudicado a efetividade do monitoramento e do acompanhamento dos planos.

Nesse campo do monitoramento e avaliação, o presente trabalho fez um resgate das conferências de educação realizadas desde o período de redemocratização do Brasil, com destaque para as CONAEs de 2010, 2014 e as conferências populares de educação. Temos que as CONAEs são consideradas uma conquista da sociedade brasileira no sentido de mobilizar a participação popular no processo de discussão, formulação e acompanhamento das políticas educacionais. Contudo, com o golpe de 2016, a realização das conferências de educação foi comprometida, notadamente com a intervenção do governo na formação do FNE. Como movimento de resistência, várias entidades do campo educacional e social constituíram o FNPE e realizaram as conferências populares de educação desde o nível municipal ao nacional. As conferências populares de educação representam um importante movimento em defesa da participação democrática nas políticas educacionais, em especial na defesa do PNE enquanto política de Estado que corrobora para a garantia de uma educação pública, gratuita e de qualidade social.

No capítulo 4 ainda foi realizada uma interlocução entre o atual PNE (2014-2024) e o PME (2015-2025) do município do Recife, focando na análise do contexto de influência e no contexto da produção do texto (BALL, 1992; 1994). O Plano Municipal do Recife - PE (PME 2015 - 2025) foi instituído pela Lei Municipal 18.147/2015. Seu processo de formulação atravessou momentos críticos de disputa que repercutiram no texto da lei aprovada. Uma análise do contexto de influência mostrou que desde o processo de elaboração até o processo corrente de implementação, estratégias políticas são utilizadas como forma de fazer prevalecer o controle e a influência nos rumos da política pelo governo. Como exemplo de estratégias para influenciar a política, a gestão municipal tentou estabelecer o controle de coordenações dos grupos de debates na COMUDE destinada à elaboração do PME, assim como a institucionalização do Fórum Municipal de Educação – FME, feita por meio da Portaria Nº 895 de 08/06/2015, que teve sua coordenação vinculada ao Gabinete do Secretário de Educação do Município.

No contexto da produção do texto, notou-se que a Lei Municipal que aprovou o PME do Recife - Lei Municipal 18.147/2015, foi, em grande parte, copiado do Plano Nacional de Educação (PNE), tanto o texto da lei, quanto o anexo com as metas e estratégias. Em linhas gerais, o documento aprovado que institui o PME do Recife 2015-2025 apresenta pontos que são alvo de críticas pelas entidades acadêmicas e pelos segmentos sociais, considerando que

intensificam a lógica do mercado no âmbito das políticas educacionais, prática que vem caracterizando as políticas de educação no Recife, conforme levantamento realizado nesta pesquisa em relação às políticas educacionais adotadas no município no período entre 2015 - 2023. São exemplos as políticas de avaliação atrelada a bonificações, como o Prêmio "*Escola Do Futuro*", e o "*Bônus de Desempenho Educacional – BDE*" e o "*Programa Infância na Creche*", que está vinculado às parcerias público-privado.

Com isso, temos que esse cenário que envolve o processo de implementação do PME do Recife está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento da tese desta pesquisa, ao revelar que a política de planos de educação, e notadamente o PME do Recife, inseridos no contexto da governamentalidade neoliberal e gerencial, são enfraquecidos enquanto política de Estado, levando os sujeitos sociais a disputarem o campo da política a partir de diferentes formas de atuação na cidade do Recife – PE.

O último capítulo desta pesquisa, intitulado "*A Implementação do PME do Recife e a atuação dos Sujeitos Locais: interpretações e traduções da política*", evidenciou o contexto da prática da política em estudo. Ou seja, nesta etapa da pesquisa, buscou-se analisar o processo da implementação do atual PME do Recife, considerando a apreensão das formas de atuação dos sujeitos locais nesse processo. Conforme a abordagem do ciclo de políticas, é no contexto da prática onde a política pode ser reinterpretada e recriada, considerando as ações que os sujeitos exercem nas localidades, assim como podem ocorrer transformações e mudanças significativas naquilo que foi pensado como a política original. Nesse contexto também foi evidenciada as conferências municipais de educação e a inter-relação com as práticas de monitoramento e avaliação do plano.

Em suma, sobre o Plano Municipal de Educação do Recife, a despeito do processo conflituoso de sua aprovação, compreende-se que este representa um avanço para a política de planejamento e gestão da educação municipal, pois constitui-se como o primeiro Plano Municipal de Educação do Recife devidamente aprovado, conferindo indicadores e prazos estabelecidos para que, em regime de colaboração com a União e estado, envolvendo ainda um processo de mobilização popular com as conferências de educação, apesar da participação não ser considerada efetivamente democrática, tendo em vista as intervenções do governo nas decisões.

As análises das entrevistas com os sujeitos locais representantes das entidades responsáveis pelo acompanhamento do PME mostraram a existência de dificuldade em relação ao acesso às informações de monitoramento das metas do PME do Recife. De fato, durante toda a realização da pesquisa, o acesso a dados oficiais sobre a educação do município foi bastante

limitado, considerando inclusive que o município não apresentou os relatórios dos ciclos de avaliação no sistema de acompanhamento do Ministério da Educação - Portal PNE em movimento. Após pesquisas periódicas nos sites oficiais do município, tivemos acesso ao Relatório de Monitoramento do PME apresentado na XII Conferência Municipal de Educação (XII COMUDE), realizada no ano de 2021 e publicizado no portal da Secretaria Municipal de Educação, que traz alguns dados referentes às metas do PME, contudo sem detalhamento das informações.

Com os dados coletados a partir dos dados do relatório, que apesar de não apresentar informações mais detalhadas sobre as metas e estratégias, ainda foi possível fazer a análise da evolução dos indicadores de monitoramento do plano, notou-se que, em linhas gerais, muito precisa ser feito para o alcance das metas e para o real avanço da educação do município. Neste cenário, destacou-se as metas de universalização do acesso à educação básica (metas 1, 2, 3), pois os dados mostram que ainda falta um considerável caminho a ser percorrido para o município garantir o direito à educação, isso mesmo nas etapas obrigatórias. Mas, sem dúvidas, a meta mais desafiadora para o município diz respeito à ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender 70% da demanda apresentada. De acordo com o relatório, até 2019 o percentual de atendimento estava em apenas 29,85%, sendo que a esse passo o atingimento da meta até o final de vigência do PME não é alcançado, sem que haja maiores esforços nessa direção.

De todo modo, esse contexto de dificuldade e/ou ausência de dados concretos em relação à implementação do PME do Recife implica o entendimento de um cenário que é decorrente de uma construção histórica desse objeto de pesquisa. Ou seja, historicamente os planos de educação foram subjugados em relação aos planos de governo. Esse quadro de esquecimento dos planos pelos governos foi reforçado nesses últimos anos com o acontecimento da pandemia da Covid-19 e suas consequências nas ações de avaliação e monitoramento da implementação dos planos de educação nacional e subnacionais. Além da pandemia, as transições no governo federal, notadamente a partir do golpe político-judiciário-midiático vivenciado pelo Brasil com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no ano de 2016, impactou sobremaneira a continuidade das políticas educacionais, a materialização das metas do PNE, assim como dos planos subnacionais.

Sobre a participação dos sujeitos na implementação do PME do Recife, observou-se que, de acordo com as falas dos representantes dos segmentos sociais, o processo de acompanhamento da implementação do PME do Recife não tem ocorrido de forma democrática. De acordo com os achados desta pesquisa, notou-se que, em Recife - PE, a

mensagem de promoção da participação e do protagonismo local enaltecida pelos representantes do governo do município parece ser interpretada mais como um dever administrativo imposto pela lei, a um convite e mobilização em prol de uma real participação política. Ou seja, no processo de implementação do PME do Recife, a mobilização da participação da sociedade se deu de forma limitada a espaços concedidos pela Secretaria de Educação, não constituindo um processo de participação democrática autêntico. Tal situação, conforme atesta a construção desta pesquisa, é uma consequência do caráter de pseudoparticipação da sociedade, e ainda do controle decisório por parte das estruturas de domínio político, presentes no processo de elaboração e implementação do PME.

Por outro lado, cabe ressaltar que enquanto espaço de luta e resistência, em Recife tivemos a atuação de mobilização das entidades sociais e acadêmicas que constituíram o Fórum Municipal Popular de Educação (FMPE), responsável, entre outras funções, pela realização da Conferência Municipal Popular de Educação. Os fóruns populares de educação são espaços de mobilização da sociedade local para influenciar a formulação e o desenvolvimento das políticas educacionais locais e da defesa do direito à educação, articulando e promovendo reflexões e debates, planejamento, dentre outras ações de cunho político.

Em relação a atuação dos fóruns de educação do município, as declarações revelam a dificuldade de diálogo entre o fórum popular e os segmentos do governo, assim como a limitação da autonomia do fórum de educação ligado ao governo municipal. Os dados mostraram que a vinculação do FME ao órgão do governo, reforçada com a falta de autonomia financeira do fórum, reverbera em uma fragilidade desse processo de democratização, estando a mercê das oscilações do governo. Nas entrevistas ainda foi ressaltado que a transparência das informações e a comunicação na gestão dos resultados em relação ao PME do Recife é um obstáculo que perdura desde a aprovação do Plano.

De fato, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, restou evidenciada a dificuldade na atuação dos sujeitos em uma perspectiva coletiva e institucional. Ou seja, muito embora as entidades, como o Conselho Municipal de Educação, o Fórum Municipal de Educação, tenham feito parte formalmente de processos, como a presença representativa nas COMUDEs, a pesquisa não encontrou elementos indicativos de uma participação real no monitoramento do PME do Recife por parte desses colegiados.

Em relação a participação efetiva da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas, durante a pesquisa também foi ressaltada a dificuldade de construção de uma cultura de participação política efetiva da sociedade brasileira, que é marcada pela colonialidade e profundas desigualdades sociais. Com isso, temos que é preciso avançar na construção de bases

para uma educação política, promover processos de reflexão formativos que contribuam para uma melhor atuação política da sociedade civil. É preciso ainda investir na criação de espaços de deliberação por meio da democratização do processo de formulação das políticas públicas.

Todavia, realçamos a atuação do Fórum Municipal Popular de Educação do Recife, que é fruto do movimento de construção e consolidação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE). A instituição do FMPE do Recife, assim como a realização das conferências populares de educação, representa espaços coletivos de resistência e proposição de políticas educacionais em defesa dos direitos sociais conquistados historicamente, especialmente a educação pública.

Destarte, neste ano de 2024 vivenciamos mais um desafio no campo da política educacional que diz respeito a mobilização para a construção do novo Plano Nacional de Educação 2024 - 2034. No último semestre do ano de 2023 já foram realizadas conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação em preparação para a Conferência Nacional de Educação de 2024, cujo tema é: *“Plano Nacional de Educação 2024-2034: Política de Estado para garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”*. A CONAE 2024 possui caráter deliberativo e tem como objetivos: avaliar a implementação do PNE vigente; subsidiar a elaboração do próximo PNE (decênio 2024-2034); e contribuir para a identificação dos desafios e necessidades educacionais.

O PNE é um instrumento de planejamento e gestão da educação que favorece a orientação do investimento na área, além de referenciar o controle social e a participação cidadã, a partir dos órgãos de monitoramento, conselhos e fóruns de educação. Assim, é necessário retomar o PNE como epicentro das políticas educacionais do país, sendo primordial para o Brasil voltar a avançar em educação e reduzir as desigualdades educacionais e sociais.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo. **Avaliação educacional: regulação e emancipação:** para uma sociologia das políticas educativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.
- AGUIAR, M. A. da S.; DOURADO, L. F. (org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas.** [Livro Eletrônico]. Recife: ANPAE, 2018.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. **Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares.** *Educar*, n. 31, Curitiba: Editora UFPR, 2008, p. 129-144. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a09>> Acesso em: 23 de janeiro de 2018.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Planos de Educação e Ações Articuladas.** Coletânea 3, Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.
- AMARAL, N. C. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais.** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. <https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70262>
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, Helder Nogueira. FNE, Conae e PNE Por uma referência social na política educacional. *Revista. Retratos da Escola, Brasília*, v. 8, n. 15, p. 473-487, jul./dez. 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/Joana%20Dark/Downloads/454-1542-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Joana%20Dark/Downloads/454-1542-1-PB%20(2).pdf)> Acesso em: 12 de abril de 2019.
- APPLE, Michael W. **Educando à Direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade.** Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Revisão técnica de José Eustáquio Romão. São Paulo, Cortez – Instituto Paulo Freire, 2003.
- ARAGÃO, Wilson Honorato. LELIS, Lúcia de Fátima Gomes de. **O Plano de Desenvolvimento da Educação e a Gestão Democrática das Escolas de Educação Básica Pública.** Anais Congresso Internacional da *Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Education - AFIRSE: Políticas Educacionais e Práticas Educativas*, João Pessoa/PB, 2009.
- AZANHA, Mario José Pires. **Política e Planos de Educação no Brasil:** alguns pontos para reflexão. *Caderno de Pesquisa*, nº 25. São Paulo, 1993, p. 70-78. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/943.pdf> Acesso em: 30 de junho de 2017.
- AZEVEDO, J. M. L. **Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica.** *Revista Retratos da Escola, Brasília*, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.
- BALL, S. J. **Education reform: a critical and post structural approach.** Buckingham: Open University Press, London, 1994.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. **La privatización encubierta en la educación pública**. Instituto de Educación, Universidad de Londres, 2008.

BALL, Stephen J. *Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação*. Currículo sem Fronteiras, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>> Acesso em: 20 de setembro de 2021.

BALL, Stephen J. **Educação Global S. A.:** novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, Stephen J. **Profissionalismo, gerencialismo e performatividade**. Cadernos de pesquisa, v. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.

BALL, Stephen J.; BOWE, Richard; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educacion: examen del Banco Mundial**. Washington, 1995.

BARROS, R. F.; FERREIRA, E. B. **Os Planos Municipais de Educação no contexto do PNE 2014-2024:** apontamentos sobre a implementação da política. Jornal de Políticas Educacionais. V. 13, e65860. Agosto de 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/65860>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2023.

BASTOS, Remo. **Capitalismo e crise:** o Banco Mundial e a educação na periferia capitalista. 1ª ed. – Curitiba: Editora Prismas, 2016.

BAUER, Adriana; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate**. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 41, n. spe, p. 1367-1384, dez. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S15177022015001001367&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 03 nov. 2021.

SCHMIDT, Beatriz; PALAZZI, Ambra; PICCININI, Cesar Augusto. **Entrevistas online: potencialidades e desafios para coleta de dados no contexto da pandemia de COVID-19**. REFACS (online) Out/Dez 2020; 8(4). ISSN: 2318-8413 DOI: 10.18554/refacs. v8i4.4877

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. vol. 1. Brasília: UNB, 2010.

BOGATSCHOV, Darlene Novacov. **BNC-Formação:** políticas para formação de professores no Brasil e a interlocução com as diretrizes da OCDE. Revista e-Currículo, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 1335-1359, jul./set. 2022.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da Educação Brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUSA, Donaldo Bello de. MARTINS, Ângela Maria, (Orgs.). **Planos de**

Educação no Brasil: planejamento, políticas e práticas. São Paulo. Editora Loyola, 2014. (p. 29 – 53).

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em 30 de junho de 2017.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 maio. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. **Documento-referência da CONAE 2014.** Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em:<http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf>. Acesso em: 12 de março.2019.

BRASIL. Plano Nacional de Educação – PNE. **Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011Lei/L13005.htm. Acesso em: 17 maio. 2018.

BRASIL. Plano Nacional de Educação – PNE. **Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011Lei/L13005.htm. Acesso em 17 dez. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática.** Lua Nova [online]. 1995, n.36, pp.85-104. ISSN 0102-6445. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000200006>> Acesso em: 27 de dezembro de 2021.

CASASSUS, Juan. **A reforma Educacional na América latina no contexto da globalização.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CUNHA, Célio da; LIMEIRA, Luciana Cordeiro. **A consolidação do regime de cooperação e a criação de um sistema nacional de educação: da atualidade do manifesto dos pioneiros de 1932 ao novo plano nacional de educação.** RBPAE - v. 31, n. 2, p. 419 - 435 mai./ago. 2015.

DASSO JÚNIOR, A. E. **Nova gestão pública: a teoria da administração pública do estado ultraliberal.** 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 08 mar. 2021.

DEMO. Pedro. **Participação é Conquista: noções de política social participativa.** Editora Cortez, São Paulo, 1993.

DOURADO, Luiz Fernandes. AZEVEDO, Janete Maria Lins (Orgs). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação.** Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016, pp: 147-179.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas.** Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

DUARTE, J, Barros, A (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação** (pp. 62-64). São Paulo: Atlas, 2005.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para discussão. Unicamp. Instituto de Economia, Campinas, nº 308, jun. 2017. Disponível em: Acesso em: 18 set. 2017.

FILHO, O.M. et al. **O Empresariamento da educação: uma análise da reforma educacional da década de 1990**. In: RABELO, J. (Org.) O movimento de educação para todos e a crítica marxista. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015. P.67-100.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública** Rio de Janeiro, v. 4, 1992, pp. 105-113.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Documento Referência**. Conferência Nacional Popular de Educação 2018. Brasília, DF, 2017.

FREIRE, Paulo. **Educação Como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREITAS, L. C. **A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa**. Em Aberto, Brasília, v. 29, n. 96 p. 127-139, maio/ago. 2016. Disponível em: Acesso em: 15 ago. 2021.

FRIGOTTO, G. Entrevista. In: HERMIDA, J. F.; LIRA, J. de S. **A educação e o avanço da nova (ou extrema?) direita no Brasil: entrevista com Gaudêncio Frigotto**. Roteiro, v. 45, p. 1-15, 9 jun. 2020.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **O Brasil e a política econômico-social: entre o medo e a esperança**. *Observatório Social de América Latina*, Buenos Aires, v. 14, p. 95-104, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. - 4. Ed. - São Paulo: Cortez, 2012.

GRAMSCI, Antonio. Textos – Coletânea. In: SADER, Emir (Org.). Gramsci: **poder, política e partido**. Trad. Eliana Aguiar. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005, 144 p.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5º ed. São Paulo: Editora Loyola, 2014.

HAYEK, Friedrich Augus. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOLANDA, Francisca Helena de Oliveira; FRERES, Helena; GONÇALVES, Laurinete Paiva. **A pedagogia das competências e a formação de professores: breves considerações críticas**. Revista Eletrônica Arma da Crítica, Fortaleza, v. 1, n. 1, 2009.

HORTA, J.S.B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C.R.J. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 137-206.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

LIMA, Michele Fernandes; WIHBY, Alessandra; FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão. **Liberalismo Clássico: Origens históricas e fundamentos básicos**. São Carlos: VIII Jornada do Histedbr, 2008.

MAINARDES, J. MARCONDES, M. I.- **Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

MAINARDES, Jeferson. **Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006. Disponível em:< <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Revista Educação & Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 4 de maio de 2018.

MARRACH, S. A. **Neoliberalismo e Educação**. In: GUIRALDELLI JUNIOR, P. (Org.). Infância, Educação e Neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1996. p. 42-56.

MATTEUCCI, Nicola. **Liberalismo**. In: Dicionário de Política. BOBBIO, N. et al. Vol. 2, p.686- 705. Editora Universidade de Brasília, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 6. Ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**. De onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora Senac, 2001.

MOROZ, Melânia. GIANFALDONI, Mônica H. T.A. **O processo de Pesquisa**. Iniciação. Brasília. Liber Livro. 2006.

OLIVEIRA, Ana de; LOPES, Alice Casimiro. **A abordagem do Ciclo de Políticas: uma leitura pela teoria do discurso**. Cadernos de Educação, FaE, PPGÉ, UFPel, no38, p.19-41, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências**. Revista de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: Acesso em: 12 jan. 2018.

OLIVEIRA, J. F., GOUVEIA, A. B. ARAÚJO, Heleno. **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Organização: [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2018.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação: perspectivas e desafios**. Cad. CEDES, Campinas, v. 29, n. 78, Aug. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01012622009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 jan. 2020.

PERNAMBUCO. SEE. **Programa de Modernização de Gestão Pública: Metas para Educação**. Pernambuco, 2007.

Peroni, V. M. V. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: Peroni, V. M. V. **Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990** (p. 121-134). São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Thereza. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Thereza (orgs.) **O Público e o Privado na Educação: interfaces entre o Estado e sociedade**. São Paulo, Xamã, 2005.

RECIFE. Lei nº 18.147 de 23 de junho de 2015 - **Plano Municipal de Educação. Do Recife**. Diário Oficial do Município de Recife (DOM-REC). Disponível em <<http://200.238.101.22/docreader/docreader.aspx?bib=R20150623&pasta=Junho\Dia%2023>>. Acesso em janeiro de 2018.

RECIFE. **Lei Orgânica do Município de 04 de abril de 1990**. Diário Oficial do Município do Recife. Recife, 1990. Disponível em: <www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/org%C3%A2nica>. Acesso em julho de 2021.

RECIFE. **Plano Municipal de Educação Lei no 18.147/2015**. Recife, 2015.

RICHARDSON, R. J. et al. Pesquisa Social: **Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação**. Porto: Afrontamento, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização, Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 16. ed. Porto: B. Sousa Santos e Edições Afrontamento, 2010.

SANTOS, Célia Maria Vieira dos. **Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e a Política Educacional no Município de Recife, no período de 2002 a 2006**. Dissertação de Mestrado. UFPE, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4309>> Acesso em.: 12 de julho de 2021.

SAVIANI, D. **Organização da Educação Nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação**. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/07.pdf>> Acesso em: 13 de junho de 2019.

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

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios**. Revista Educação & Sociedade, nº 69, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000400006> Acesso em 16 de outubro de 2016

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos; LIMA, Simone Estigarribia de. **O planejamento educacional frente às fragilidades da democracia brasileira**. Educação e Temática Digital, Campinas, v. 20, n. 4, p. 905-923, 2018.

SENA, Paulo. **A História Do PNE E Os Desafios Da Nova Lei**. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Maria Cardoso e CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In. BALL, Stephen, J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais, questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Jéssica do Nascimento. **PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO RECIFE (2015-2025)**: evidenciando um cenário de disputa. Seminários ANPED, 2019. Disponível em: <<https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/numero5/1comunicacao/Capitulo01/JessicaDoNascimentoSilva-Eixo1com.pdf>>.

SILVA, Joyce D. Pedrosa. **Políticas Públicas e a Educação Infantil no município do Recife**: analisando as metas do atual plano municipal de educação. Dissertação de Mestrado. UFPE, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/34272> Acesso em: 12 de junho de 2022.

SILVA, M. R.; SCHEIBE, L. **Reforma do Ensino Médio; pragmatismo e lógica mercantil**. Retratos da Escola, Brasília, v.11, n.20, p.19-31, jan.-jun.2017.

SINGER, A. *Cutucando onças com vara curta – o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Roussef (2011-2014)*. Novos Estudos. Número 102, julho, 2015.

SMITH, Adam. **Economistas - A Riqueza das Nações**. Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUSA JUNIOR, Luiz. **Direito à Educação e Privatização do Ensino**. Anais VII Seminário da Anpae. Recife, 2012. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo02_30/Luiz%20de%20Sousa%20Junior_int_GT2.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2018.

VIEIRA, Sofia Lerche **Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples**. RBP AE – v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007a. Disponível em: file:///C:/Users/Joana%20Dark/Downloads/19013-68552-1-PB%20(1).pdf Acesso em: 18/08/2017.

APÊNDICES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ATORES SOCIAIS -
REPRESENTANTE DO FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/ FÓRUM
MUNICIPAL POPULAR DE EDUCAÇÃO**

Perfil:

Segmento que representa: _____

Sexo: _____ Escolaridade: _____

Tempo de atuação no Fórum: _____

1. Como foi construída a 10ª COMUDE? Quem participou?
2. Quais os encaminhamentos ou decisões dos participantes da 10ª COMUDE?
3. Qual a origem do FME do Recife? Quais as estratégias para a criação do Fórum? Quem participou?
4. Como tem sido a dinâmica de funcionamento do FME (frequência de reuniões, membros mais frequentes, assuntos e pautas)?
5. O FME possui autonomia para funcionar? Até que ponto vai essa autonomia? O que precisa para melhorar?
6. Qual tem sido a participação do FME na implementação e monitoramento do PME 2015 – 2025 do Recife? Como ocorre a participação social?
7. Existem espaços e oportunidades de discutir sobre o monitoramento e avaliação do PME do Recife? Quais?
8. Quais as principais dificuldades identificadas no processo de implementação do PME do Recife?
9. Na sua opinião, qual o papel do FME frente a gestão educacional municipal?

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA REPRESENTANTES DO
CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Perfil:

Segmento que representa: _____

Sexo: _____ Escolaridade: _____

Tempo de atuação no CME: _____

1. O CME participou da Conferência Municipal de Educação do Recife? Explícite.
2. Como foi organizada a COMUDE? Quem participou?
3. Teve propostas defendidas pelo CME no monitoramento do PME? De que se tratavam? As propostas foram aceitas?
4. Quais os encaminhamentos ou decisões dos participantes da COMUDE?
5. Como o CME acompanha a implementação do PME do Recife? Dispõe de relatórios de monitoramento e avaliação do PME?
6. Os atores sociais são chamados a participar do processo de implementação e monitoramento do PME? Como se dá essa participação? Quem participa?
7. Existem espaços e oportunidades de discutir sobre o monitoramento e avaliação do PME do Recife? Quais?
8. Quais as principais dificuldades identificadas no processo de acompanhamento do PME do Recife?
9. Na sua opinião, qual o papel do Plano Municipal de Educação (PME) para a gestão da educação municipal?

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DSE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ATORES POLÍTICOS -
 REPRESENTANTE DA GESTÃO MUNICIPAL**

Perfil: Segmento: _____ Sexo: _____ Escolaridade: _____ Cargo/ Função _____ Tempo de trabalho no município: _____

1. A Gestão da Educação Municipal participou da construção do PME do Recife? Explícite.
2. Como a Secretaria de Educação acompanha a implementação do PME do Recife? Dispõe de relatórios de monitoramento e avaliação do PME?
3. Como se dá a construção dos relatórios de monitoramento e avaliação do PME?
4. Em 2017 a Secretaria de Educação abriu uma seleção de consultor pelo Mutuário do Banco Mundial para o Gabinete da Secretaria de Educação, visando a revisão do PME do Recife e proposição de metodologia para o seu monitoramento e avaliação. Qual foi o resultado dessa seleção? Como é a metodologia utilizada para o monitoramento e avaliação do PME?
5. O que é feito a partir dos resultados apresentados pelos relatórios de monitoramento do PME?
6. Como a Secretaria de Educação compartilha as atividades de avaliação e monitoramento do PME junto aos órgãos de participação social, fórum e CME?
7. Quais as estratégias utilizadas para mobilizar a participação social no processo de implementação e monitoramento do PME?
8. Existem dificuldades no processo de implementação do PME do Recife? Quais?
9. Em sua concepção, o que é o Plano Municipal de Educação?

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Esta pesquisa intitula-se: “**A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) DO MUNICÍPIO DO RECIFE - PE: um estudo sobre a atuação dos sujeitos locais e os movimentos de participação democrática**” está sendo desenvolvida pela aluna do curso de Doutorado em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, da Universidade Federal de Pernambuco– UFPE, Joana Dark Andrade de Sousa, sob orientação da Professora Márcia Ângela da Silva Aguiar.

Os objetivos desta pesquisa são:

Objetivo geral: analisar a atuação dos sujeitos locais em relação ao contexto da implementação do PME (2015-2025) do município do Recife – PE.

Objetivos específicos:

a) problematizar conceitos e significados relacionados à gestão educacional em face ao contexto de disputas que caracterizam o campo das políticas educacionais, notadamente o contexto das reformas gerenciais da educação;

b) contextualizar a trajetória da política de planos de educação no Brasil, com destaque para os tensionamentos entre a perspectiva gerencial e a gestão democrática da educação no atual PNE e os desdobramentos no Plano Municipal de Educação do Recife – PE (2015 – 2025);

c) identificar a concepção de gestão educacional que predomina nas políticas, programas e/ou ações desenvolvidas no município do Recife – PE a partir do PME;

d) caracterizar a atuação dos sujeitos locais na implementação do PME do município do Recife - PE, notadamente os fóruns municipais de educação, e as aproximações e/ou distanciamentos em relação ao princípio da gestão democrática.

O estudo justifica-se pela importância da análise das políticas públicas na educação, tendo como delimitação a política de planos educacionais no âmbito dos municípios, notadamente do Plano Municipal de Educação da cidade do Recife-PE.

A sua participação na presente pesquisa é voluntária e de fundamental importância e, portanto, você não é obrigado (a) a fornecer as informações e/ou colaborar

com as atividades solicitadas pelos pesquisadores. Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum prejuízo. Quanto aos benefícios, pretende-se com o estudo possa dar maior visibilidade nas pesquisas científicas aos contextos das localidades; os resultados da pesquisa poderão apresentar proposições para o aprimoramento para a área do planejamento educacionais no contexto dos municípios, e ainda contribuir com a comunidade científica com o estudo sobre a política de planos de educação.

Os riscos se justificam, pois, sendo conhecedores dos prejuízos que dita prática pode causar, os pesquisados poderão adotar medidas visando ao abandono da mesma, tudo como preceitua V.1b, da Resolução 466/12 do CNS.

Solicito sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos científicos ou publicar em revistas científicas. Por ocasião da publicação dos resultados, o seu nome será mantido no mais absoluto sigilo.

A pesquisadora responsável estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Eu, _____ declaro que fui devidamente esclarecido (a) e dou o meu consentimento para participar da pesquisa e para publicação dos resultados. Estou ciente que receberei uma cópia deste documento, assinada por mim e pelo pesquisador responsável.

Recife - PE, ____ de _____ de 2023.

Assinatura do Participante

Joana Dark Andrade de Sousa
Pesquisadora Responsável