



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

PAULO RICARDO PEREIRA

**INTERFACES ENTRE OS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E DE  
GERENCIALISMO NA GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR DO PROGRAMA  
DE EDUCAÇÃO INTEGRAL DE PERNAMBUCO**

Recife

2025

PAULO RICARDO PEREIRA

**INTERFACES ENTRE OS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E DE  
GERENCIALISMO NA GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR DO PROGRAMA  
DE EDUCAÇÃO INTEGRAL DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação/UFPE na linha de pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, como requisito para a obtenção do título de mestre em Educação.

**Área de concentração:** Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação.

Orientador (a): Prof.<sup>a</sup> Dra. Katharine Ninive Pinto Silva

Recife

2025

Catálogo de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Pereira, Paulo Ricardo.

Interfaces entre os mecanismos de gestão democrática e de gerencialismo na gestão educacional e escolar do Programa de Educação Integral de Pernambuco / Paulo Ricardo Pereira. - Recife, 2025.

247f.: il.

Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2025.

Orientação: Katharine Ninive Pinto Silva.

1. Gestão democrática; 2. Gerencialismo; 3. Programa Educação Integral; 4. Modernizações da gestão educacional; 5. Elementos progressivos e regressivos. I. Silva, Katharine Ninive Pinto. II. Título.

PAULO RICARDO PEREIRA

**INTERFACES ENTRE OS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E DE  
GERENCIALISMO NA GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR DO PROGRAMA  
DE EDUCAÇÃO INTEGRAL DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação/UFPE na linha de pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, como requisito para a obtenção do título de mestre em Educação.

**Área de concentração:** Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação.

Aprovado em: 24/02/2025

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª. Dra. Katharine Ninive Pinto Silva (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Daniel Tojeira Cara (Examinador Externo)  
Universidade de São Paulo

---

Profª. Dra. Emanuelle de Souza Barbosa (Examinador Externo)  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará

## AGRADECIMENTOS

Gratidão é algo que nos ensina muito, um sentimento que transcende a esfera pessoal, pois parte de quem é grato àqueles que, sem esperar reconhecimento, dedicam parte de seu tempo e de sua energia a um outro. Entre os sentimentos que meus avós maternos me ensinaram, este é, talvez, um dos mais nobres que podemos expressar ao término de um ciclo. Talvez também por isso eu tenha tanta dificuldade em fazê-lo, por temer esquecer alguém que o tenha merecido. Já foram várias as vezes em que falhei nessa tarefa. Espero que não venha a ocorrer novamente agora.

De início, quero prestar um agradecimento especial à minha orientadora, Professora Katharine Ninive, primeiramente pelo acolhimento desde o começo deste ciclo e pelos estímulos intelectuais, dignos de uma grandíssima mestra. Sobretudo, agradeço a paciência, serenidade e confiança demonstradas ao longo de todo este trabalho.

Aproveito para expressar minha gratidão ao Professor Jamerson Silva. A trajetória que culminou nesta dissertação também passou pelas inúmeras aulas, seminários e conversas a que tive o privilégio de assistir durante o período de gestação desta pesquisa. Além disso, em alguns momentos em que talvez o camarada não percebesse, estava eu anotando alguma reflexão solta no ar, as quais, algumas vezes, me levaram a repensar certas conclusões que havia formulado durante o processo investigativo.

Aos meus amigos do grupo GESTOR, agradeço pelos encontros, conselhos, convivência e pelas inúmeras discussões que realizamos durante esta etapa da nossa formação como pesquisadores. Somente um grupo de pessoas comprometidas e responsáveis seria capaz de promover debates profundos sem perder a leveza de saber que, para além do trabalho árduo, aqueles momentos também significavam um encontro de amigos que compartilham os mesmos desejos: uma vida mais bela, mais justa e mais sensível às mazelas do mundo.

Correndo o risco de falhar, cito alguns nomes: Adriano, Anderson, Carol Belo, Carol Mesquita, Fábio, Felipe, Guilherme, Gustavo, Hugo, John, Mawison, Patrícia, Thamyrys.

Quero também declarar meus agradecimentos ao Professor Daniel Cara e à Professora Emanuelle Barbosa por terem aceitado participar da qualificação e da defesa desta dissertação de mestrado. Sinto-me privilegiado por ter tido acesso às contribuições e ensinamentos éticos, teóricos e políticos que tanto favoreceram esta pesquisa e a minha formação.

À minha companheira, Drielli Cavalcanti, por todo o apoio, paciência, amor e delicadeza dedicados durante este ciclo. Foram momentos muitas vezes dolorosos, ainda mais

por se tratar de um casal que desenvolveu suas dissertações no mesmo período. A você, todo o reconhecimento e amor.

Palavras também seriam insuficientes para expressar a gratidão pela minha família, especialmente à minha mãe, Maria, e à minha tão dedicada tia Erasma, que estiveram presentes ao final deste processo, sempre atentas e disponíveis a ajudar.

Aos meus amigos e amigas Alessandra, Antonieta, Cassiana, Clodoaldo, Edelson, Eduardo, Janeh, Jaqueline, Joselmo, Luciene e Rui, que muitas vezes me lembraram de que existe vida além da loucura incessante da dinâmica trabalho-dissertação, registro aqui minha gratidão.

Não poderia deixar de citar meus companheiros de estudos nas madrugadas, nossos felinos Aspásia e Junin, parceiros fiéis nas noites de sábado.

Agradeço à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) pelo apoio financeiro concedido por meio da bolsa de mestrado, essencial para a realização desta pesquisa.

Ao tempo, à transcendência, à madrugada silenciosa, como está em que agora escrevo. À força e à dedicação daqueles que nos antecederam, que me inspiraram com a garra necessária para ultrapassar os obstáculos e alcançar este tão esperado título, quero dizer que esta conquista não é somente minha, mas de todos e todas aqui lembrados.

Agradeço e dedico a estas pessoas o título de mestre.

## RESUMO

Esta dissertação analisa as concepções de gestão educacional e escolar do Programa de Educação Integral (PEI), em Pernambuco, considerando a interface entre a gestão democrática e o gerencialismo. Este estudo buscou responder à seguinte questão: *Quais as concepções de gestão educacional e escolar do Programa Educação Integral, em Pernambuco, na interface entre a gestão democrática e o gerencialismo?* Buscamos caracterizar os aspectos marcantes que descrevem a orientação e a direção política e ideológica desse modelo de gestão durante o período investigado. A partir das categorias universais do materialismo histórico-dialético e da chave interpretativa gramsciana da revolução passiva, com ênfase nas categorias correlatas de progressividade e regressividade, realizamos Análise Documental, bem como Observação Participante (OP) na Conferência Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes (VIII COMUDE 2023) e na Conferência Estadual de Educação (CONEPE 2023), em Recife, Pernambuco. O recorte temporal para a Análise Documental delimitou-se entre 2007 e 2022, período correspondente à hegemonia do Partido Socialista Brasileiro (PSB) nos governos estaduais de Pernambuco. Esse intervalo coincide com a criação e as sucessivas atualizações do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP/ME), que marcaram os processos de "modernização" da gestão educacional e escolar no estado ao longo dos últimos 20 anos. Os resultados organizam-se em dois blocos, descritivo e analítico, conforme detalhado a seguir. Elementos Descritivos: 1. Reafirmação da tese neoliberal, manifestada ora sob o domínio da progressividade, ora sob a prevalência da regressividade, ambas com o objetivo de reduzir o valor de uso da educação pelas classes populares; 2. Caracterização político-estratégica dos governos estaduais do PSB, que converteram elementos regressivos do modelo de gestão educacional em supostos avanços promovidos por meio do PMGP/ME. Esse processo evidencia uma abordagem em que a "modernização" se configura na conservação de práticas passadas reinterpretadas como progresso. Elementos Analíticos: 1. Identificação de dinâmicas de consenso ativo e passivo durante a constituição e modernização do modelo de gestão educacional em Pernambuco. Essas dinâmicas funcionam como instrumentos de apassivamento, promovendo o domínio sobre as concepções de gestão democrática apresentada pelo professorado pernambucano; 2. Aprofundamento do controle sobre a gerência do trabalho do gestor escolar, implicando um processo contínuo de reconfiguração da natureza da gestão escolar. Esse controle incorpora aspectos comportamentais como dedicação integral ao trabalho, esforço constante, resiliência às condições das escolas e identificação com valores empresariais, apresentados como ideais triunfantes da gestão; 3. Segmentação crescente do corpo docente, com destaque para a função de gestor escolar, que passa a ser configurada como uma camada do professorado cada vez mais alinhada às concepções gerencialistas e apta a disseminar esse modelo de gestão.

**Palavras-chave:** Gestão democrática. Gerencialismo. Programa Educação Integral. Modernizações da gestão educacional. Elementos progressivos e regressivos.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the conceptions of educational and school management in the Integral Education Program (PEI) in Pernambuco, considering the interface between democratic management and managerialism. This study aimed to answer the following question: What are the conceptions of educational and school management in the Integral Education Program in Pernambuco, at the interface between democratic management and managerialism? We sought to characterize the prominent aspects describing the political and ideological orientation and direction of this management model during the investigated period. Drawing from the universal categories of historical-dialectical materialism and Gramsci's interpretative key of passive revolution, with emphasis on the correlated categories of progressivity and regressivity, we conducted Document Analysis and Participant Observation (PO) at the Jaboatão dos Guararapes Municipal Education Conference (VIII COMUDE 2023) and the State Education Conference (CONEPE 2023) in Recife, Pernambuco. The temporal scope for Document Analysis was delineated between 2007 and 2022, corresponding to the hegemony of the Brazilian Socialist Party (PSB) in the state governments of Pernambuco. This period coincides with the creation and successive updates of the Public Management Modernization Program – Education Goals (PMGP/ME), which shaped the processes of "modernization" in educational and school management in the state over the past 20 years. The results are organized into two blocks, descriptive and analytical, as detailed below: Descriptive Elements: 1. Reaffirmation of the neoliberal thesis, manifested alternately under the dominance of progressivity or regressivity, both aimed at reducing the use-value of education for the working classes; 2. Political-strategic characterization of the PSB state governments, which transformed regressive elements of the educational management model into supposed advances promoted through the PMGP/ME. This process highlights an approach where "modernization" constitutes the preservation of past practices reinterpreted as progress. Analytical Elements: 1. Identification of active and passive consensus dynamics during the establishment and modernization of the educational management model in Pernambuco. These dynamics function as instruments of subjugation, exerting control over the democratic management conceptions held by Pernambuco's teaching workforce; 2. Intensified control over the management of school administrators' work, leading to an ongoing reconfiguration of the nature of school management. This control incorporates behavioral aspects such as full-time dedication to work, constant effort, resilience to school conditions, and alignment with corporate values presented as triumphant management ideals; 3. Increasing segmentation of the teaching workforce, particularly highlighting the role of school managers, which has been reshaped as a segment of the teaching profession increasingly aligned with managerialist conceptions and capable of disseminating this management model.

**Keywords:** Democratic management. Managerialism. Integral Education Program. Modernizations in educational management. Progressive and regressive elements.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b>	Estrutura organizacional das GREs no mapa de Pernambuco.....	22
<b>Figura 2</b>	Empresas participantes do Pacto Global – Rede Brasil.....	56
<b>Figura 3</b>	Portfólio da Cogna Educação .....	99
<b>Figura 4</b>	Cronologia das organizações criadas após o Pacto Global.....	100
<b>Figura 5</b>	Portfólio da Cogna Educação .....	102
<b>Figura 6</b>	Articulação em rede entre governo de Pernambuco e organizações empresariais ....	192
<b>Figura 7.</b>	Metodologia <i>Top Down</i> adotada no modelo integrado de gestão.....	195
<b>Figura 8.</b>	Estrutura organizacional dos NGRs.....	197
<b>Figura 9.</b>	Apresentação dos resultados como <i>ranking</i> entre os estados.....	208

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b>	Escolas inseridas no PEI por formato e oferta, 2023 .....	57
<b>Quadro 2.</b>	Roteiro de perguntas e elegibilidade dos documentos .....	62
<b>Quadro 3.</b>	Legislação educacional direcionada à temática .....	63
<b>Quadro 4.</b>	Relatórios de avaliação e sistematização do modelo de gestão .....	67
<b>Quadro 5.</b>	Módulos do curso do PROGEPE 2022 .....	67
<b>Quadro 6.</b>	Produção de teses e dissertações na PPGP/UFJF .....	76
<b>Quadro 7.</b>	Produções de teses e dissertações na PPGEdu/UFPE .....	77
<b>Quadro 8.</b>	Produções de teses e dissertações em articulação entre os três descritores.....	78
<b>Quadro 9.</b>	Teses e Dissertações: quatro Categorias de Aproximação.....	79
<b>Quadro 10.</b>	Produções de teses e dissertações por Categoria de Aproximação .....	80
<b>Quadro 11.</b>	Produções de teses e dissertações após a terceira e última triagem .....	88
<b>Quadro 12.</b>	Termos centrais da gramática do mercado aplicada à educação .....	107
<b>Quadro 13.</b>	Aspectos abordados no exame da criação e modernização do PEI.....	150
<b>Quadro 14.</b>	Agenda política na gestão do PEI .....	162
<b>Quadro 15.</b>	Panorama político de Pernambuco na década de 1990 .....	168
<b>Quadro 16.</b>	Representantes do CEE/PE no ano de 2004.....	177
<b>Quadro 17.</b>	Diferença entre os dois modelos da política do Ensino Médio .....	185

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDE	Bônus de Desempenho Educacional
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNC-Formação	Base Nacional Comum para a Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CEEGP	Centro de Ensino Experimental Ginásio Pernambucano
CF	Constituição Federal
CIEPs	Centros Integrados de Escola Pública
Conae	Conferência Nacional de Educação
DEM	Democratas
EREF	Escola de Referência de Ensino Fundamental
EREMs	Escolas de Referência de Ensino Médio
ETEs	Escolas Técnicas Estaduais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GESTOR	Grupo de Pesquisa em Gestão da Educação e Política do Tempo Livre
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICE	Instituto de Corresponsabilidade pela Educação
IDE	Índice de Desenvolvimento da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGPE	Instituto de Gestão de Pernambuco
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
NGR/SEE	Núcleo de Gestão por Resultados na Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Órgão da Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEE	Plano Estadual de Educação
PEI	Programa de Educação Integral
PEI	Programa Educação Integrada
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PMGP	Programa de Modernização da Gestão Pública
PNAGE/PE	Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento de Pernambuco
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE	Pacto pela Educação
PPGEdu/UFPE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPGP/UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
PPP	Parceria Público-Privada
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECGE	Controladoria Geral do Estado
SEDMG	Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão
SEE/PE	Secretaria de Educação e Pernambuco
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEGE	Secretaria Executiva de Gestão da Rede
SEGPR	Secretaria Executiva de Gestão por Resultados
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIEPE	Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SINTEPE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
SNE	Sistema Nacional de Educação
TPE	Todos pela Educação
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	15
2 QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CONCEITOS ANALÍTICOS .....	27
2.1 INSTRUMENTAL CATEGORIAL .....	28
2.1 CONCEITO DE REVOLUÇÃO PASSIVA E SEU ALCANCE DESCRITIVO-ANALÍTICO.....	32
2.2.1 Produção de consenso ativo e passivo como critério da subalternidade.....	41
2.2.2 As categorias subsidiárias: progressividade e regressividade.....	45
2.3 SITUANDO O PROBLEMA E O CENÁRIO DO CAMPO.....	47
2.3.1 Notas sobre a reformulação do problema .....	47
2.3.2 Notas sobre cenário sociopolítico do campo .....	51
2.4 INSTRUMENTO E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	59
2.4.1 Corpus documental .....	60
2.4.2 Observação Participante .....	69
3 ENTRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E GERENCIALISMO NA GESTÃO DO PEI: PRODUÇÕES EM TESES E DISSERTAÇÕES ENTRE 2008 E 2022 .....	71
3.1 DELIMITAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE BUSCA E ESCOLHA DOS DESCRITORES .....	71
3.2 MAPA DAS PRODUÇÕES EM TESES E DISSERTAÇÕES ENTRE 2008 E 2022.....	73
3.2.1 Construção das categorias de aproximação.....	79
4 PRESSUPOSTOS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DAS REFORMAS NEOLIBERAIS .....	95
4.1 ESTADO, MERCADO E EDUCAÇÃO: INFLUÊNCIAS DO EMPRESARIADO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	97
5 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: DEBATES EMERGENTES .....	105
5.1 A PROBLEMÁTICA APROPRIAÇÃO DE CONCEITOS CENTRAIS À GESTÃO DEMOCRÁTICA PELO MERCADO.....	105
5.2 PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO .....	113
5.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE 2014-2024 E DIÁLOGOS NA CONAE 2024 .....	122
6 BREVE HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL: DAS ORIGENS AO MODELO PRIVATISTA DE PERNAMBUCO.....	133
6.1 CONSENSO SOBRE A EDUCAÇÃO INTEGRAL E SUAS ORIGENS.....	133
6.2 AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR DIÁRIA: REPERCUSSÕES NO ENSINO MÉDIO .....	137
6.3 A GÊNESE DO MODELO DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL DE PERNAMBUCO: UM RECEITUÁRIO PRIVATISTA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA .....	147

7 MODELO DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO: PRESPECTIVA MODERNIZADORA E PACTO GERENCIALISTA .....	150
7.1 REFORMAS NEOLIBERAIS E A AGENDA PRIVATISTA DO PROCENTRO .....	151
7.2 GOVERNOS DO PSB EM PERNAMBUCO ENTRE 2007 E 2022: NOVA AGENDA PROGRESSISTA OU HEGEMONIA EMPRESARIAL NA EDUCAÇÃO? .....	157
8 GESTÃO GERENCIALISTA APLICADA À EDUCAÇÃO: UM MICROCOSMO DE REVOLUÇÃO PASSIVA EM PERNAMBUCO.....	165
8.1 PRIMEIRO MOMENTO: SÍNTESE PROGRESSISTA E ESTRATÉGIA MODERNIZADORA .....	166
8.1.1 Notas sobre a conjuntura político-partidária da década de 1990 em Pernambuco: ascensão da aliança direita e centro-direita .....	167
8.1.2 Início do ciclo progressista: indicativos de uma [nova] orientação na política do ensino médio .....	172
8.1.3 Modernizar para conservar: síntese progressista como ação político-estratégica do primeiro ciclo de 2007 a 2016.....	183
8.2 SEGUNDO MOMENTO: CONSTRUÇÃO DO CONSENSO E MODERNIZAÇÃO CONTÍNUA DO MODELO DE GESTÃO.....	203
8.2.1 Primeira etapa: construindo o consenso passivo através dos <i>rankings</i> .....	205
8.2.2 Segunda etapa: estabelecendo o consenso através da publicização dos resultados .....	212
9 CONCLUSÕES.....	222
REFERÊNCIAS.....	225

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa de Mestrado foi desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGEdu-UFPE) e integra-se ao Grupo de Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre (GESTOR). Ao longo dos últimos anos, o GESTOR tem produzido diversos estudos no campo das políticas educacionais, com especial atenção às políticas destinadas ao Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco, abordando diferentes dimensões, tais como: (a) mudanças no modelo de gestão educacional; (b) políticas de responsabilização educacional (*accountability*); (c) precarização e intensificação do trabalho docente; (d) as funções e objetivos do Programa de Educação Integral (PEI), dentre outras.

Esta investigação se insere nesse contexto e pretende *analisar como se dão as concepções de gestão educacional e escolar do Programa Educação Integral de Pernambuco, na interface entre a gestão democrática e o gerencialismo*, articulando-se a mais de um dos campos de análise do Grupo de Pesquisa.

Um dos pressupostos centrais deste estudo consiste na compreensão de que os modelos de gestão implicam, necessariamente, formas de dominação, sustentadas por mecanismos de avaliação contínua e de produção de consenso, cujo propósito é a consolidação de um determinado modelo de política educacional. No caso aqui analisado, considera-se a inter-relação entre a crise estrutural do capitalismo (MÉSZÁROS, 2009), as novas formas de acumulação do capital (HARVEY, 1992) e as dimensões de privatização da educação pública (ADRIÃO, 2022). Tais processos incidem de forma direta sobre os modelos de gestão educacional e escolar (FREITAS, 2018), aprofundando-se no contexto brasileiro a partir da Reforma do Aparelho do Estado, promovida na década de 1990.

A política aplicada ao Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco reflete diretamente tais fatores, sobretudo ao instituir, de forma sistemática, mecanismos de modernização da gestão, materializados na adoção do modelo gerencialista na educação, o que promoveu novas formas de controle tanto do trabalho docente quanto da gestão escolar. Como consequência, observam-se processos crescente de intensificação do trabalho docente (SILVA; MOTTA, 2019), bem como o agravamento do sofrimento psíquico dos professores, frequentemente impulsionado pela ausência de perspectivas de resistência frente aos processos de consenso e coerção engendrados pela lógica gerencialista aplicada à educação (APPLE, 2008, 2015).

Nesse sentido, o gerencialismo, adotado como modelo de gestão pública pelo estado de Pernambuco, consolidou-se ao longo dos últimos 16 anos dos governos estaduais do

Partido Socialista Brasileiro (PSB) como uma política considerada exitosa, especialmente na área da educação. Esse modelo foi frequentemente apresentado como referência para outros estados da federação, principalmente em relação aos mecanismos gerenciais associados às técnicas de gestão por resultados e *accountability*. Essas práticas, entendidas pelos Reformadores Empresariais da Educação (FREITAS, 2018) como um dos elementos centrais para a elevação dos indicadores educacionais, foram apontadas como responsáveis por colocar Pernambuco, em algumas ocasiões, no topo dos *rankings* educacionais estabelecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP).

A institucionalização desse modelo gerencial como política pública ocorreu durante o governo estadual de Eduardo Campos (PSB), com a implementação do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP/ME), em 2007. Como explicitados no relatório Todos por Pernambuco em tempos de governança (Marini, Falcão, 2014), a formulação do PMGP contou com ampla participação de fundações ligadas ao setor privado, destacando-se o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) – atualmente Falconi Consultores de Resultados – e o Movimento Brasil Competitivo (MBC). Este último congrega grandes empresas nacionais e internacionais atuantes no Brasil, entre elas: Itaú Unibanco, Microsoft, Ambev, Grupo Pão de Açúcar, Grupo Votorantim e Braskem.

O Modelo de Gestão Todos por Pernambuco teve início com um processo de *benchmarking* (avaliação comparativa), baseado na análise de modelos de gestão considerados exitosos. Dentre os exemplos analisados, destacam-se grandes empresas privadas, como Açominas, Symnetics e o INDG. A partir dessas referências, foram introduzidos novos métodos e técnicas gerenciais, incluindo a abordagem *top-down* (execução de cima para baixo), incorporada ao Ciclo de Gestão de Políticas Públicas. Marini e Falcão (2014) descrevem a metodologia *top-down* da seguinte forma:

O Modelo de Gestão Todos por Pernambuco adota um processo de gestão inovador no Estado, atendendo aos três pilares básicos da gestão para resultados (eficiência, eficácia e efetividade), sendo o primeiro deles a formulação da estratégia, no caso de Pernambuco, elaborado com o método denominado de top-down (MARINI; FALCÃO, 2014).

Esse método gerencial sugere uma abordagem altamente centralizada e hierarquizada, na qual as decisões estratégicas são deliberadas a partir de um poder central. No caso do modelo de gestão implementado em Pernambuco, a estrutura central é representada pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG). Essas atualizações foram formalmente legitimadas pela Lei Complementar nº 141/2009 (PERNAMBUCO, 2009), que instituiu o Modelo Integrado de Gestão, composto pelos seguintes sistemas:



1. Sistema de Controle Social;
2. Sistema de Planejamento e Gestão;
3. Sistema de Gestão Administrativa;
4. Sistema de Controle Interno.

O Sistema Integrado de Gestão está ancorado na atuação da SEPLAG, responsável pelo desenvolvimento e atualização do Modelo de Gestão por Resultados e *accountability*, fixado pelo Decreto nº 39.336/2013 (PERNAMBUCO, 2013). Esse modelo se propõe a elevar os índices de qualidade dos serviços públicos<sup>1</sup>, incluindo a educação, ao oferecer fórmulas para a resolução de desafios educacionais, como: (a) evasão escolar; (b) altas taxas de distorção idade-série; (c) alfabetização na idade certa.

A efetivação desse modelo no campo da educação ocorreu por meio da criação do Programa de Educação Integral de Pernambuco (PEI), instituído pela Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008 (Pernambuco, 2008a). Esse programa funcionou, ao longo dos governos do PSB, como uma política indutora da elevação dos índices educacionais do estado nas avaliações de larga escala. Posteriormente, também contribuiu para a ampliação das matrículas em escolas de tempo integral, conforme estabelecido pela Meta 6 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) (BRASIL, 2014).

Com a instituição do PEI, a organização da rede estadual de ensino foi alterada, atualizando a experiência inicial implementada durante o segundo mandato do então governador Jarbas Vasconcelos (PMDB). No governo de Eduardo Campos (PSB), após a criação do PEI, foram instituídas as Escolas de Referência em Ensino Médio (EREMs). Como apontam Moraes (2013), Benittes (2014) e, mais diretamente, Barbosa (2020), as EREMs representam, em parte, uma atualização político-ideológica dos Centros de Ensino Experimental (CEEs), anteriormente geridos pelo Procentro<sup>2</sup>.

Durante os governos do PSB (2006-2022), o PEI foi promovido como a principal política responsável pelos avanços educacionais no estado. Esse discurso foi amplamente reforçado pela mídia, por fundações e organizações que atuam no campo educacional, além de agentes político-partidários de diferentes espectros ideológicos, mas que compartilham afinidade com os princípios da gestão por resultados.

---

<sup>1</sup> Destacamos o termo “serviços” por entendermos que a terminologia correta seria “direito”, embora nos documentos oficiais esse termo seja utilizado propositalmente para designar um direito social consagrado na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

<sup>2</sup> Iniciativa desenvolvida no governo de Jarbas Vasconcelos (PMDB/PFL, 1999-2006), marcada pela criação dos Centros de Ensino Experimental (CEEs), modelo de inspiração nas *charter schools*, implementado pela Secretaria de Educação de Pernambuco em parceria com o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), entre os anos de 2005 e 2007.

A construção do consenso em torno do PEI fundamenta-se, entre outros fatores, nos resultados obtidos em avaliações realizadas pelo Ministério da Educação (MEC) por intermédio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Dentre os principais indicadores, destacam-se:

1. Expansão de escolas de tempo integral, distribuídas entre Escolas de Referência em Ensino Fundamental (EREF), Escolas de Referência em Ensino Médio (EREM), Escolas de Referência em Ensino Fundamental e Médio (EREFM) e Escolas Técnicas Estaduais (ETE). Atualmente, a rede estadual de ensino de Pernambuco contém 576 unidades de tempo integral em funcionamento, isso corresponde a um aumento percentual de 1.029%, considerando o intervalo de 2008-2022 (PERNAMBUCO, 2022a).
2. Liderança, conforme os dados do INEP (Brasil, 2022), no *ranking* entre os estados que possuem a maior proporção de alunos matriculados em escolas de tempo integral de Ensino Médio com percentual de 58,5%. O segundo é o estado da Paraíba com 55,7%, seguido do Ceará com 33,2%. Esses estados da região nordeste têm desenvolvidos políticas centradas no desempenho nos *rankings* educacionais entre os sistemas de ensino.
3. Redução na taxa de distorção idade-série. Entre 2006 e 2021, essa taxa, no Ensino Médio, vem caindo. Conforme os dados do INEP, saiu de 69,8%, em 2006, para 23,3% em 2021. O Relatório de Avaliação Regional (RAG) (BRASIL, 2021) aponta que a rede estadual de Pernambuco atingiu uma taxa de distorção 34,84% melhor em relação ao Nordeste e 16% em relação ao Brasil.
4. Elevação no índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). No Ensino Médio, Pernambuco registou os seguintes desempenhos:
  - 2013: Nota 3,6
  - 2015: Nota 3,9 (liderança nacional)
  - 2019: Nota 3,5 (superando a média nacional)
  - 2021: Nota 4,4 (3ª posição entre os estados) (Brasil, 2022).

Por um lado, os resultados alcançados por Pernambuco, especialmente no ranqueamento entre os estados, vêm se configurando como instrumentos de legitimação e construção do consenso em torno da expansão do PEI. Essa elaboração discursiva ocorre por meio de diferentes estratégias, tais como:

1. A institucionalização das diretrizes do PEI, realizada mediante dispositivos legais, leis complementares e decretos estaduais;
2. A priorização de recursos financeiros exclusivos para o programa, criando um cenário que favorece a elevação dos índices educacionais do estado dentro dos parâmetros adotados em nível nacional.

O próprio Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (BRASIL, 2014) adotou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como principal referência para aferir a qualidade educacional, o que fortalece a legitimação das políticas estaduais voltadas ao Ensino Médio em tempo integral. Após a obtenção dos resultados esperados, esses dados são sistematizados em relatórios oficiais, geralmente elaborados pela SEPLAG, e amplamente divulgados na imprensa local e nacional, reforçando o discurso de sucesso do modelo pernambucano.

Entretanto, esses mesmos mecanismos atualizam e fortalecem os princípios da responsabilização educacional (*accountability*) na educação pública estadual (SILVA; SILVA, 2014). Esse fenômeno se concretizou, por exemplo, na criação da Secretaria Executiva de Gestão por Resultados (SEGPR), vinculada ao Poder Executivo Estadual. Essa secretaria passou a ser responsável pelos núcleos de gestão por resultados (NGRs) em diversas áreas da Administração Pública, incluindo a educação, além de desenvolver e atualizar os modelos de gestão aplicados às políticas públicas estaduais.

Assim, o governo estadual concentrou esforços na adoção de métodos e técnicas da gestão empresarial, fundamentando-se, em uma concepção de qualidade educacional centrada exclusivamente em indicadores de desempenho de alunos e escolas. Ao privilegiar métodos quantitativos, os critérios de avaliação da qualidade educacional ficaram restritos aos resultados apresentados anualmente pelo INEP, que se baseiam nos dados do Censo Escolar e nos indicadores gerados pelo IDEB (FREITAS, 2018).

Em relação aos aspectos históricos da educação integral no Brasil, bem como sua trajetória e reformulações, as experiências de educação integral foram desenvolvidas com uma concepção ampliada, ou seja, não restrita apenas à ampliação da jornada escolar, mas voltada para a ampliação das funções sociais e culturais da escola. Exemplos disso incluem: Centro Educacional Carneiro Ribeiro, idealizado por Anísio Teixeira na década de 1950; Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), implementados por Darcy Ribeiro nos anos 1980 e 1990.

Apesar disso, a educação integral só foi explicitamente referenciada na legislação educacional brasileira com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº

9.394/1996 (BRASIL, 1996). Antes disso, as normas educacionais mencionavam apenas princípios de formação integral dos indivíduos, sem especificar como essa formação deveria ocorrer na prática.

Com a instituição da LDB (Brasil, 1996), a ampliação da jornada escolar foi incorporada ao ordenamento jurídico. Essa orientação foi formalizada nos artigos 34 e 87 da lei, que nortearam posteriormente as políticas de educação integral adotadas em redes públicas de ensino.

A partir dessas primeiras diretrizes, novos marcos normativos foram estabelecidos, incluindo: PNE 2001-2011 (Brasil, 2001), que apresentava na Meta 21: recomendava a ampliação da oferta de escolas de tempo integral para o Ensino Fundamental. PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014): com a Meta 6: que dispõe sobre a oferta de escolas de tempo integral na Educação Básica, com isso se ampliou a abordagem da educação integral para incluir o Ensino Médio.

Com isso, os estados passaram a desenvolver programas específicos de educação em tempo integral, incentivando a expansão de matrículas nesse modelo. No decorrer desse processo, em 2017, após o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), assumiu a presidência Michel Temer (PMDB)<sup>3</sup>, nomeando Mendonça Filho (DEM)<sup>4</sup> como Ministro da Educação. Durante essa gestão, foi instituída a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI).

Esse programa foi um dos pilares da reforma do Ensino Médio, implementada pela Medida Provisória nº 746/2016 (BRASIL, 2016a) e posteriormente convertida na Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017a). O EMTI destinava recursos financeiros para as Secretarias Estaduais de Educação, visando adequar as redes de ensino ao novo modelo imposto pela reforma.

Na primeira listagem de escolas admitidas no programa, Pernambuco figurou entre os estados com maior adesão, com 36 escolas selecionadas, atrás apenas de Ceará (45 escolas) e Minas Gerais (44 escolas). Esse protagonismo pernambucano não é coincidência. Ele está diretamente ligado às experiências anteriores com o Procentro, cujo objetivo central era

---

<sup>3</sup> O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), cuja denominação foi alterada, em 2017, para Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

<sup>4</sup> Anteriormente Partido da Frente Liberal (PFL), alterou sua denominação em 2007, passando a se chamar Democratas (DEM). Posteriormente, em 2022, a sigla fundiu-se ao Partido Social Liberal (PSL), dando origem ao União Brasil, legenda à qual Mendonça Filho encontra-se atualmente filiado.

transformar determinadas escolas de Ensino Médio em “escolas de excelência”, ampliando a jornada escolar e introduzindo um modelo de cogestão público-privado.

Os Centros Experimentais de Ensino (CEEs), criados pelo Procentro, foram inspirados no modelo estadunidense de *Charter Schools*. Assim como no modelo original, os idealizadores do Procentro defendiam a ideia de que o Estado não era eficiente na gestão da educação pública. A solução, segundo essa lógica, seria a terceirização da gestão escolar para organizações privadas. Esse modelo foi evidenciado na Parceria Público-Privada (PPP) celebrada entre o governo estadual de Pernambuco e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE).

O modelo institucional previa uma cogestão entre a Secretaria de Educação e o ICE, regulada pelo Decreto nº 26.307/2004 (PERNAMBUCO, 2004). O ICE era responsável por implantar o Centro de Ensino Experimental Ginásio Pernambucano (CEE GP), considerado o protótipo das *escolas charter* (escola da concessão) em Pernambuco. Com o fim do governo Jarbas Vasconcelos (PMDB) e a chegada de Eduardo Campos (PSB), o modelo do Procentro sofreu “rupturas”. Após críticas do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE) e de parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT), o novo governo encerrou o convênio com o ICE e dissolveu a Unidade Gestora dos CEEs.

Entretanto, o modelo de cogestão público-privado (**modelo de privatização direta**)<sup>5</sup>, sofreu um processo de **modernização**, com ajustes na sua estrutura jurídica e operacional e, sobretudo, na estratégia política para a introdução do **ethos empresa** na educação pública do estado. A principal transformação ocorreu com a incorporação do PMGP/ME, que passou a estruturar a gestão escolar em torno de: metas para as escolas; avaliação do desempenho dos estudantes; bônus de desempenho educacional, instituído pela Lei nº 13.486/2008 (PERNAMBUCO, 2008b), posteriormente alterado pela Lei 17.857/2022 (PERNAMBUCO, 2022b). Nesse contexto, o PEI passou a operar como um instrumento normativo do novo modelo de gestão, consolidando a gestão por resultados como princípio norteador da política educacional do estado.

Com isso, o modelo de cogestão público-privado estabelecido entre a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE/PE) e o Procentro assumiu novos contornos, sem, contudo, perder seus elementos estruturantes. Destaca-se, nesse processo, a incorporação do PMGP/ME, que passou a ser uma das principais estratégias de **modernização** da gestão

---

<sup>5</sup> O recurso gráfico do **negrito** é empregado com a finalidade de evidenciar as expressões conceituais elaboradas pelo pesquisador. Tais expressões, dotadas de densidade semântica, estabelecem uma relação de filiação com a corrente teórica e com as categorias analíticas que orientam esta investigação. Utilizaremos o mesmo recurso nas seções de análise.

educacional, centrado na gestão por resultados como eixo central para a melhoria dos indicadores educacionais do estado.

O PMGP/ME se estrutura a partir de três pilares: (1) Metas para as escolas; (2) Avaliação do desempenho dos estudantes; (3) Bônus do desempenho educacional. Essa última foi regulamentada no governo estadual de Eduardo Campos (PSB), pela Lei nº 13.486/2008 (PERNAMBUCO, 2008b), modernizada, durante a gestão do governador Paulo Câmara (PSB), pela Lei nº 17.857/2022 (PERNAMBUCO, 2022b).

A incorporação do PEI consolidou essa estrutura, transformando-o em um instrumento de normatização do modelo de gestão gerencialista, aplicado às escolas da rede estadual. Essa implementação impulsionou a rápida expansão das EREMs, levando, em 2017, a um cenário no qual a rede estadual passou a contar com mais escolas em tempo integral do que escolas de tempo regular (escolas regulares)<sup>6</sup>.

Na busca por referências metodológicas que pudessem viabilizar o desenvolvimento de rotinas gerenciais na educação, o governo estadual, por meio da SEPLAG, adotou o Ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*). Esse modelo foi traduzido no Ciclo de Gestão de Políticas Públicas, estruturado da seguinte forma: (P – Planejar), Implementação; (D – Executar), Monitoramento; (C – Checar) e Avaliação (A – Agir). A figura 1 a seguir, trata-se da representação do Ciclo de Gestão de Políticas – PDCA, na notação específica desenvolvida pela SEPLAG.

**Figura 1** - Representação do Ciclo de Gestão de Políticas – PDCA.



**Fonte:** Modelo de Gestão de Pernambuco 2008-2022 (Pernambuco, 2022b).

---

<sup>6</sup> Para um melhor entendimento, o termo “escolas regulares” será usado para designar as escolas da rede estadual de ensino que não foram inseridas no PEI.

A adoção desse método consolidou a modernização e conservação dos princípios gerenciais na administração educacional, conforme argumentam Barbosa e Silva (2022). O PDCA, originalmente um método gerencial aplicado ao setor empresarial, foi utilizado como base conceitual do modelo de gestão do ICE, denominado Tecnologia Empresarial Socioeducacional (TESE), responsável pela padronização da gestão dos Centros Experimentais de Ensino (CEEs).

Em 2011, um novo ciclo de **modernização** foi inaugurado com a formulação do Mapa da Estratégia (2011-2014) e, posteriormente, com a criação do Pacto pela Educação (PPE). Essa reestruturação intensificou o monitoramento dos indicadores e metas nas EREMs e, em 2013, todas as escolas de Ensino Médio da rede estadual foram incorporadas ao PPE. Esse monitoramento passou a ser realizado pelo Núcleo de Gestão para Resultados na Educação (NGR-Educação).

Com o PPE, crescem os mecanismos de controle nas escolas, especialmente no que se refere ao papel dos gestores escolares, que passaram a ter suas funções atreladas à organização e gestão dos indicadores de desempenho. Em geral, o foco passou a ser a elevação dos resultados no IDEB e no Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE). Indicador de qualidade educacional próprio do estado, o IDEPE resulta da compilação dos desempenhos obtidos no (SAEPE) e da taxa de aprovação das escolas. Constitui-se em um instrumento de controle gerencial diretamente vinculado ao PPE.

Diante do exposto, trata-se de considerar que os modelos de gestão adotados nos governos estaduais do PSB em Pernambuco estão diretamente vinculados às reformas neoliberais, cuja gestação remonta ao final da década de 1930, quando surgiu como uma tentativa de reformulação do liberalismo clássico (DARDIT; LAVAL, 2016). No entanto, sua hegemonia consolidou-se após a crise econômica da década de 1970, particularmente com a crise do petróleo, que levou a uma reconfiguração das políticas econômicas globais.

Nos anos 1980, o neoliberalismo se afirmou como uma resposta a esses problemas econômicos, sendo amplamente difundido por Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (Estados Unidos). Esse modelo passou, então, a influenciar diretamente as políticas da América Latina. No Brasil, em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB)<sup>7</sup> implementou a Reforma Administrativa do Estado, que deu origem à Reforma Gerencial.

---

<sup>7</sup> Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).

Segundo Bresser-Pereira (1998), a reforma gerencial teve como princípio a substituição da gestão burocrática tradicional por uma Administração Pública orientada para resultados. O governo federal, por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), introduziu novas formas de regulação dos serviços públicos, incorporando técnicas gerenciais típicas do setor privado.

A implementação da reforma gerencial foi conduzida pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, que promoveu mudanças institucionais estruturais. Essas transformações redesenharam o modelo de gestão pública, deslocando sua ênfase para eficiência, efetividade e competitividade. A partir dessa reforma, os governos estaduais passaram a desenvolver seus próprios modelos de gestão. O governo de Pernambuco adotou uma abordagem centrada no gerencialismo, e com ênfase na responsabilização (*accountability*), especialmente nas políticas educacionais.

No caso de Pernambuco, ao longo dos últimos 16 anos, os governos estaduais do PSB buscaram modernizar e conservar os princípios básicos do gerencialismo, incorporando conceitos empresariais à gestão pública. Embora apresentasse diferenças em relação ao modelo do governo anterior, o núcleo conceitual permaneceu o mesmo, permitindo a transposição da lógica empresarial para a gestão escolar, caracterizando o que Modenesi (2016), designou de **síntese progressista**. Estratégia política adotada por governos do campo progressista no sentido de buscar um equilíbrio entre orientações antineoliberais e neoliberais.

Embora muitos estudos já tenham analisado as formas de gestão educacional e escolar no PEI, como evidenciado em Barbosa (2020), Benittes (2014), Moura (2017) e Oliveira (2016), identificamos uma lacuna na literatura acadêmica no que se refere à interface entre gestão democrática e gerencialismo no referido programa.

Essa pesquisa busca preencher essa lacuna, analisando como a lógica gerencialista tem impactado a gestão democrática da educação pública estadual. Ao longo dos governos do PSB em Pernambuco, observamos um movimento de **modernização e conservação**, no qual o discurso da eficiência e da meritocracia legitima a ampliação do controle sobre as práticas escolares. Nesse cenário, a interface entre gestão democrática e gerencialismo no PEI revela os desafios enfrentados pelos gestores e docentes, que passam a atuar sob um modelo de responsabilização constante, no qual a qualidade educacional é reduzida a índices e metas, sem considerar os fatores sociais e culturais que influenciam o ensino e a aprendizagem.

Assim, buscamos responder ao seguinte problema: *como se dão as concepções de gestão educacional e escolar do Programa Educação Integral, em Pernambuco, na interface entre a gestão democrática e o gerencialismo?* Partiremos do objetivo geral, a saber:



**Analisar as concepções de gestão educacional e escolar do Programa Educação Integral, em Pernambuco, na interface entre a gestão democrática e o gerencialismo**, seguido de três objetivos específicos:

1. Identificar a concepção de gestão democrática do modelo de gestão da educação de Pernambuco, adotado no Programa Educação Integral de Pernambuco.
2. Analisar as influências da perspectiva gerencialista no modelo de gestão da educação de Pernambuco, incorporado no Programa Educação Integral de Pernambuco.
3. Examinar a orientação e direção político-ideológico do modelo de gestão da educação de Pernambuco, na perspectiva da interface entre gestão democrática e gerencialismo.

Na Seção 2, referente ao *Quadro Teórico-Metodológico e à Contextualização dos Conceitos*, apresentamos os procedimentos e instrumentos de coleta de dados empregados na efetiva realização da pesquisa. Nela, descrevemos as duas etapas que compuseram a investigação: a pesquisa documental e a observação participante. Além disso, explicitamos o instrumental categorial utilizado, resgatando elementos correspondentes ao conceito de **revolução passiva** e destacando seu alcance descritivo-analítico.

Na Seção 3, *Entre Gestão Democrática e Gerencialismo na Gestão do PEI: Produções em Teses e Dissertações entre 2008 e 2022*, apresentamos uma revisão sistemática das produções acadêmicas, no formato de teses e dissertações, referentes ao período de 2008 a 2022. Destaca-se, nesse contexto, a análise dessas produções a partir da articulação entre os três descritores utilizados na busca, organizados conforme o que denominamos *categorias de aproximação*.

Na seção 4, *Pressupostos para Análise das Políticas Educacionais no Contexto das Reformas Neoliberais*, examinamos as concepções que englobam a formação das políticas educacionais, particularmente inserção do empresariado na educação pública.

Na Seção 5, *Gestão Democrática na Educação: Debates Emergentes*, abordamos os debates contemporâneos que envolvem a gestão democrática na educação, com ênfase na interseção entre os princípios legais que a fundamentam e os desafios, tanto práticos quanto conceituais, para sua efetiva implementação. Ademais, analisamos a apropriação mercadológica de conceitos e termos centrais à construção de horizontes democráticos na educação, tais como “autonomia”, “descentralização” e “aprendizagem ao longo da vida”.

Na Seção 6, *Breve Histórico da Educação em Tempo Integral: das Origens ao Modelo Privatista de Pernambuco*, apresentamos as concepções de educação em tempo integral desenvolvidas no Brasil, ressaltando suas contribuições para o debate político que fundamentou os aportes legais sobre a temática. Por fim, discutimos a experiência

implementada em Pernambuco, desde o Procentro até a consolidação do PEI, situando-o como expressão de um receituário privatista aplicado à educação pública.

Na Seção 7, *Modelo de Gestão da Educação de Pernambuco: Perspectiva [Modernizadora] e Pacto Gerencialista*, analisamos as perspectivas consideradas **modernizadoras** que fundamentaram a criação do PEI, bem como os dispositivos legais que o sustentam desde sua concepção inicial, em 2004. Para tanto, enfatizamos os determinantes políticos e econômicos que motivaram a criação do Procentro, situando-o no contexto da reforma administrativa do Estado, até a implementação do PEI, com destaque para a orientação político-ideológica que moldou a operacionalização do programa.

Na Seção 8, *Gestão Gerencialista Aplicada à Educação: um Microcosmo de Revolução Passiva em Pernambuco*, analisamos alguns dos elementos que sustentaram a construção do consenso, tanto passivo quanto ativo, em torno da adesão e dos processos de **modernização** associados ao **modelo de gestão gerencialista aplicado à educação**. Tais elementos caracterizam a política educacional direcionada ao Ensino Médio em Pernambuco no período delimitado por esta pesquisa. Examinamos, ainda, a transição entre projetos políticos, marcada por movimentos de **progressividade** e **regressividade**, de modo a possibilitar uma compreensão mais ampla das recentes políticas educacionais para o Ensino Médio em tempo integral, conduzidas pelos governos do PSB em Pernambuco, sob a lógica do que Modenesi (2016) denominou “**síntese progressista**”.

## 2 QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CONCEITOS ANALÍTICOS

As questões tratadas nesta dissertação envolvem o exame de um conjunto de fatores aparentemente desconexos, mas que encontram sua unidade na concretização da vida social, expressando o real como uma síntese de múltiplas determinações, por vezes contraditórias. Portanto, a investigação aqui realizada exige a apresentação de algumas considerações preliminares de caráter explicativo e interpretativo, no sentido de descrever a íntima conexão entre os elementos analíticos que constituem o instrumental categorial desta pesquisa.

Inicialmente, concentramos nossa atenção no método de análise utilizado neste trabalho, a saber: o materialismo histórico-dialético. Ao realizar as primeiras considerações de natureza epistemológica, destacamos que as categorias do método aqui exposto conduziram o percurso de toda a investigação. Esse método nos permite analisar, em um determinado contexto histórico, as determinações socioeconômicas, bem como as relações sociais de produção e dominação – no sentido da reprodução e, eventualmente, da ampliação das formas de exploração. Isso perpassa as configurações sociais, econômicas, filosóficas e políticas, permitindo interpretar a realidade na perspectiva da *totalidade*.

Adiante, procuramos articular as categorias universais do método à chave interpretativa gramsciana da *revolução passiva*<sup>8</sup>, bem como a seus correlatos analíticos, designados como *progressividade* e *regressividade*. Ressaltamos a amplitude do conceito de *revolução passiva*; contudo, nos importa a acepção utilizada por Antônio Gramsci para analisar as estratégias empreendidas pelas classes dominantes, sobretudo por meio das instituições vinculadas ao aparelho do Estado, com o intuito de assegurar e, por vezes, atualizar as formas de dominação capitalistas.

Mais recentemente, autores como Álvaro Bianchi, Francisco de Oliveira e Ruy Braga retomaram o conceito de *revolução passiva* e suas categorias correlatas para analisar as modernizações do capitalismo empreendidas no Brasil durante os dois primeiros governos do PT<sup>9</sup>. Destacamos as significativas contribuições desses autores para o esclarecimento da relação entre *revolução passiva* e as *modernizações neoliberais*. Contudo, nesta pesquisa, damos relativo destaque à releitura apresentada por Massimo Modonesi (2017, 2018), que propõe o critério da *passividade* como elemento fundamental para a apreensão do conceito,

---

<sup>8</sup> Emprega-se o recurso gráfico do *itálico* para evidenciar os principais conceitos e categorias analíticas mobilizados nesta pesquisa. A utilização desse recurso será reiterada nas seções de análise e nas considerações finais da dissertação.

<sup>9</sup> Os dois primeiros governos do PT foram presididos por Luiz Inácio Lula da Silva, no período (2003-2006/2007-2010).

além do contorno significativo atribuído pelo autor à distinção entre progressivo e regressivo utilizada por Gramsci para diferenciar modalidades de *revoluções passivas*.

Nessa direção, apresentamos as principais características do alcance explicativo-analítico do conceito de *revolução passiva* para, posteriormente, sublinhar a aplicação metodológica das categorias subsidiárias *progressividade* e *regressividade*, situando-as no contexto da análise das políticas educacionais implementadas sob o ordenamento de governos do campo progressista. Particularmente, enfatizamos o ângulo das *modernizações neoliberais* realizadas pelas instituições que configuram os poderes locais. Encontra-se aqui a delimitação do campo de nossa investigação: o exame do modelo de gestão da educação em Pernambuco, implementado e atualizado pelos governos do PSB no período de 2007 a 2022.

Por fim, os contornos atribuídos às considerações epistemológicas realizadas nesta seção, a princípio, podem parecer desvinculados do objetivo do leitor. Entretanto, entendemos que tais considerações são fundamentais para compreender e identificar as categorias de enfoque, assim como as estratégias utilizadas no desenvolvimento desta pesquisa.

## 2.1 INSTRUMENTAL CATEGORIAL

Esta subseção tem como objetivo apresentar o instrumental categorial adotado para o desenvolvimento desta pesquisa. Dá-se especial atenção à caracterização do referido instrumental, mobilizado na interpretação dos dados, com o intuito de identificar os meandros conceituais indispensáveis à análise das políticas educacionais na contemporaneidade, em especial daquelas implementadas sob o signo neoliberal da modernização.

Para tanto, conectamos as concepções das políticas educacionais analisadas nesta investigação às interpretações fundamentadas nos aportes analíticos gramscianos, em particular no conceito de *revolução passiva*. Destacamos as abordagens de Modonesi (2017, 2018), que caracterizam os governos de cunho progressista na América Latina, incluindo os do PT no Brasil, entre 2003 e 2016, através do conceito. Tais caracterizações, devidamente adaptadas, foram aplicadas nesta pesquisa para analisar as ações na área da educação, realizadas pelos governos estaduais do PSB em Pernambuco no período de 2007 a 2022.

O percurso metodológico deste estudo baseia-se na consideração de que a realização de uma pesquisa científica exige o domínio de métodos e técnicas que assegurem rigor e sistematicidade. Definir o quadro teórico-metodológico envolve etapas complexas, pois o método não deve ser compreendido como um conjunto rígido de regras, mas como uma

atividade dinâmica e fundamentada. Nesse sentido, situamos este estudo dentro da análise crítica dos fenômenos que caracterizam o irracionalismo inerente à natureza do capital.

Mészáros (2001) descreve tais processos como reações aos polos centrais que concentram as principais contradições da ordem capitalista. Segundo o autor, o agravamento dessas contradições precipita a ativação dos limites intrínsecos do capital. Em um estudo mais recente, Mészáros (2021) identifica cinco fronteiras históricas que restringem a viabilidade institucional do capital: 1. a capacidade condicionante dos recursos planetários disponíveis e a viabilidade ecológica; 2. as mudanças científicas que abrem caminhos alternativos de reprodução produtiva; 3. o desenvolvimento da consciência moral e política; 4. os antagonismos sociais gerados pela ordem capitalista; e 5. a radicalização econômica, política e social.

Esses limites históricos, argumenta Mészáros, expõem a lógica irracional do capital, cujo princípio de acumulação desconsidera as restrições racionais impostas pelos recursos humanos e naturais. Isso reforça o caráter destrutivo e contraditório do capital, que exacerba a exploração mesmo diante de sinais de esgotamento. Conforme Coelho (2024), no entanto, as crises contemporâneas não inauguram tais limites, mas expressam um agravamento de contradições latentes ao longo do século XX. A análise dessas crises revela estratégias de reconfiguração hegemônica do capital, voltadas à recuperação das taxas de lucro médio desde os anos 1970.

Nesse contexto, os estudos de Mészáros sobre a crise estrutural do capital destaca que tais crises sinalizam os limites últimos da lógica capitalista. Sua intenção, segundo Coelho (2024), é corrigir as interpretações pós-modernas, demonstrando que a realidade contemporânea converge para os pressupostos de Marx. Essa análise inspira a compreensão de que o capitalismo, em sua configuração atual, tende a enfrentar crises cada vez mais profundas, colocando em evidência as necessidades históricas de superação dessa ordem.

Diante disso, uma parte do pensamento contemporâneo tem resistido à análise crítica, promovendo simplificações que dificultam a compreensão do atual estágio de reconfiguração do capitalismo. Como Coutinho (2012) observa, tal postura dificulta o entendimento daquilo que ele denomina de "época neoliberal" e de suas dinâmicas específicas nos países de capitalismo dependente, como o Brasil.

Em contraposição a essas simplificações, este estudo busca compreender as materialidades que estruturam as relações sociais, analisando os processos de exploração, dominação e opressão inerentes ao capitalismo. A teoria marxista, nesse sentido, oferece uma perspectiva analítica capaz de romper com as interpretações burguesas e propor alternativas

voltadas à transformação social oriunda, essencialmente, das classes populares. Essa abordagem possibilita a mobilização de ferramentas teóricas capazes de identificar processos estruturais que, com frequência, se desdobram “desde cima”, evidenciando as contradições presentes em grande parte das políticas públicas.

De acordo com Modonesi (2016), essas contradições tornam-se mais evidentes em políticas implementadas sob o ordenamento estatal de partidos políticos de orientação progressista, que, ao não romperem radicalmente com a lógica sistêmica, preservam tensões e flagelos históricos, como a competitividade e a precariedade. Os governos do campo progressista no Brasil, especialmente aqueles no início dos anos 2000, posicionaram o Estado como um instrumento de intervenção nas esferas social e econômica. Contudo, enfrentaram limites estruturais que os levaram a reproduzir dinâmicas de dominação, descritas por autores como Edmundo Fernandes Dias e Rui Braga como expressões de uma *revolução passiva*.

Em síntese, Modonesi (2017) descreve essa dinâmica como a combinação de inovações “de cima” com o controle “de baixo”, característica do estatismo contemporâneo. Tal configuração, no entanto, não reduz o papel do Estado, mas exige uma análise conjuntural que considere os limites e lacunas entre a ativação dos movimentos populares e o *apassivamento*<sup>10</sup> empreendido pelo Estado. Esse processo reflete as iniciativas das elites, paralelas à *passividade* das classes subalternas, sejam elas organizadas ou não.

Arelada às concepções expostas anteriormente, a dimensão analítica deste trabalho fundamenta-se na teoria marxista e em suas implicações para a análise das políticas educacionais das últimas duas décadas no Brasil. O instrumental categorial desta investigação, apoia-se nas teses de autores como Ciavatta (2016), Hobsbawm (2011), Mészáros (2001 e 2021), Modonesi (2017; 2018) e Netto (2011), os quais oferecem uma perspectiva crítica indispensável para a interpretação do objeto investigado.

A perspectiva desses autores enfatiza que a teoria marxista proporciona elementos capazes de superar compreensões restritas de metodologia. Nesse sentido, o marxismo entende o método como algo que transcende prescrições normativas, funcionando como instrumento para desvelar e intervir na realidade. É um instrumento que permite aos sujeitos expressarem seus questionamentos sobre as condições materiais e subjetivas geradas pelas *contradições* inerentes ao modo de produção capitalista.

---

<sup>10</sup> O termo “*apassivamento*” é utilizado por Modonesi (2017) para caracterizar os processos de subalternização das classes populares, inseridos no contexto de projetos/ processos de *revoluções passivas*.

Conforme Hobsbawm (2011), Marx desenvolveu um “método” concebido como um “guia de ação”, em oposição a qualquer concepção dogmática. Em seus textos, não há soluções prontas; o método está refletido na forma de enfrentar tarefas teóricas e práticas, articulando análise e ação. Nesse sentido, o pesquisador deve se situar em um contexto histórico concreto para investigar os fenômenos que analisa, reconhecendo que a produção do conhecimento resulta da interação entre o sujeito e o fenômeno investigado.

Netto (2020) complementa que a validação do conhecimento científico, na perspectiva marxista, não se limita à coerência interna das teorias, mas ocorre no confronto com a realidade concreta. Como argumenta o autor (2020, p. 33), “se faz na dinâmica profunda dessa sociedade, faz-se na prática social”. Essa abordagem reforça a teoria marxista como uma filosofia da *práxis*, articulando teoria e ação como processos dialéticos que se validam mutuamente.

Konder (2018, p. 13) sintetiza essa inter-relação ao destacar que:

A práxis é a atividade concreta pela qual os sujeitos humanos se afirmam no mundo, modificando a realidade objetiva e para poderem alterá-la, transformando-se a si mesma. É a ação que, para se aprofundar de maneira mais consequente, precisa da reflexão, do autoquestionamento, da teoria; e é a teoria que remete à ação, que enfrenta o desafio de verificar seus acertos e desacertos, cotejando-os com a prática.

Portanto, a postura do pesquisador é ativa, mobilizando e revisando criticamente os conceitos utilizados, dotando essa tarefa de criatividade. Essa prática evidencia que superar a ideia de neutralidade não exclui o rigor científico, mas reforça a necessidade de compreender como a realidade material influencia o pesquisador. Assim, investigar fenômenos em movimento torna-se essencial, com a teoria marxista emergindo como elemento que não apenas analisa o presente, mas também intervém sobre ele.

Marx e Engels (2007) destacaram que “não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência”, sublinhando a prioridade da materialidade sobre as idealizações filosóficas. Esse princípio conduz à dialética entre o abstrato e o concreto, na qual a síntese provisória do real organiza e sistematiza uma realidade caótica, permitindo o aprofundamento de suas determinações. Ciavatta (2016) enfatiza que essa abordagem dialética revela a verdadeira natureza de um objeto, considerando suas múltiplas relações em um determinado contexto sócio-histórico.

Assim, a categoria da *totalidade*, articulada às categorias de *contradição* e *mediação*, é central nesse processo. Segundo Ciavatta (2016), enquanto a *contradição* ilumina as forças opostas que impulsionam as transformações sociais, a *mediação* permite compreender as conexões entre os elementos investigados. Essas categorias fundamentam a análise crítica da

realidade concreta, especialmente numa época marcada pelas modernizações conservadoras neoliberais, em que se destacam as intencionalidades político-ideológicas subjacentes à formulação e implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, Modonesi (2017) interpreta as políticas públicas dos governos progressistas na América Latina, incluindo o Brasil, por meio da chave conceitual da *revolução passiva*, com suas categorias analíticas correlatas designadas de *progressividade* e/ou *regressividade*. Segundo o autor, “as mazelas das formas históricas de estadismo e partidarismo, em vez de funcionarem como dispositivos para uma real democratização e socialização da política, tornam-se obstáculos e instrumentos de revolução passiva” (MODONESI, 2017, p. 115).

Essa interpretação demonstra o caráter reativo dessas políticas, frequentemente moldadas por alianças conservadoras que restringem sua capacidade transformadora. Tais tendências se manifestam na formulação e implementação de políticas públicas que oscilam entre traços de orientação e direção *progressiva* e/ou *regressiva*.

Por fim, ao explicitar as o instrumental categorial utilizado, esta subseção fundamenta o desenho da pesquisa para analisar as concepções de gestão educacional no Programa Educação Integral (PEI), especialmente na interface entre os modelos antagônicos de gestão pública, a saber: gestão democrática e gerencialismo. Esse percurso buscou relacionar o particular com a *totalidade*, revelando as determinações mais profundas que não estão na aparência, mas podem ser desveladas por meio de um processo criterioso de análise e interpretação dos dados.

## 2.1 CONCEITO DE REVOLUÇÃO PASSIVA E SEU ALCANCE DESCRITIVO-ANALÍTICO

No contexto da análise das modernizações conservadoras neoliberais, particularmente no Brasil, mas também em outros países da América Latina, uma discussão sobre as implicações sociopolíticas da caracterização da conjuntura dos governos de orientação progressista nesses países foi iniciada nos anos 2000. Esse debate reavivou categorias analíticas gramscianas, especialmente quanto ao uso do conceito de *revolução passiva* e de suas categorias correlatas, como é caso do par dialético designado: *progressividade* e/ou *regressividade*.

No caso brasileiro, a repercussão dessas interpretações poderá ser encontrada nas interpretações realizadas por Rui Braga (2010), Álvaro Bianchi (2010) e Carlos Nelson Coutinho (2010) a respeito dos governos do PT. Esses intérpretes do Brasil, apesar de



apontarem discordâncias quanto à caracterização conjuntural do país durante os primeiros governos do PT (2003-2010), assume uma estrita articulação com o conceito e as análises direcionadas ao projeto/processo de *revoluções passivas*. Especialmente quanto às combinações tendenciais de orientações *progressivas* e/ou *regressivas* apresentadas por esses governos na implementação de políticas públicas, incluindo as direcionadas a área da educação.

Neste período, um dos aspectos relevantes da caracterização dos governos de orientação progressista na América Latina é apresentado por Modonesi (2017), que os enquadra na chave analítica da *revolução passiva*. No entanto, esta subseção não se destina a explorar esse debate, mas sim, destacar as premissas que sustentam os conceitos nos quais elas se fundamentam. Em especial, interessa-nos a leitura apresentada pelo autor em suas pesquisas, que, em nosso entendimento, ressaltam o teor descritivo-analítico do conceito de *revolução passiva* e de suas categorias correlatas, sobretudo, a dimensão dialética e desigual entre tendências *progressivas* e/ou *regressivas*, presentes no ordenamento desses governos.

Assim, para enfatizar a relevância do conceito de *revolução passiva* e de suas categorias correlatas para a interpretação do contexto sociopolítico brasileiro, é pertinente estabelecer um paralelo entre a aplicação do conceito entre os intelectuais argentinos e os intérpretes brasileiros, a fim de caracterizar a importância do conceito de *revolução passiva* para a interpretação da realidade latino-americana. No caso do Brasil, como mencionado, mais recentemente essas interpretações estiveram centradas na análise dos processos políticos relacionados aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), com reflexos no primeiro governo de Dilma Vana Rousseff (PT / 2011-2014).

Quanto à relação entre o tratamento dado pelos gramscianos argentinos e pelos intérpretes brasileiros ao conceito de *revolução passiva*, Modonesi (2018) destaca que, ao contrário do que se poderia esperar, não há um uso sistemático desse conceito por parte dos denominados "gramscianos argentinos". Além disso, observa-se a ausência da aplicação do conceito nas análises dos processos históricos relacionados aos governos do campo progressista na Argentina<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Em relação o uso (mesmo que não sistemático) do conceito de revolução passiva pelos gramscianos argentinos, especialmente por Juan Carlos Portantiero, consultar o ensaio: *Los Usos de Gramsci*, publicado em *Cuadernos del Pasado y Presente*, n.º 54, México, D.F., 1977.

Entre os argentinos, destacam-se os trabalhos do sociólogo Juan Carlos Portantiero e do militante político e agitador cultural, José Maria Aricó<sup>12</sup>. Como menciona Modonesi (2018), ambos foram os principais expoentes do grupo *Pasado y Presente*, um grupo de estudos gramscianos surgido em Córdoba, no início dos anos 1960. Este grupo fundou a revista *Pasado y Presente*, em 1963. A Revista é considerada um marco importante nas iniciativas culturais da esquerda argentina, com grande repercussão na América Latina.

No caso de Portantiero, apesar de ter um papel significativo na divulgação e recepção do conceito de *revolução passiva* na América Latina. Para Modonesi (2018), o autor tratou o conceito de forma pouco sistematizada. Como resultado, apesar de alguns estudos de Portantiero utilizarem a noção de *revolução passiva* como chave descritivo-analítica capaz de possibilitar uma adequada interpretação do contexto sociopolítico argentino, não houve, por parte do autor, o aprofundamento do conceito.

Ao não considerar a importância do conceito de *revolução passiva* para interpretar os processos históricos e políticos argentinos, Portantiero deixou um espaço vago em sua interpretação. Pois esse conceito está intimamente alinhado à estrutura interpretativa gramsciana, que visa caracterizar as questões políticas e históricas do nacional-popular e do populismo, aspectos políticos presente na realidade argentina, especialmente a partir do surgimento do peronismo.

De modo semelhante, os estudos de José Aricó fazem referência ao conceito de *revolução passiva* de maneira ocasional e pouco sistematizada. Embora, para Modonesi (2018), Aricó tenha tratado do conceito com mais aprofundamento do que Portantiero. Isto poderá ser notado no tratamento apresentado por Aricó ao problematizar a relação entre Estado e sociedade civil a partir dos anos 1930 na América Latina, com o desenvolvimento de fenômenos nacional-populares e populistas que se sucederam nesse período.

Um dos importantes tratamentos apresentados por Aricó ao conceito de *revolução passiva* remete à relevância desse conceito para entender a própria organização do Estado na América Latina. A respeito dessa temática, Modonesi (2018, p. 93, grifo nosso) destaca: “Aricó sustenta a relevância da hipótese da **revolução passiva** para entender como o Estado organiza e produz o desenvolvimento da sociedade capitalista na América Latina, em imposição desde cima encontra a resistência e oposição dos movimentos populares”.

Além disso, Aricó aponta o bonapartismo e a relação intelectuais-massa como os grandes temas da *revolução passiva*. Para o autor, esses temas têm uma concreta ressonância

---

<sup>12</sup> José Aricó foi um intelectual argentino, militante de esquerda e agitador cultural. Junto com Portantiero, fundou a revista *Pasado y Presente*. Além disso, Aricó destacou-se como um dos principais intérpretes das ideias de Gramsci na Argentina, com suas publicações tendo grande recepção na América Latina.

empírica, particularmente para a interpretação política e histórica da América Latina. Nesse sentido, como menciona Modonesi (2018), o argentino sustenta também que o conceito permite questionar toda uma literatura de inspiração marxista destinada à interpretação do contexto político latino-americano<sup>13</sup>.

Mesmo considerando essas questões, o trabalho de Aricó não apresenta um tratamento teórico aprofundado do conceito para a tentativa de interpretação da realidade latino-americana. No entanto, isso não o impediu de propor, conforme menciona Modonesi (2018), uma hipótese dos projetos/processo de *revoluções passivas* em contraste com o princípio da dependência. Essa última questão, nos parece inferir sobre a impossibilidade de um amplo desenvolvimento do capitalismo na América Latina<sup>14</sup>.

Neste ponto, caber-nos-ia questionar, por exemplo, se projetos/processo de *revoluções passivas* apresentam uma dimensão oposta ao princípio da dependência – caracterização desenvolvida a partir das interpretações do sociólogo brasileiro Florestan Fernandes a respeito da realidade latino-americana. Este sociólogo parte da premissa de que há uma incompatibilidade entre a rápida difusão de técnicas, instituições e valores sociais, ocorrida após as lutas armadas pela independência política e a emancipação nacional dos países da América Latina, e a dificuldade de convertê-los em fatores concretos para a dinamização da ordem econômica, social e política capitalista.

Para Fernandes (1975), os modelos ideais de organização social (capitalista) na América Latina, particularmente, no Brasil, foram substituídos de acordo com ritmos históricos intensos e muito acelerados, que não foram acompanhados pela criação de estruturas sociais, econômicas e políticas correspondentes. Para o autor, a concretização, mesmo que limitada, desses fatores ocorreu:

[...] através de ritmos históricos muito débeis e incertos, graças a uma evolução lenta, penosa e oscilante (mesmo nos países que lograram a integração nacional da economia de mercado e da ordem social competitiva com maior rapidez). Na verdade, as reais fronteiras da história, na América Latina, não estão na aparente absorção dos modelos ideais de organização econômica, social e política, que podem ser importados prontos e acabados. Elas se encontram nos fatos de estrutura, através dos quais os homens constroem (ou deixam de fazê-lo) as condições que asseguram (ou não) a viabilidade histórica e a efetividade prática dos referidos modelos ideais (FERNANDES, 1975, p. 44).

---

<sup>13</sup> Conforme observa Modonesi (2018), ao tratar dessa questão, Aricó remetia à influência do pensamento do filósofo francês Louis Althusser (1918-1990), vinculado ao marxismo estrutural.

<sup>14</sup> Para um aprofundamento teórico acerca da noção de dependência, sugere-se a consulta à obra do sociólogo brasileiro Florestan Fernandes (1920-1995), com destaque para *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*.

Caracterização que se assemelha à perspectiva de Aricó ao examinar o conteúdo sociopolítico da região na época, no qual o conceito de *revolução passiva* é entendido como um critério de interpretação capaz de orientar a caracterização do contexto econômico, social e político da América Latina. Para ele, o conceito oferece uma compreensão mais autêntica da realidade da região, ao considerar as condições e os efeitos que não se manifestaram historicamente da mesma maneira que em outros territórios, ou que apresentaram crescimento econômico e modernização tecnológica com intensidade ou graus diferentes daqueles observados nas regiões do capitalismo central.

Ao contrário do uso esporádico e não sistemático por parte dos intérpretes argentinos, o conceito de *revolução passiva* e seus correlatos analíticos ocupou um espaço privilegiado para a interpretação crítica do contexto sociopolítico do Brasil nas últimas duas décadas.

Nessa direção, intelectuais brasileiros como Carlos Nelson Coutinho, um dos mais relevantes intérpretes marxistas ao utilizar o conceito de *revolução passiva* caracteriza-o como uma "síntese entre ausência de participação e modernização conservadora" (COUTINHO, 2005, p. 53). No entanto, para autor, o conceito de *revolução passiva* se restringe à análise de fenômenos ditatoriais ou militaristas. O sociólogo fundamenta sua posição ao salientar que Gramsci utilizou o conceito de *revolução passiva* para interpretar formas político-sociais caracterizadas pela dominação através do Estado e "por cima" da sociedade civil, como no caso do fascismo italiano.

O uso do conceito de *revolução passiva* por Gramsci, conforme apontado por Coutinho está correto. Entretanto, a incompletude da abordagem reside em restringir o conceito a apenas um único fenômeno. Gramsci aplicou a ideia tanto para analisar o fascismo italiano quanto para o *New Deal* americano, como critério para examinar as atualizações do capitalismo, com realizado em Americanismo e Fordismo (GRAMSCI, 2007). Gramsci caracterizando-os como reações reacionárias desencadeadas pelo impacto da Revolução Bolchevique. Mesmo em dois regimes políticos distintos, Gramsci identificou uma semelhança no impulso modernizador de ambos, realizado, respectivamente, através do corporativismo fascista e do industrialismo fordista.

Além disso, a perspectiva apresentada por Coutinho (2005) quanto ao alcance descritivo-analítico do conceito de *revolução passiva* está atrelada à caracterização histórica e política que ele faz da burguesia brasileira. O sociólogo defende que não houve uma revolução burguesa no Brasil, mas que está se constituiu como uma contrarrevolução prolongada. Assim, para Coutinho, os projetos/processo de *revolução passiva* no Brasil deu-

se pela conciliação "desde cima", excluindo o protagonismo das classes populares, o que resultou em uma espécie de “dominação sem hegemonia”.

Ainda quanto à perspectiva de Coutinho, em uma antítese parcial, Modonesi (2018, p. 69) argumenta:

A definição de revolução passiva como 'ditadura sem hegemonia' merece um breve parêntese (...). Gramsci nunca desenvolveu uma definição geral de revolução passiva em termos de 'ditadura sem hegemonia'. Esta expressão, que aparece nos Cadernos, refere-se especialmente a uma modalidade específica de revolução passiva, sem dúvida fundamental, pois é o ponto de partida do raciocínio de Gramsci; contudo, essa fórmula não se estende ao fascismo mussoliniano ou ao americanismo fordista do *New Deal*.

O autor sustenta essa posição, que compartilhamos, ao apontar que Gramsci nunca definiu o projeto/processo de *revolução passiva* como uma "revolução sem hegemonia". Para Modonesi (2018), a concepção assumida por Coutinho pode ter derivado das formulações desenvolvidas por Christine Buci-Glucksmann, em sua obra: *Gramsci e o Estado: rumo a uma teoria materialista da filosofia*, publicada originalmente em 1976. As ideias de Buci-Glucksmann obtiveram ampla recepção na América Latina, inspirando reflexões gramscianas, inclusive no Brasil.

Em seu livro, Buci-Glucksmann, ao colocar o tema do Estado no centro da pesquisa gramsciana, retoma questões fundamentais que estavam em debate nas primeiras três décadas do século XX, a saber: a crise do Estado liberal, a natureza do Estado fascista e os problemas do Estado socialista soviético. Buci-Glucksmann (1976) destaca que a concepção de Estado é fundamental no pensamento de Gramsci. Mais ainda, a autora argumenta que a concepção de hegemonia em Gramsci sofreu alterações, passando de uma hegemonia definida em termos de classes para uma hegemonia em termos do Estado.

A concepção de *revolução passiva* pautada em uma "ditadura sem hegemonia" contrasta claramente com a posição de Modonesi (2017), que define o conceito como uma espécie de "guerra de posição", com vocação e práticas hegemônicas, que combinam elementos *progressivos* com *regressivos* – (compartilhamos dessa posição). É justamente nessa dinâmica que o conceito de *revolução passiva* ganha relevância, ao servir como cânone interpretativo para analisar os processos político-sociais na América Latina e, em especial, no Brasil.

Dessa forma, entendemos que a leitura do conceito de *revolução passiva*, associada unicamente a regimes ditatoriais, não contempla toda a sua amplitude descritivo-analítica. Nesse sentido, Modonesi (2018) propõe o uso do conceito como uma chave de leitura dos processos político-sociais latino-americanos "em curso", e não apenas sob uma perspectiva

retrospectiva ou historiográfica, como nas análises dos processos políticos de caráter ditatorial.

Assim, para Modonesi (2018), a potência do conceito de *revolução passiva* reside em sua capacidade de identificar estratégias orientadas para garantir a estabilidade das relações fundamentais de dominação. O projeto/processo de uma *revolução passiva* pode assumir formas diversas, desde regimes totalitários até a manutenção dos dispositivos representativos liberais (típicos da democracia burguesa). Isso amplia o alcance descritivo-analítico do conceito, ao possibilitar a caracterização de reformas e projetos reformistas limitados pela tensão dialética e desigual entre duas tendências apontadas por Gramsci: *conservação-inovação*.

Ao considerar essa perspectiva, Modonesi (2018) realiza um exercício analítico que propõe pensar os governos do campo progressistas que se sucederam na América Latina, como um conjunto de *revoluções passivas*. A respeito disso, o autor apresenta a seguinte caracterização:

[...] governos progressistas como um conjunto de revoluções passivas temperados de **cesarismo** e **transformismo**, evidenciando tanto a tensão entre processos de reformas modernizadoras e dinâmicas de passivização/subalternização como as combinações determinadas e móveis de **traços progressivos e regressivos** que as caracterizam, marcam transformações internas e os distinguem (Modonesi, 2018, p. 97, grifos nossos).

Entendemos que a caracterização apresentada por Modonesi marca uma ideia adequada de *revolução passiva*, especialmente quando relacionada às configurações políticas apresentadas por governos progressistas na América Latina, incluindo aqueles ocorridos no Brasil entre 2003 e 2016. Podemos estender essa análise a alguns governos dos estados da federação, como os governos do PSB no estado de Pernambuco, especificamente os ocorridos no período de 2007 a 2022, que, embora guardadas as devidas proporções, se apresentavam como de cunho progressista.

Na emergência de uma interpretação que pudesse dar conta da caracterização dos governos progressistas que se seguiram no Brasil, o conceito de *revolução passiva* reaparece como chave de leitura de processos políticos em curso, diferentes das já mencionadas interpretações que se constituíam, em sua grande maioria, em análises historiográficas. Esse resgate do conceito é apresentado por Ruy Braga e Álvaro Bianchi (2005), particularmente, na caracterização dos governos do PT, definindo-os sob a chave da *revolução passiva* e do *transformismo*. Entretanto, não os caracterizando como de cunho *cesarista progressivo*.

Em relação à noção de *cesarismo*, está alude indiretamente à *passividade*, tendo como dinâmica estratégica a figura carismática do governante. Para Gramsci, a existência dessa figura heroica cumpre uma função relevante na política e no Estado, ao viabilizar processos de *revolução passiva*. Isso funciona estrategicamente como um fator de equilíbrio entre classes e tendências *progressivas* e *regressivas* e, especialmente, como um fator de *apassivamento* das reivindicações populares que, em termos de *revolução passiva*, são delegadas aos governos, que, em geral, demagógicamente assumem a representação dos interesses dos subalternizados.

As categorias correlatas *cesarismo*, assim como a de *transformismo* ocupam um lugar de destaque na catedral conceitual que Gramsci desenvolve ao usar o conceito de *revolução passiva* como cânone interpretativo. Elas estão interligadas com um critério importante do conceito, a saber: a *passividade*; elemento essencial ao fator da *subalternidade*. Ao ressaltar a importância de retomamos essas categorias, Modonesi (2018, p. 19, grifos nossos), argumenta:

Por outras palavras, mantendo uma leitura subjetivista do conceito de revolução passiva; uma leitura onde a **passividade**, entendida como elemento e fator de **subalternidade**, não só adquire peso e centralidade na configuração e alcance do conceito; serve também como chave de leitura da articulação do conceito com seus correlatos ou dispositivos: o transformismo e o cesarismo, que abre a porta para a possível distinção entre revoluções passivas **progressivas** e **regressivas**.

A noção de progresso em Gramsci contém um aspecto político/subjetivo, o que possibilita aplicar distinções entre elementos progressivos e regressivos de um determinado projeto/processo de *revoluções passivas*. O par dialético designado: *progressividade* e/ou *regressividade* é utilizado por Gramsci para diferenciar os tipos de *cesarismo*. Ao realizar essa operação analítica, Gramsci teve como objetivo discernir entre *revoluções passivas* de orientações político-ideológicas diferentes.

A interpretação realizada por Ruy Braga e Álvaro Bianchi (2005), que ajudou na leitura dos governos do PT, resgatou essas categorias, interpretando-os através da chave analítica da *revolução passiva*. Essa análise caracterizou esses governos como um processo de *modernização conservadora*, direcionado às transformações na esfera financeira e no mundo do trabalho. Neste sentido, Braga (2010) destaca políticas públicas como a “Bolsa Família”, aumentos salariais e outras políticas públicas como concessões “aos de baixo”, situada na dialética: *modernização-conversação*.

O autor destaca ainda a dimensão hegemônica derivada desse processo, em razão da existência do *consenso passivo* de parte das classes subalternas e de dinâmicas de *consenso*

*ativo*, por parte de alguns dirigentes e militantes do partido, muitos deles advindos de movimentos sociais populares. Ao que nos parece, essa dinamização, que envolve práticas de consenso passivo e ativo, também permeia os processos de formulação e implementação das políticas educacionais no cenário histórico-político das últimas duas décadas. Em especial, as políticas empreendidas pelas forças do campo progressista no Brasil, pós anos 2000.

Essa dinâmica esteve presente e influenciou amplamente as formulações das políticas educacionais, com destaque para as alterações no currículo escolar, por meio da implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), seguido da reconfiguração da formação inicial e continuada dos professores, através da instituição da Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Também impactou na formação escolar dos jovens, com a reforma do Ensino Médio. Ambos os casos, tiveram como eixo central os sucessivos ajustes fiscais, que se concretizaram na Emenda Constitucional 95/2016, realizada no governo Michel Temer (2016-2018), que congelava o crescimento das despesas primárias por 20 anos, gerando impactos significativos no orçamento destinado à educação pública.

As discussões em torno da austeridade fiscal estabelecida pela EC 95/2016 foram retomadas no início do governo Lula III (PT / 2023-atualmente), que a converteu na Lei Complementar 200/2023. Em nosso entendimento, a LC 200/2023 reflete a tensão dialética e desigual entre duas tendências: *modernização-conservação*, ao flexibilizar a expansão das despesas primárias, estabelecendo um teto para o crescimento das despesas com as políticas sociais, limitando o crescimento em 2,5% acima da inflação. Enquanto manteve sem alterações os gastos com o pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Aparentemente, em contraste com essas interpretações, Coutinho (2010) compreende os governos progressistas ocorridos no Brasil, durante os dois primeiros governos do PT, através do conceito de contrarreforma, em via de continuidade de um neoliberalismo não reformista. A abordagem realizada por Coutinho considera que não existiram modificações substanciais ligadas às reivindicações “desde baixo”. Em nosso entendimento, essa interpretação parece correta, entretanto, discordamos quanto ao aspecto relacionado à dimensão hegemônica, precisamente na consideração de um consenso estritamente passivo, defendido por Coutinho ao examinar esses governos.

A respeito da ideia de *consenso passivo*, Modonesi (2018) argumenta que Coutinho sustenta a definição de *revolução passiva* como uma “ditadura sem hegemonia”, mesmo admitindo certo grau de consenso, em vista do *transformismo* de alguns grupos de dirigentes de esquerda, presentes nos governos progressistas que se sucederam no Brasil no período aqui



demarcado. Como ressaltante disso, essa definição não deixa clara a existência de processos que envolvam dinâmicas de *consenso ativo* como uma das características marcantes da trajetória desses governos.

Entretanto, Modonesi (2018) apresenta uma contraposição a essa interpretação. Ao analisar os governos progressistas na América Latina por meio do conceito de *revolução passiva*, o autor destaca a *passividade* como critério fundamental na recondução à condição de *subalternidade*. A interpretação do autor sugere uma dinâmica mais complexa do que a relação relacional *revolução-restauração*, considerando que "nem a ação 'por baixo' atinge o nível da revolução completa, nem a reação 'pelo alto' é uma restauração plena" (Ibid., 2018, p. 100).

Essa análise conduz à compreensão de que toda *passividade* é relativa ou predominante, mas nunca absoluta. Para Modonesi, é sempre possível identificar "elementos que operam como contratendências, que apontam para níveis de consenso ativo" (Ibid., 2018, p. 101). Nesse processo, ele inclui uma atividade distinta da resistência, frequentemente conduzida pelo Estado, mas também observável na atuação de organizações e fundações empresariais, com o objetivo de produzir certo grau de *consenso ativo*.

### 2.2.1 Produção de consenso ativo e passivo como critério da subalternidade

Nesta subseção, explora-se a contribuição de Modonesi (2017, 2018) ao debate sobre hegemonia, com centralidade nos conceitos de *consenso passivo* e *consenso ativo* como critérios fundamentais para compreender o processo de recondução à condição de *subalternidade* nas relações sociais e políticas. Modonesi oferece um aprofundamento crítico da análise dos aspectos que sustentam a hegemonia, articulando a interação entre os sujeitos que participam ativamente na construção do consenso (*consenso ativo*) e aqueles que, de forma passiva, o aceitam (*consenso passivo*). Essa abordagem permite uma compreensão mais avançada do aspecto da *passividade*, não apenas como ausência de ação, mas como um componente relacional e estruturante da hegemonia.

Assim, autores como Braga (2010) entende a dimensão hegemônica própria do período compreendido entre os governos do campo progressista no Brasil<sup>15</sup>, por meio de dois polos em articulação: um que envolve o *consenso passivo* por parte das classes subalternas e outro, substancialmente *ativo*, por parte dos dirigentes e articuladores atuantes nesses

---

<sup>15</sup> Período dos governos petistas de 2003 a 2010.

governos. Isso é analisado por Braga (2010), sem desconsiderar o processo de desmobilização dos movimentos sociais durante esse período, ocorrido, talvez, em função dos processos de articulação estratégica de consenso nos dois polos mencionados.

Na busca por caracterizar o conceito e identificar os elementos empíricos que o configuram, Modonesi (2017) aponta como um dos traços principais de um processo de *revolução passiva* a combinação de doses de conservação e renovação. Esse componente político/subjetivo remete, sobretudo, aos processos de *apassivamento* das classes subalternas. No sentido de uma reação conservadora à possibilidade de transformação proveniente de uma organização “desde baixo”. Essa característica ocupou um espaço de destaque no debate a respeito do conceito de *revolução passiva* e esteve intimamente relacionada às categorias correlatas *progressividade* e/ou *regressividade*, próprias dos processos que caracterizaram os governos progressistas nesse período.

Por sua vez, em virtude da sua própria natureza, essas dinâmicas se expressam de forma ambígua e contraditória. Nelas, o Estado é utilizado como um aparato superestrutural, através do qual esses processos são impulsionados. Nos termos do projeto/processo de *revoluções passivas*, admite-se a possibilidade da insubordinação das classes populares. Justamente por isso, em reação a qualquer grau de insubordinação mais abrangente, é acionada a capacidade de reformar as estruturas e as relações de domínio, de modo a garantir, e por vezes, até ampliar as relações de dominação. Essa última tendência tem se estabelecido majoritariamente, especialmente quando relacionada à introdução de conceitos e práticas empresariais na organização, execução e avaliação das políticas públicas, a partir do acirramento da política neoliberal na América Latina.

Assim, conforme descreve Modonesi (2018), o conceito de *revolução passiva* pode ser entendido como um movimento de reação “pelo alto” que sinaliza implicações que tendem a subsumir as reações que antecedem uma ação “de baixo”. Nesse sentido, o conceito é tratado, a partir da leitura gramsciana, como uma revolução de características reativas e de recondução à condição de subalterno. Em outros termos, destina-se a processos de *apassivamento* das classes populares, quando delas emerge algum grau de transformação efetiva.

Quanto à noção de *subalternidade*, Modonesi (2018) aponta que é preciso considerar que, na perspectiva gramsciana, o termo combina distintas dimensões de *passividade*. Uma decorre da aceitação da condição de subalterno, ou seja, o lado passivo da condição de subalternidade, e a outra, ativa, direcionada à resistência. Nesse sentido, o critério da *passividade* é sublinhado como uma espécie de condição fundamental que apresenta tensões e

contradições entre aspectos passivos e ativos. Esta ambiguidade sugere uma ativação do sujeito, que, embora imerso em processos de subalternização, encontra espaço para resistir.

Por admitir a tensão/contradição entre elementos ativos e passivos no quadro das condições cambiantes de *passividade* e *subalternidade*, um projeto/processo de *revolução passiva* exige níveis de *consenso ativo*, gerados de cima, com a participação de agentes políticos que, em geral, tendem a dirigir suas ações ao controle dos graus de mobilização das classes subalternas<sup>16</sup>.

Para o autor (2017), não podemos assegurar, tendo em vista às interpretações gramscianas, a ideia de *passividade* como um produto histórico das *revoluções passivas*. Entretanto, a materialização do conceito, em linhas gerais, tem apresentado como uma de suas finalidades, evitar que as classes populares permaneçam ativas. Nesse caso, como argumenta Coutinho (2012), o elemento reformista das *revoluções passivas* contribui para o processo de *apassivamento* das classes subalternas.

As formas de *apassivamento* são compreendidas como instrumentos de reconfiguração da hegemonia. Nesse sentido, o critério da *passividade* é considerado um aspecto crucial das *revoluções passivas*, uma vez que o objetivo é impedir que as classes populares permaneçam ativas. Para evitar o protagonismo das massas, são realizadas concessões que tendem a produzir e reproduzir a *passividade*. Essa dinâmica acompanha e sanciona o sucesso político conservador das *revoluções passivas*.

De acordo com Modonesi (2017), esse é, com efeito, o objetivo do projeto-programa da *revolução passiva*, compreendida não apenas como um processo, mas também como um projeto de passivização e subalternização. Sendo assim, o subversivíssimo das classes populares é o motor que impulsiona o projeto-programa das *revoluções passivas*. Em outras palavras, trata-se de uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva vinda “de baixo”. Enquanto, o aspecto reformista implica no acolhimento de uma parte das reivindicações demandadas pelas classes subalternas. Nas palavras de Coutinho (2012, p. 120, grifos nossos), em virtude dessa dinâmica, “estamos diante, nos casos de revoluções passivas, de uma complexa dialética de **restauração e revolução**, de **conservação e modernização**”.

Os traços dialéticos que envolvem a fórmula *modernização-conservação* estão relacionados às categorias subsidiárias de *progressividade* e/ou *regressividade*. Nesse sentido, progressivo está para a revolução, assim como regressivo se associa à restauração. Em relação

---

<sup>16</sup> É preciso considerar que esse aspecto é entendido, em termos gramscianos, como uma atividade subalterna distinta da resistência. Sobretudo, é a partir dela que são gerados os níveis de consenso ativo necessários às dinâmicas de projeto/processo de revolução passiva.

à *passividade* como critério da *subalternidade*, as subcategorias *transformismo* e *cesarismo* desempenham um papel significativo, no sentido de ajudar a explicar o processo de *apassivamento* que caracteriza o projeto/processo de uma *revolução passiva*.

Tal dinâmica implica em processos cada vez mais intensos de *mobilização controlada* dos movimentos sociais que organizam as reivindicações das classes populares. Como indica Modonesi (2017), apesar de as categorias subsidiárias de *transformismo* e *cesarismo* não terem ocupado um *status* central nas interpretações de Gramsci, elas explicitam a combinação desigual de elementos *progressivos* e *regressivos* em um determinado contexto sociopolítico. Em função disso, as práticas de *transformismo* e *cesarismo* se desenvolveram como uma modalidade histórica, quando relacionadas à atuação dos governos progressistas que se sucederam na América Latina, em especial, no Brasil, entre 2003 e 2016.

No caso desses governos, incluindo, como já mencionado, alguns em nível estadual, as práticas de *transformismo* parecem caracterizar melhor a atuação das estruturas de poder. Embora, guardadas as devidas proporções, também seja possível realizar o exame de caracterizações que envolvem práticas sutis de *cesarismo*. Do mesmo modo, não se podem excluir formas intermediárias entre as duas caracterizações.

Em um exame das interpretações de Gramsci sobre as categorias subsidiárias à *revolução passiva*, Coutinho (2012, p. 124) descreve que as práticas de *transformismo* operam “[...] através da cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas, buscando excluí-las de todo protagonismo nos processos de transformação”.

Em relação à categoria correlata *transformismo*, Modonesi (2017, p. 35,) a caracteriza da seguinte maneira:

Gramsci utiliza o neologismo transformismo para designar um processo de deslizamento ou retenção molecular que leva ao fortalecimento do campo das classes dominantes. Estas drenam ou absorvem gradualmente (através da cooptação ou do trânsito voluntário) forças e poder das classes subalternas; ou, se quiser, o contrário: o campo subalterno fica enfraquecido pelo abandono ou traição de setores que oportunisticamente transformam suas convicções políticas e mudam de lado. Surge então o transformismo.

Trata-se de considerar o *transformismo* como uma consequência importante da dinâmica que caracteriza as *revoluções passivas*. O uso estratégico desse dispositivo de tem por finalidade modificar a correlação de forças, drenando e deslocando o impulso e o poder para um projeto permanente de reconfiguração hegemônica que, em última instância, visa ao *apassivamento* das classes populares, por meio de processos simultâneos de construção de *consenso passivo e ativo*.

Portanto, o que caracterizamos de *revolução passiva* refere-se a um fenômeno relativamente frequente, que se caracteriza pela reação das classes dominantes, que ao serem pressionadas pelas classes populares, acolhe, por concessão, certas partes de suas reivindicações. Esse movimento, como descreve Modonesi (2017), promove um conjunto de transformações concretas, mas limitadas e estrategicamente orientadas para perpetuar as relações de dominação.

Em termos gerais, podemos caracterizar o conteúdo central das *revoluções passivas* pela combinação de dinâmicas de *modernização-conservação*. Essa condição dialética permite delinear os aspectos mais estruturais da fórmula; porém, ao examinar um fenômeno político específico através do cânone interpretativo da *revolução passiva* e de suas categorias correlatas, cabe questionar: até que ponto as ações políticas de governos do campo progressista reproduzem a ordem existente ou, ao contrário, as modificam para preservá-la? Até que ponto acolhe certa parte das reivindicações populares? E, por fim, em que medida essas ações apontam para elementos *progressivos* e/ou *regressivos*?

### 2.2.2 As categorias subsidiárias: progressividade e regressividade

A aplicabilidade analítica das categorias correlatas à *revolução passiva*, designadas de *progressividade* e/ou *regressividade*, serviram como chave analítica para esta pesquisa. Partimos dos estudos desenvolvidos por Modonesi (2017, 2018), que admite que os governos progressistas ocorridos na América Latina, incluindo aqueles que se sucederam no Brasil no período de 2003 a 2016, foram caracterizados como um conjunto de *revoluções passivas*, permeados de *transformismo* e *cesarismo* (progressivo), combinando traços determinados e móveis de *progressividade* e *regressividade*. Essas características tendem a distingui-los e marcam suas transformações internas, bem como sinalizam os impactos que produzem em áreas específicas, como, por exemplo, no âmbito das políticas educacionais.

Quanto à questão metodológica, o conceito de *revolução passiva* e suas categorias correlatas têm sido colocados à prova e, por vezes, questionados devido a certa ambiguidade e à sua capacidade considerada excessivamente elástica para explicar fenômenos diversos entre si. Para essa questão, Modonesi (2017, p. 13) sugere o seguinte tratamento: “[...] uma forma de solucionar parcialmente este problema é habilitar um uso rigoroso do conceito, proceder à delimitação de seu perímetro e precisar a amplitude do território sociopolítico que ele abrange”.

Ademais, uma *revolução passiva* não caracteriza todos os processos de reconfiguração da dominação burguesa, mas aqueles que estão ligados à reorientação e reconfiguração da hegemonia, ao ponto que, estrategicamente, introduzem elementos progressivos por meio de reformas, remodelando termos e formas das relações de dominação, tendo como última finalidade a conservação da lógica de acumulação de capital e, no contexto neoliberal, a sua eventual ampliação.

Cabe-nos apontar o caráter ambíguo do conceito de *revolução passiva*, especialmente quando se refere ao seu uso enquanto hipótese e cenário histórico-políticos. Essa ambiguidade se expressa sob dois polos: como alternativa progressista à variante reacionária, ao passo que funciona como um antídoto de cunho conservador à opção revolucionária "por baixo". Neste último, realça a natureza reativa à reação das classes subalternas.

Mesmo considerando esses aspectos, do ponto de vista metodológico, essa delimitação **ainda** poderá ser considerada ampla. Neste caso, Modonesi (2018) orienta que a solução seria introduzir a distinção entre *progressividade* e/ou *regressividade* como critério para diferenciar tipos distintos de *revoluções passivas*. É necessário realçar que esse elemento distintivo emerge como uma das categorias analíticas centrais que guiou a análise e a interpretação realizada nesta pesquisa.

Essa referência dialética permite ao procedimento analítico considerar combinações desiguais de elementos *progressivos* e *regressivos*. Tais combinações consistem em distinguir proporções e medidas e, portanto, determinar o caráter dominante de um elemento. Além disso, como menciona Modonesi (2017), uma *revolução passiva* é simultaneamente um processo e um projeto, permitindo o seu uso como chave de leitura de um projeto político em curso, inclusive atribuindo ao conceito uma disposição para apontar tendências em cenários políticos abertos à atualidade.

Nesses termos, a *progressividade* denota um avanço na direção do progresso, entendido em bases gramscianas como um "porvir", ou seja, algo que estaria no horizonte sócio-histórico das classes populares. Em consequência dessa condição, Gramsci assinala que a *progressividade* apenas pode ser examinada plenamente retrospectivamente. Assim, o critério da *progressividade* consiste na avaliação da direção no sentido positivo, que, mesmo não oferecendo uma ruptura definitiva, favorece modificações moleculares no processo.

Noutra direção, um reformismo que tenha como pretensão operar um retorno à *subalternidade*, neutralizando o eventual potencial ativo das classes populares, implica uma *regressividade*. Neste caso, como assinala Modonesi (2018), são regressivas as políticas públicas ou programas que objetiva ou subjetivamente procuram interromper o processo de

autonomia coletiva das classes subalternas, no sentido de uma transformação efetiva e radical proveniente "de baixo".

Quanto ao alcance analítico das categorias correlatas de *progressividade* e/ou *regressividade*, destaca-se a capacidade interpretativa de identificação dos momentos de prevalência de elementos *progressivos* e/ou *regressivos*. Esse potencial interpretativo não se limita apenas à caracterização ampla de um determinado governo, mas também pode ser aplicado a uma política pública, que, em geral, representa os conflitos sobre os projetos e interesses entre setores progressistas e conservadores, que se confrontam dentro das alianças políticas que impulsionam e são impulsionadas por um projeto-programa de *revolução passiva*.

Por fim, atendendo aos critérios teórico-metodológicos apontados por Modonesi (2017, 2018), destinados a orientar o uso adequado do conceito de *revolução passivas* e seus correlatos analíticos, delimitamos o perímetro de análise desta pesquisa, situando-o no âmbito dos governos estaduais do PSB no estado de Pernambuco, durante o período de 2007 a 2022. Esse intervalo marca o início e a interrupção da hegemonia política desse partido no âmbito dos governos estaduais na região.

Quanto à amplitude da aplicabilidade das categorias correlatas de *progressividade* e/ou *regressividade*, nossa análise concentrou-se nos impactos que as configurações desses governos produziram e continuam a produzir no sistema estadual de ensino, com eventuais reverberações em âmbito nacional. Especificamente, examinamos as concepções de gestão educacional e escolar implementada nas EREMs, em seus diferentes formatos, concentrando-se na análise da interface entre os modelos antagônicos de gestão pública: gestão democrática e gerencialismo.

## 2.3 SITUANDO O PROBLEMA E O CENÁRIO DO CAMPO

### 2.3.1 Notas sobre a reformulação do problema

Anteriormente, foram abordadas as dimensões epistemológicas necessárias ao andamento deste estudo, bem como a compreensão adequada do percurso investigativo trilhado. Essas dimensões devem ser confrontadas com a realidade concreta para constituir e qualificar a pergunta que buscamos responder. Assim, a problemática que deu início a esta investigação fundamenta-se em compreensões teóricas e empíricas do campo estudado,

resultantes de um levantamento criterioso de teses e dissertações, tratado nesta investigação como uma revisão sistemática sobre o tema.

A revisão sistemática foi utilizada como instrumento exploratório para capturar, analisar e sistematizar os resultados apresentados em teses e dissertações produzidas entre 2008 e 2023, desde que relacionadas à temática investigada. Os dados gerados por essa revisão possibilitaram a criação de um Quadro de Categorias de Aproximação (Quadro 01), ferramenta analítica essencial para o processo de estruturação do problema delimitado nesta dissertação. A partir dessa revisão, associada ao aprofundamento teórico e conceitual, tornou-se necessário responder às questões que emergiram ao longo da investigação.

Os dados apreendidos na revisão também possibilitaram constatar que a temática é abordada sob diversos ângulos. Contudo, a busca realizada com os descritores “gestão democrática”, “gerencialismo” e “Programa Educação Integral”, tanto de forma isolada quanto combinada, revelou que, embora o tema seja amplamente discutido em teses e dissertações, há uma lacuna no tratamento articulado entre os três elementos que compõem o problema de pesquisa desta dissertação.

Nesse contexto, a análise dos estudos selecionados revelou o estágio atual do conhecimento sobre a interface entre dois modelos conflitantes de gestão pública: gestão democrática e gerencialismo. Como escopo, foi tomado o Programa Educação Integral de Pernambuco (PEI), onde as concepções desses dois modelos são testadas e colocadas em prática.

Após esse percurso, a hipótese inicial desta dissertação, construída a partir de reflexões teóricas e empíricas, considera que o modelo de gestão educacional e escolar desenvolvido e "modernizado" ao longo de 20 anos pelos governos estaduais do PSB em Pernambuco, constitui um projeto/processo de *revolução passiva*. Esse processo é permeado por dinâmicas de *consenso ativo e passivo*, configurando o *apassivamento* das classes populares em relação aos avanços do valor de uso da educação pública.

Essa hipótese sugere uma íntima relação entre os signos das *modernizações neoliberais*<sup>17</sup> e um projeto-programa de *revolução passiva*. Tal programa combina elementos contraditórios *progressivos e regressivos*, articulados ao critério da *passividade*, com o objetivo de reconduzir as classes populares à condição de *subalternidade*. Nesse sentido, cabe examinar a prevalência dos traços determinados e móveis de *progressividade* e/ou

---

<sup>17</sup> Os critérios de eficiência, eficácia, flexibilidade, produtividade, estabelecimento de metas, indicadores de qualidade, geralmente a partir de dados quantitativos e processos de avaliação e controle de resultados.



*regressividade* que caracterizam o tipo de *revolução passiva* emergente das “modernizações” percebidas no contexto do PMGP/ME durante o período investigado.

Como referido, ao longo do percurso desta investigação, surgiram questões que exigiam respostas para garantir a continuidade da investigação. Essas questões foram tratadas considerando o referencial teórico adotado ao longo do processo e os resultados de outras pesquisas que, direta ou indiretamente, situaram o problema desta investigação no âmbito dos debates sobre as *modernizações neoliberais*.

Durante esse processo, tivemos a oportunidade de participar como delegado de base na Conferência Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes (VIII COMUDE 2023). Naquela ocasião, representamos o segmento dos trabalhadores em educação do município, onde atuamos como professor do ensino fundamental há aproximadamente três anos. Nossa participação foi direcionada à contribuição na formulação de estratégias relacionadas ao eixo IV do Documento Referência para a Conferência Nacional de Educação (Conae) 2024, intitulado: Regulamentação, Monitoramento, Avaliação, Órgãos e Mecanismos de Controle e Participação Social nos Processos Decisórios.

Ao longo da conferência municipal, observamos que o Documento Referência apresentava alguns problemas de natureza conceitual e organizacional. Além disso, certas partes do texto careciam de maior clareza, objetividade e complementação no que dizia respeito às estratégias propostas. Entre o conjunto de estratégias do eixo IV, duas chamaram particularmente nossa atenção:

- **Estratégia 851.2.7:** Desenvolver ações que promovam a autoavaliação de estudantes, docentes, gestores, técnicos e técnicos administrativos.
- **Estratégia 852.2.8:** Desenvolver ações que promovam a avaliação institucional.

Para ambas as estratégias, propusemos, naquele momento, a substituição completa do texto, apresentando a seguinte sugestão: “Realizar e garantir as condições adequadas para o desenvolvimento do projeto nacional de avaliação institucional na educação básica, de modo a reconhecer e promover os meios necessários para a realização da autoavaliação institucional pelos educadores”.

Inicialmente, essa proposição foi rejeitada por parte dos delegados presentes na plenária final, com uma parcela significativa defendendo a retirada completa das duas estratégias. No entanto, após o processo de defesa das propostas, a sugestão apresentada foi aprovada para ser encaminhada e apreciada na Conferência Estadual de Educação (CONEPE 2023). Ao final da conferência municipal, houve a eleição dos delegados que representariam o

município na etapa estadual. Fomos eleitos como um dos doze delegados do segmento dos trabalhadores em educação para participar da CONEPE 2023.

No dia 28 de novembro de 2023, participamos da CONEPE 2023, mantendo nosso envolvimento nos debates sobre as estratégias para a gestão democrática da educação, presentes no eixo IV do Documento Referência, agora com as sugestões realizadas nas conferências municipais, intermunicipais e livres realizadas em Pernambuco. Durante a CONEPE 2023, ficou evidente a resistência de uma parcela significativa dos delegados em aprofundar o diálogo político-conceitual sobre temas como avaliação educacional e autoavaliação institucional.

Outro aspecto que se destacou foi à ampliação da influência de setores do empresariado na definição dos rumos para a educação pública. Essa presença manifestou-se tanto por meio de discursos que refletiam o *ethos empresarial* e seus preceitos sobre qualidade da educação, quanto em documentos internos que moldaram, por exemplo, a representatividade dos segmentos na conferência.

Nesse contexto, tornou-se evidente que o Documento Referência para a Conae 2024 se configurava, mesmo que por hipótese, como resultado de processos de *consenso ativo* e *passivo*. O *consenso ativo* por parte de agentes sindicais e militantes do campo progressista que, em sua maioria, ocupam posições no governo federal. Já o *consenso passivo* foi observado entre delegados representantes dos trabalhadores em educação, que, em alguns casos, mostraram resistência em debater criticamente algumas questões.

A partir dessas observações e de reflexões teóricas associadas, deparamo-nos com questões que se tornaram essenciais para esta pesquisa, como:

1. Uma possível despolitização do professorado em Pernambuco;
2. A recusa, mesmo que parcial, dos trabalhadores em educação em abordar dimensões relacionadas à qualidade da educação, como avaliação educacional e autoavaliação institucional;
3. O consenso tácito sobre a impossibilidade de alternativas às políticas educacionais vigentes;
4. O receio quanto à descontinuidade de políticas associadas às renomeações financeiras, como o Bônus de Desenvolvimento Educacional de Pernambuco (BDE).

Essa experiência exigiu uma readequação do problema, assim como uma reconfiguração nas formulações teóricas. Por consequência, essas modificações possibilitaram uma revisita ao objeto, que acabou ganhando outro contorno. Passamos a orientar o exame para a análise das (concepções) emergentes de gestão educacional e escolar no PEI, na

interface entre gestão democrática e gerencialismo, ao invés de direcionarmos nossa análise às (práticas) de gestão adotadas no programa.

Para isso, resgatamos os aspectos historiográficos que configuraram a trajetória das experiências associadas à educação em tempo integral no Brasil, assim como retomamos os elementos que constituem o modelo de gestão pública de cunho gerencialista implementado na rede pública de ensino de Pernambuco. Além disso, apontamos os aportes legais e as estratégias de construção de consensos em torno do modelo de gestão educacional e escolar, incorporado nas EREMs, em seus diferentes formatos.

Deste modo, situamos nosso problema de pesquisa no resgate e na análise das concepções gerencialistas da gestão da educação em Pernambuco, no intervalo compreendido entre 2007 e 2022, com ênfase nas "modernizações" identificadas no PMGP/ME. Buscamos, com isso, caracterizar os aspectos marcantes que ajudam a descrever e analisar a orientação e a direção que esse modelo de gestão fez emergir durante o período mencionado. Essa tarefa foi realizada sob uma perspectiva sociopolítica e subjetiva, distinguindo traços *progressivos* e *regressivos* presentes nas concepções de gestão educacional e escolar que compõem o modelo de gestão investigado.

### 2.3.2 Notas sobre cenário sociopolítico do campo

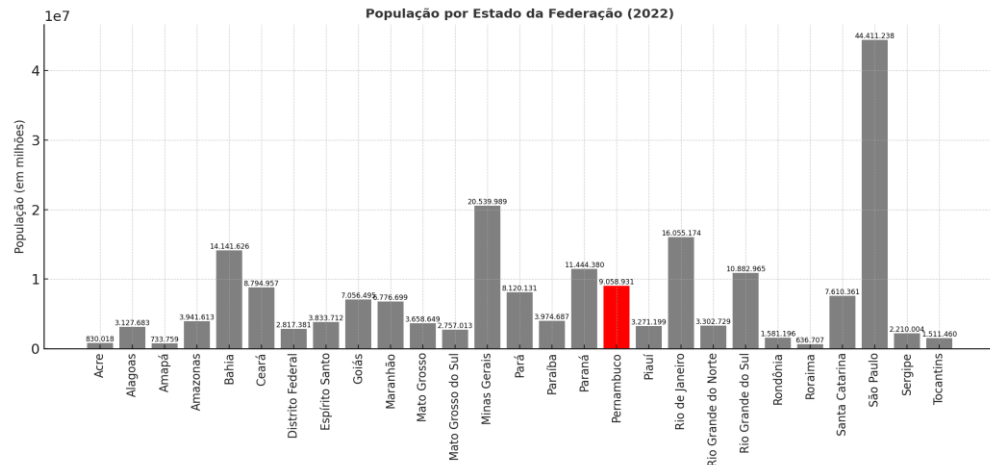
Uma das motivações desta pesquisa foi apresentar novos elementos que possibilitem uma revisão sobre as concepções e intencionalidades sociopolíticas do modelo de gestão educacional implementado em Pernambuco durante os governos do PSB. O objetivo é examinar os processos de organização, financiamento, avaliação educacional e política de governo, associados aos mecanismos de *apassivamento* das classes populares. Esses mecanismos operam por meio da construção de *consensos ativos* e passivos, que funcionam como critérios para a aceitação do modelo de gestão educacional adotado, essencialmente, nas escolas em tempo integral voltadas ao Ensino Médio.

Para a realização dessa tarefa, é necessário situar o cenário sociopolítico e educacional que compõe o domínio empírico da investigação. Assim, delimitamos como campo de pesquisa a rede pública estadual de ensino de Pernambuco, considerando as "modernizações" promovidas no modelo de gestão da educação ao longo dos últimos 20 anos (2007-2022).

Conforme os dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pernambuco, localizado na região Nordeste, é o sétimo estado mais populoso do

Brasil, com uma população residente de 9.058.931 pessoas (IBGE, 2022). Desses habitantes, aproximadamente 80% residem em áreas urbanas. O gráfico 1 ilustra a população residente em cada estado da federação, com destaque para Pernambuco.

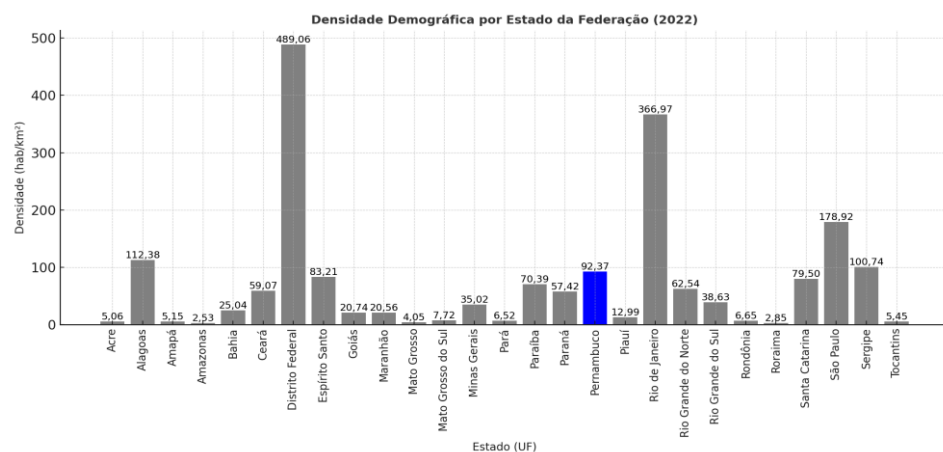
**Gráfico 1 – População residente por Estado da Federação.**



**Fonte:** Elaborado pelo autor, IBGE, (2022).

Quanto à densidade demográfica, Pernambuco apresenta um índice de 92,37 habitantes por quilômetro quadrado (hab./km<sup>2</sup>) (IBGE, 2022). Comparado aos demais estados, Pernambuco ocupa a sexta posição com o maior índice de densidade demográfica do Brasil. O gráfico 2 apresenta o panorama geral da densidade populacional entre os estados da federação, com destaque para Pernambuco.

**Gráfico 2 – Densidade Demográfica por Estado da Federação.**



**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE (2022).

Ainda de acordo com o IBGE (2022), a população de Pernambuco aumentou 3% desde o início da série histórica de 2010. Nesse cenário, o estado registrou o maior crescimento no número de domicílios na região Nordeste, ficando atrás apenas da Bahia. O município mais populoso é Recife, capital do estado, com uma população de 1.488.920 residentes.

Em relação ao arranjo geográfico, Pernambuco possui 185 municípios, distribuídos em cinco mesorregiões: São Francisco Pernambucano, Sertão Pernambucano, Agreste Pernambucano, Mata Pernambucana e a Região Metropolitana do Recife (RMR). Conforme o Censo Escolar (2022), 41,7% da população residente no estado está concentrado nos municípios que pertencem à mesorregião geopolítica da RMR.

A RMR é formada por 16 municípios e desempenha um papel significativo para o estado de Pernambuco, agrupando municípios que apresentam características socioeconômicas, culturais e geográficas semelhantes. A seguir, apresentamos a tabela 1, exibindo as características gerais dos municípios da RMR.

**Tabela 1 – Características da RMR.**

CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE					
MUNICÍPIOS	Área km <sup>2</sup>	População	Densidade	PIB Per	IDHM
<b>Abreu e Lima</b>	126,384	98.462	779,07	17.123,06	0,679
<b>Araçoiaba</b>	96,360	19.243	199,7	7.732,35	0,592
<b>Cabo de Santo Agostinho</b>	445,386	203.440	456,77	65.022,05	0,686
<b>Camaragibe</b>	51,321	147.771	2.879,35	13.940,29	0,692
<b>Fernando de Noronha</b>	18,609	3.167	170,19	73.108,78	0,788
<b>Goiana</b>	445,405	81.055	181,98	132.714,72	0,651
<b>Igarassu</b>	306,879	115.196	375,38	29.003,48	0,665
<b>Ipojuca</b>	521,801	98.932	189,60	150.647,79	0,619
<b>Ilha de Itamaracá</b>	66,146	24.540	371,00	11.051,57	0,653
<b>Itapissuma</b>	73,968	27.749	375,15	87.814,64	0,633
<b>Jaboatão dos Guararapes</b>	258,724	644.037	2.489,28	22.680.83	0,717

<b>Moreno</b>	194,197	55.292	284,72	13.990,88	0,652
<b>Olinda</b>	41,3	349.976	8.474,00	14.700,91	0,735
<b>Paulista</b>	96,932	342.167	3.529,97	16..596,43	0,732
<b>Recife</b>	218,843	1.488.920	6.803,60	33.094,37	0,772
<b>São Lourenço da Mata</b>	263,687	111.249	421,90	12.568,10	0,653

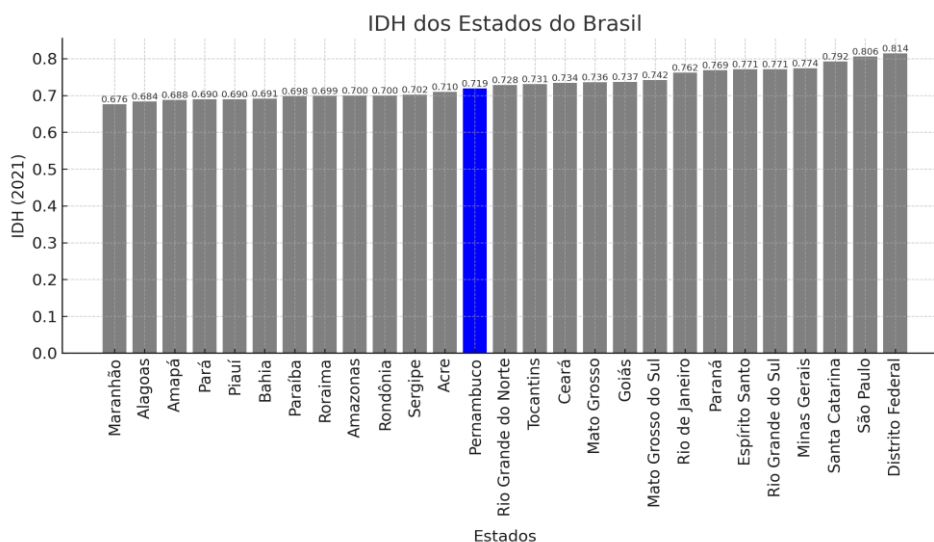
**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (2022).

Em síntese, os dados apontam que a RMR possui uma área territorial total de 3.207,33 km<sup>2</sup>, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,675. De acordo com os parâmetros utilizados pelo IBGE, índices de IDH entre 0,55 e 0,70 são considerados de nível médio. A densidade demográfica da região é de 1.187,29 hab./km<sup>2</sup>, sendo uma das cinco maiores concentrações urbanas do país.

É importante ressaltar que a metodologia adotada pelo IBGE se baseia em parâmetros estabelecidos por organizações supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essas organizações, ao definir a metodologia utilizada para medir o IDH, adotaram critérios fundamentados em princípios de entidades como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esses critérios foram desenvolvidos para mensurar o desenvolvimento econômico de países do capitalismo central, o que não reflete diretamente a realidade brasileira.

Embora essa contradição exista, apresentamos alguns dados gerais sobre Pernambuco, pois, no Brasil, assim como em outros países, o IDH é amplamente utilizado como um índice-chave pelos governos em suas diferentes esferas. Em relação ao cenário socioeconômico, o estado apresenta um IDH de 0,718 (IBGE, 2021). De acordo com a escala definida pelo PNUD, Pernambuco está na faixa de IDH alto, que abrange índices entre 0,700 e 0,799.

Em uma análise dos índices de IDH apresentados pelos estados da federação e pelo Distrito Federal, Pernambuco ocupa a 15<sup>a</sup> posição, ficando atrás de alguns estados da região Nordeste, como Rio Grande do Norte, Tocantins e Ceará. A comparação entre os estados da federação pode ser visualizada no gráfico 3, apresentado a seguir.

**Gráfico 3 – IDH por estado do Brasil.**

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (2021).

Complementando a análise dos aspectos socioeconômicos, apontamos que houve avanços o IDH de Pernambuco entre 2010 e 2021. De acordo com os dados do IBGE (2021), o estado avançou de um IDH de 0,673 em 2010 para 0,719 em 2021, representando uma variação de 6,8%. Esse progresso permitiu que Pernambuco migrasse da categoria de desenvolvimento humano médio para alto.

No âmbito econômico, especialmente em relação aos índices de ocupação e ao rendimento médio da população, o IBGE (2022) indica que trabalhadores com ocupação formal em Pernambuco representam 46,6% da população total. Esses trabalhadores possuem um salário médio mensal de R\$ 2.667. Quanto à proporção de pessoas ocupadas, Pernambuco ocupa a 17ª posição entre os 26 estados e o Distrito Federal. Já em relação à média salarial, o estado se posiciona em 13º lugar no ranking nacional.

Ainda no contexto econômico, um dado significativo é que 49,95% da população pernambucana possui um rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo. Esses números evidenciam um cenário de acirramento das desigualdades sociais que afetam a população, sobretudo quando se considera que Pernambuco detém a 10ª maior receita total bruta entre os estados brasileiros. Esse contraste ressalta uma das maiores concentrações de renda do país, refletindo as profundas disparidades socioeconômicas presentes no estado.

No campo educacional, a Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEE/PE) é o órgão da administração pública responsável pela condução e acompanhamento da rede estadual de ensino. A SEE/PE está organizada em Gerências Regionais de Educação (GRES),

totalizando atualmente 16 GREs. Essas gerências têm como atribuições realizar atividades como a supervisão técnica, o planejamento para atendimento da demanda escolar, a orientação sobre as normativas educacionais e o acompanhamento da implementação das políticas educacionais na rede de ensino.

A incorporação das GREs na estrutura administrativa básica da SEE/PE ocorreu através do Decreto estadual nº 40.599, de 2014. Esse decreto também promoveu a articulação entre diferentes órgãos de atuação direta na SEE/PE, como a Secretaria Executiva de Gestão de Rede. Juntas, a Secretaria Executiva de Gestão de Rede e as GREs funcionam como instâncias de articulação e supervisão entre o poder central, representado pela SEE/PE, e as escolas pertencentes à rede. Entre as atribuições da Secretaria Executiva de Gestão de Rede estão à formação continuada dos gestores escolares e, através da Coordenação Administrativa da Rede Escolar, a orientação das GREs quanto à dispensa e indicação de gestores escolares.

A seguir, apresenta-se um mapa que ilustra a distribuição das GREs no estado:

**Figura 2** – Estrutura organizacional das GREs no mapa de Pernambuco.



**Fonte:** Portal eletrônico da Secretaria de Educação de Pernambuco.

Em relação aos dados educacionais, Pernambuco tem se destacado no cenário nacional. Apresenta alguns desses dados, comparando o cenário geral do campo empírico e enfatizando um panorama dos principais indicadores educacionais do estado.

De acordo com o Censo Escolar (2023), Pernambuco registrou um total de 301.399 matrículas no Ensino Médio na rede pública de ensino. Desse total, 278.926 estão concentradas na zona urbana, enquanto 22.473 pertencem à zona rural. Essa disparidade



reflete a concentração populacional na RMR, onde reside grande parte da população. Ainda segundo o Censo Escolar (2023), a rede federal de ensino representa 2,8% do total de matrículas no Ensino Médio, atendendo 8.417 estudantes.

No que se refere às matrículas em tempo integral, Pernambuco lidera nacionalmente. O estado alcançou um índice de 66,89% de estudantes matriculados em escolas que oferecem uma carga horária igual ou superior a 35 horas semanais, consolidando-se no 1º lugar entre os estados da federação. Outros estados da região Nordeste seguem o destaque: Paraíba (55%), Ceará (49,1%), Piauí (45,4%) e Sergipe (33,3%). Esses dados confirmam a liderança da região Nordeste na expansão da oferta de Ensino Médio em tempo integral.

Observa-se que, assim como Pernambuco, outros estados nordestinos avançaram na adaptação de seus sistemas educacionais à Meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2024, que prevê a ampliação da oferta de educação em tempo integral na rede pública.

Nos últimos 20 anos, Pernambuco expandiu significativamente a oferta de matrículas em escolas de tempo integral para o Ensino Médio, aumentando também o número de unidades inseridas no PEI. Atualmente, a rede estadual conta com 828 escolas que ofertam o Ensino Médio, das quais 534 estão inseridas no PEI, nos seguintes formatos: Escolas de Referência em Ensino Médio (EREM), Escolas Técnicas Estaduais (ETE), Escolas de Referência em Ensino Fundamental (EREF) e Escolas de Referência em Ensino Fundamental e Médio (EREFM). Isso representa 65% das escolas de Ensino Médio funcionando em regime de tempo integral.

**Quadro 1** – Escolas inseridas no PEI por formato e oferta, 2023

NOMENCLATURA UTILIZADA	JORNADA ESCOLAR DIÁRIA	NÚMERO DE UNIDADES
<b>Escola de Referência em Ensino Médio – Integral</b>	45 horas semanais: 9 aulas diárias nos turnos manhã e tarde	305 unidades
<b>Escola Técnica Estadual</b>	45 horas semanais: 9 aulas diárias nos turnos manhã e tarde.	58 unidades
<b>Escola de Referência em Ensino Médio – Semi-integral (formato clássico)</b>	35 horas semanais: 7 turnos por semana com 5 horas aulas cada, distribuídos em 5 manhãs e 2 tardes ou 5 tardes e 2 manhãs.	55 unidades
<b>Escola de Referência em Ensino Fundamental – Semi-</b>	35 horas semanais: mesma organização acima, mas com oferta de Ensino	42 unidades

<b>integral (clássica)</b>	Fundamental Anos Finais.	
<b>Escola de Referência em Ensino Médio – Semi-integral (2 turnos)</b>	35 horas semanais: duas entradas diárias e cada uma com 7 horas aulas por dia. O primeiro turno com entrada às 7h e término às 14h; o segundo, com entrada às 14h e término às 21h10.	47 unidades
<b>Escola de Referência em Ensino Fundamental e Médio – Semi-integral (2 turnos)</b>	Mesma organização da semi-integral de 2 turnos, com a diferença de que esta oferta o Ensino Fundamental Anos Finais na 1ª entrada e o Ensino Médio na 2ª.	69 unidades
Total de escolas de tempo integral no estado		576

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no Relatório Anual de Indicadores (2021).

Como resultado das políticas educacionais implementadas pelos governos do PSB, desde 2014 todos os 184 municípios de Pernambuco e o distrito de Fernando de Noronha passaram a contar com pelo menos uma escola vinculada ao PEI. Em 2023, a rede estadual já oferta educação em tempo integral em 576 unidades.

No que diz respeito aos docentes, o Censo Escolar (2023) aponta que Pernambuco possui 15.320 professores atuando no ensino médio na rede estadual. Desse total, 97,95% possuem formação de nível superior, enquanto 2,05% apresentam escolaridade correspondente ao ensino normal/magistério ou ao ensino médio/inferior. Os dados detalhados estão organizados na tabela 2, conforme apresentado a seguir:

**Tabela 2** – Escolaridade dos docentes da rede estadual de Pernambuco.

NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS DOCENTES	NÚMERO DE DOCENTES	PERCENTUAIS
<b>Superior – Licenciatura</b>	14.398	93,98%
<b>Superior – Bacharelado</b>	605	3,95%
<b>Normal/Magistério</b>	173	1,13%
<b>Ensino Médio ou Inferior</b>	144	0,94%

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar (2023).

Em relação ao IDEB, a rede estadual de Pernambuco apresentou em 2023 um resultado de 4,5 para o Ensino Médio, acima da média nacional, que é de 4,1. Esse desempenho permitiu ao estado atingir a meta estipulada para o ensino médio na rede pública, ao lado de outros dois estados: Goiás, com 4,8, e Piauí, com 4,3. Além disso, Pernambuco conquistou a 1ª posição no *ranking* da região Nordeste, reafirmando seu destaque no cenário educacional no Brasil.

## 2.4 INSTRUMENTO E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

No texto apresentado até o momento, buscamos apresentar as categorias de análise que fundamentam nosso problema de pesquisa. Em termos gerais, utilizamos o conceito de *revolução passiva*, com base na releitura realizada por Modonesi (2016 2017). Essa releitura aborda a *revolução passiva* a partir do critério da *passividade*, contemplando elementos de *consenso ativo e passivo*. A abordagem proposta por Modonesi permite diferenciar modalidades de *revolução passiva*, entendida como um projeto-processo que contempla elementos *progressivos e regressivos*.

É igualmente necessário destacar que esta dissertação aborda as concepções de gestão educacional e escolar na perspectiva da interface entre a gestão democrática e o gerencialismo. Apesar de termos desenvolvido essa análise, ela não foi direcionada para um enfoque específico sobre a prática do trabalho da gestão escolar, ou seja, não abordamos de forma detalhada as atividades realizadas pelos gestores ou pelas equipes gestoras atuantes nas EREMs. Entretanto, ressaltamos a relevância de considerar as particularidades do trabalho docente, o que nos remete à noção de Marx de que o capital, tal como se configura, é, sobretudo, uma relação social. Nesse contexto, apoiamo-nos na concepção gramsciana, que aponta para a existência de uma hegemonia originada na fábrica e difundida por meio dos próprios agentes do trabalho, contribuindo para a reprodução e ampliação dessa ideologia em âmbito social.

As observações relativas ao interesse desta pesquisa são essenciais para apresentar a perspectiva sob a qual abordamos o problema em questão. Assim, o foco desta investigação foi examinar as concepções de gestão educacional e escolar, buscando caracterizar os aspectos mais relevantes que descrevem a orientação e a direção política e ideológica do modelo de gestão da educação implementado em Pernambuco a partir dos governos do PSB.

Dito isso, nesta subseção apresentaremos os instrumentos e procedimentos de coleta de dados que utilizamos para embasar o trabalho investigativo. Em suma, os procedimentos dividiram-se em três etapas distintas.

Primeiramente, nos apoiamos na Pesquisa Bibliográfica para capturar os conceitos necessários para o aprofundamento teórico que permitiu à realização deste estudo. Na segunda etapa, realizamos uma Pesquisa Documental, analisando os principais documentos que, direta ou indiretamente, estão vinculados aos mecanismos de gestão da educação elencados pelo governo estadual de Pernambuco. Por fim, na terceira etapa, utilizamos a Observação Participante (OP), realizada durante a Conferência Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes (VIII COMUDE, 2023) e a Conferência Estadual de Educação (CONEPE, 2023), ambas realizadas em Recife, Pernambuco.

A seguir, apresentaremos o corpus documental desta dissertação, destacando os critérios de escolha dos documentos selecionados e a abordagem utilizada para cada quadro documental.

#### **2.4.1 Corpus documental**

Conforme mencionado anteriormente, realizamos uma criteriosa análise documental, utilizando diversas estratégias, como a Observação Participante (OP), além da coleta e análise de dados de natureza tanto qualitativa quanto quantitativa. Essa etapa foi conduzida com o objetivo de mobilizar o conhecimento, valendo-nos de instrumentos capazes de subsidiar a crítica e a revisão do conhecimento existente. Assim, buscamos compreender as relações entre as diferentes formas de desenvolvimento do objeto investigado.

Com a apresentação da amostra documental que selecionamos, buscamos oferecer uma abordagem que compreenda a análise do particular e do geral, direcionando-nos para a investigação da orientação e da direção assumidas pelo modelo de gestão da educação em questão. Entre nossos objetivos está interpretar as concepções que o norteiam e compreender sua apropriação pelos diversos mediadores<sup>18</sup> envolvidos em seu processo de criação e “modernização” ao longo dos últimos 20 anos.

---

<sup>18</sup> Escolhemos o termo mediadores porque entendemos a importância desses agentes como mobilizadores do processo de *apassivamento* necessário à aceitação e ao avanço do modelo de gestão, realizados por meio de estratégias de *consenso ativo e passivo*.

Em relação à empiria do estudo, construímos nosso corpus por meio de fontes documentais disponibilizadas nos portais eletrônicos dos governos estadual e federal. Destacamos, em nível estadual, os endereços eletrônicos vinculados à SEE/PE, à Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (SEPLAG/PE) e no Portal da Legislação Estadual de Pernambuco (Alepe Legis). Em nível federal, grande parte dos documentos foi obtida no portal eletrônico do MEC e no site do INEP, com ênfase nos indicadores educacionais disponibilizados por este órgão.

As informações disponibilizadas por esses órgãos, entretanto, muitas vezes se mostram vagas e discrepantes, uma vez que são apresentadas em diferentes portais eletrônicos, carecendo de sistematização e organicidade em relação ao conteúdo e à sequência temporal.

Desse modo, ao longo desta pesquisa, identificamos a necessidade de complementar os dados para atribuir-lhes sentido. Para isso, realizamos um *clipping* de notícias publicadas tanto em sites oficiais, quanto nos principais portais de notícias da imprensa local, com ênfase na análise da cobertura midiática sobre os indicadores educacionais de Pernambuco. Além disso, consideramos entrevistas de agentes públicos disponibilizadas por esses portais jornalísticos, como forma de ampliar a análise documental.

Ainda, obtivemos, por meio da Observação Participante realizada na COMUDE 2023 e na CONEPE 2023, bem como pela participação como delegado de base, representante dos trabalhadores da educação em ambas as conferências, os documentos que orientaram as discussões e deliberações das conferências. Entre esses documentos destacam-se o Regimento Interno das conferências e os registros das emendas ao Documento Base da Conae 2024, organizadas por eixos temáticos e inclassificadas utilizando um sistema de indicação das alterações sinalizadas por cores<sup>19</sup>.

Uma vez apresentadas as considerações mais gerais sobre o corpus documental, passamos a descrever, de forma resumida, a etapa de seleção dos documentos. Para a condução dessa fase, realizamos uma pesquisa exploratória nos sites oficiais do governo estadual. Ao concluirmos essa etapa, identificamos 26 documentos que apresentavam relação com o objetivo desta pesquisa. Entre eles, estavam leis e decretos estaduais, relatórios anuais de avaliação, cadernos orientadores do modelo de gestão, relatórios constando o balanço e sistematização do modelo de gestão e, por fim, módulos de cursos de formação de gestores escolares.

---

<sup>19</sup> Na subseção 2.4.1.1, intitulada **Observação Participante**, apresentaremos de forma mais detalhada os documentos aos quais tivemos acesso, incluindo as emendas oriundas das conferências municipais e estadual de Pernambuco.

Após a captura desses documentos, organizamos um inventário documental que apresentasse uma relação, ainda que indireta, com as concepções que orientaram os processos de “modernização” do modelo de gestão da educação em Pernambuco durante o período estipulado nesta dissertação. Paralelamente à organização do inventário, realizamos uma primeira triagem dos documentos, durante a qual foram elaboradas perguntas que pudessem contribuir para responder à questão central desta pesquisa, concomitantemente ao processo de seleção e descarte de documentos.

A respeito disso, no quadro 2, apresentamos o roteiro de perguntas subsidiárias, elaborado com a finalidade de contribuir para a concretização dos objetivos desta pesquisa. Além disso, o roteiro também funcionou como critério para a seleção dos documentos.

**Quadro 2 – Roteiro de perguntas e elegibilidade dos documentos**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ENFOQUE	PERGUNTA SUBSIDIÁRIA
<b>Identificar a concepção de gestão democrática do modelo de gestão da educação de Pernambuco, adotado no Programa Educação Integral de Pernambuco.</b>	Gestão democrática.	O conceito de gestão educacional e escolar presente nesses documentos alteram ou enfraquece a concepção de gestão democrática da educação?
<b>Analisar as influências da perspectiva gerencialista no modelo de gestão da educação de Pernambuco, incorporado no Programa Educação Integral de Pernambuco.</b>	Modelo de gestão gerencialista.	Os modelos de gestão empregados reforçam as desigualdades ou são capazes de romper com as dinâmicas neoliberais que as sustentam?
<b>Examinar a orientação e direção político-ideológico do modelo de gestão da educação de Pernambuco, na perspectiva da interface entre gestão democrática e gerencialismo.</b>	Elementos Progressivos e Regressivos.	Esses documentos apontam para um avanço na promoção da equidade ou perpetuam desigualdades estruturais?

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2025.

Ao final, constituímos o corpus documental, composto por 20 documentos, que, em nosso entendimento, possibilitaram responder ao problema de pesquisa aqui proposto. Por fim, os documentos selecionados serão apresentados nos quadros 3, 4 e 5, a seguir:

**Quadro 3** – Legislação educacional direcionada à temática

ESFERA	DOCUMENTO	DESCRIÇÃO
<b>Federal</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de dezembro de 1996 (Brasil, 1996).	A Lei estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
<b>Federal</b>	A Lei 13.005/14, de 25 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação, para o decênio 2014-2024 (Brasil, 2014).	O Plano Nacional de Educação determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional.
<b>Federal</b>	Documento final da Conae 2024. Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. (Conae, 2024).	O Documento Final da Conae 2024 servirá como base para a formulação do Projeto de Lei do PNE 2024-2034. Esse documento resulta das contribuições realizadas nas conferências livres, municipais, intermunicipais, distrital e estadual, culminando em sua elaboração final durante a etapa nacional da Conae 2024.
<b>Federal</b>	Lei 13.415/1 sancionou, em 16/02/17, a Medida Provisória (MP) 746/16 (Brasil, 2017a).	A Lei 13.415/17, sancionada em 16 de fevereiro de 2017, oficializou a Medida Provisória (MP) 746/16, dando origem ao chamado Novo Ensino Médio. Essa reforma destaca a flexibilização curricular, promovendo a articulação com a educação profissional e o ensino em tempo integral.
<b>Federal</b>	Portaria nº 727, de 13 de junho de 2017 (Brasil, 2017b).	A Lei estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para a adesão ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em

		Tempo Integral (EMTI), em conformidade com a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.
<b>Estadual</b>	Decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006 (Pernambuco, 2006).	O Decreto institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco (PNAGE-PE) e dá outras providências.
<b>Estadual</b>	Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008 (Pernambuco, 2008a), considerando as alterações realizadas no período de 2008 a 2022.	A Lei complementar cria Programa de Educação Integral de Pernambuco (PEI).
<b>Estadual</b>	Lei nº 13, 486, de 1 de julho de 2008 (Pernambuco, 2008b), considerando as alterações realizadas no período de 2008 a 2022.	A Lei institui o Bônus de Desempenho Educacional (BDE). O BDE é uma premiação baseada em resultados, concedida conforme o desempenho nos índices educacionais e referendada pelas metas definidas pelo Poder Executivo.
<b>Estadual</b>	Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009.	A Lei estabelece, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Modelo Integrado de Gestão, que adota mecanismos de gestão de caráter gerencialista na Administração Pública Estadual, com foco na pactuação de resultados.
<b>Estadual</b>	Decreto nº 39.336, de 25 de abril de 2013 (Pernambuco, 2013).	O Decreto organiza as diretrizes para os Programas de Gestão por Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual, apresentando conceitos e ferramentas de gestão voltada à obtenção de resultados. Ele também define os instrumentos metodológicos para pactuar metas nas secretarias estaduais, incluindo a Secretaria



	de Educação de Pernambuco (SEE/PE).
--	-------------------------------------

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2025.

Neste primeiro quadro documental, destacamos as legislações educacionais pensadas e implementadas em torno da temática em foco. Esses documentos foram selecionados com o propósito de compreender os processos normativos envolvidos na criação e nas eventuais atualizações do modelo de gestão da educação em Pernambuco. Eles definem as orientações centrais do referido modelo, articulando as normativas legais em âmbito federal com as políticas educacionais adotadas na rede estadual.

Assim, no quadro 3, buscamos realizar uma primeira aproximação crítica do objeto, capturando e analisando a sua filiação política e ideológica, bem como as concepções predominantes de gestão educacional e escolar apresentadas nos documentos, sob a perspectiva da interface entre gestão democrática e gerencialismo.

Com o objetivo de aprofundar a análise dos dados, elaboramos o quadro 4, no qual relacionamos os relatórios de avaliação dos indicadores educacionais de Pernambuco. Especificamente, incluem-se os Relatórios de Avaliação Regional (RAG) dos anos de 2021 e 2022, bem como os Relatórios de Avaliação Anual (RAI), referentes ao período de 2019 a 2022.

Os relatórios RAG e RAI apresentam as iniciativas estratégicas definidas pelo governo estadual, sejam elas concluídas ou em andamento, sendo monitoradas pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), por meio da Secretaria Executiva de Gestão Estratégica. Essas estratégias estão conectadas aos resultados finais esperados pelo estado e são avaliadas anualmente com base na metodologia estabelecida pela Lei Complementar nº 14, de 3 de setembro de 2009, que regulamenta o Modelo Integrado de Gestão, conforme já mencionado no quadro 3.

Entre os setores estratégicos acompanhados pelo Poder Executivo Estadual, destaca-se a educação, mensurada nos relatórios a partir dos resultados obtidos no Pacto pela Educação (PPE), política pública criada em 2011, durante o segundo governo do PSB em Pernambuco. No âmbito do PPE, a qualidade da educação pública é avaliada com base nos avanços dos indicadores educacionais, entre eles o Ideb, o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) e a Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Médio.

Portanto, a partir da inclusão dos relatórios RAG e RAI como parte integrante do corpus documental desta pesquisa, buscaram agrupar os dados educacionais de Pernambuco,

enquanto analisamos a concepção política e ideológica que orienta o modelo de gestão da educação no estado. Essa análise foi conduzida considerando a avaliação e a publicação dos resultados apresentados nos relatórios, entendendo-os como elementos relevantes no processo de construção de consenso ativo e passivo acerca da aceitação do referido modelo.

No sentido de mapear os processos de “modernização” do modelo de gestão da educação, observados durante o período de 2007 a 2022, complementamos o quadro 4 com os relatórios do modelo de gestão de Pernambuco, a saber: o Relatório do Modelo de Gestão de Pernambuco (2008-2022) e o Relatório Todos por Pernambuco em Tempos de Governança: Conquistas e Desafios. Esses documentos têm como finalidade apresentar a sistematização dos fundamentos, metodologia e ferramentas do modelo de gestão adotado pela Administração Pública estadual.

Assim, com base na articulação entre os relatórios de avaliação dos indicadores de resultados e os relatórios de sistematização do modelo de gestão da Administração Pública Estadual, com foco no campo da educação, foi estruturado o quadro 4 da seguinte forma:

**Quadro 4** – Relatórios de avaliação e sistematização do modelo de gestão

ESFERA	DOCUMENTO	DESCRIÇÃO
<b>Estadual</b>	Relatório de Ação do Governo RAG-2021 e RAG-2022. (Pernambuco, 2022c; 2022d).	O relatório avalia os resultados das ações do governo estadual de Pernambuco em setores estratégicos, com destaque para a educação.
<b>Estadual</b>	Relatório Anual de Indicadores RAI-2021 e RAI-2022, realizados pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco (Pernambuco, [2021?]; [2022a?]).	O relatório tem como objetivo oferecer um panorama geral dos indicadores educacionais do estado, articulando-os com as metas do Plano Estadual de Educação (PEE 2015-2025). Isso inclui a avaliação dos resultados alcançados a partir da implementação de programas educacionais, como o Programa de Educação Integral (PEI).
<b>Estadual</b>	Relatório do Modelo de Gestão de Pernambuco (2008-2022) realizado pelo Instituto de Gestão Pública de Pernambuco	O relatório organiza, de forma sistêmica, as funções relacionadas aos instrumentos de planejamento e às ferramentas de gestão adotadas pela Administração Pública

	(Pernambuco, 2022b).	estadual, incluindo metodologias e práticas gerenciais aplicáveis ao setor público.
<b>Estadual</b>	Todos por Pernambuco em tempos de governança: Conquista e Desafios (Marini, Falcão, 2014).	Este documento sistematiza as atualizações do modelo de gestão pública implementado pelo estado de Pernambuco em 2007, durante a primeira gestão de Eduardo Campos (PSB).
<b>Estadual</b>	Cadernos da Gestão, nos seguintes volumes: Gestão da Estratégia (Pernambuco, 2014a); Monitoramento e Avaliação (Pernambuco, 2014c); e Captação de Recursos (Pernambuco, 2015).	Os Cadernos da Gestão, elaborados pela SEPLAG, têm como objetivo sistematizar os fundamentos, metodologias e ferramentas do modelo de gestão orientado para resultados adotado pelo governo estadual.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2025.

Por fim, com a finalidade de analisar como as concepções do modelo de gestão da educação de Pernambuco se aplicam aos processos de “modernização” da gestão educacional e escolar, especialmente nas EREMs em seus diferentes formatos, acrescentamos ao corpus documental os seguintes módulos do Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE), realizado em 2022 pela SEE/PE: I - Gestão da Rede Escolar, II - Educação Integral e Profissional, III - Gestão Pedagógica e IV - Gestão para Resultados.

Além disso, para complementar o quadro 003, incluímos o Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012, que regulamenta os procedimentos do processo de seleção de diretor escolar nas escolas da rede estadual, situando o PROGEPE como uma política estadual de formação continuada de diretores escolares. Dessa forma, apresentamos a estrutura final do quadro 5:

**Quadro 5 – Módulos do curso do PROGEPE 2022**

ESFERA	DOCUMENTO	DESCRIÇÃO
<b>Estadual</b>	Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012, (Pernambuco, 2012).	O decreto regulamenta o processo de seleção para gestores escolares nas escolas estaduais e revela aspectos da concepção de gestão educacional e escolar presente no modelo de gestão da educação de Pernambuco,

		implementado e atualizado nos governos estaduais do PSB.
<b>Estadual</b>	PROGEPE 2022: Módulo I – Gestão da Rede Escolar, (Secretaria de Educação de Pernambuco, 2002).	O Módulo I aborda elementos como a gestão democrática, a gestão da matrícula escolar e a gestão pedagógica dos indicadores educacionais.
<b>Estadual</b>	PROGEPE 2022: Módulo II – Educação Integral e Profissional, (Secretaria de Educação de Pernambuco, 2002a).	O Módulo II trata da educação integral em Pernambuco, com foco na implementação do Programa de Educação Integral (PEI), articulado às políticas públicas em nível federal que o suplementam.
<b>Estadual</b>	PROGEPE 2022: Módulo III – Gestão Pedagógica, (Secretaria de Educação de Pernambuco, 2002b).	O Módulo III dispõe sobre os impactos do Novo Ensino Médio (Brasil, 2018) na rede estadual de Pernambuco, especialmente nas Escolas de Referência em Ensino Médio (EREMs) e nas Escolas Técnicas Estaduais (ETEs).
<b>Estadual</b>	PROGEPE 2022: Módulo IV – Gestão para Resultados na Educação (Secretaria de Educação de Pernambuco, 2002c).	O Módulo IV explora o modelo de gestão para resultados, detalhando as orientações e ferramentas destinadas à sua execução pelos gestores escolares.

**Fonte:** elaborado pelo autor, 2025.

Portanto, ao completarmos o corpus documental, buscamos oferecer uma compreensão ampla das concepções que permeiam o modelo de gestão da educação estadual, considerando a interface entre gestão democrática e gerencialismo na gestão educacional e escolar adotada nas EREMs, em seus variados formatos. A análise dos dados permitiu investigar os processos que evidenciam as “modernizações” na gestão educacional e escolar, caracterizando os aspectos marcantes que sinalizam a orientação e a direção política e ideológica desse modelo de gestão durante o período analisado.

## 2.4.2 Observação Participante

Antes de concluirmos o corpus documental deste trabalho, nos deparamos com uma demanda conjuntural. Durante o período em que atualizávamos e finalizávamos a coleta de dados, ocorreram às conferências municipais e estaduais de educação em Pernambuco, que antecederam a Conae 2024, realizada em janeiro de 2024, em Brasília.

A Conae 2024 teve como um de seus objetivos subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2024-2034. Para concretizar esse objetivo, foi deliberado o Documento Final da Conae 2024, que consolidou as emendas formuladas nas conferências preparatórias realizadas nas 27 unidades da federação. O documento é estruturado em sete eixos centrais, destacamos o eixo IV: “Gestão democrática educação de qualidade: regulamentação, monitoramento, avaliação, órgãos e mecanismos de controle e participação social nos processos e espaços de decisão” (Fórum Nacional de Educação - FNE, 2024, p. 17).

Nesse contexto, identificamos que os debates ocorridos na COMUDE 2023 e na CONEPE 2023, em torno do eixo IV, apresentavam uma relação direta com nosso objeto de pesquisa. Assim, percebemos a necessidade de ampliar o campo empírico, cumprindo a função epistemológica, segundo a qual o conhecimento científico deve partir do concreto real para, posteriormente, identificar as determinações e tendências no campo político e ideológico.

Portanto, para a realização dessa tarefa, associamos os instrumentos e procedimentos de coleta dados, que incluíram a Análise Documental e a Observação Participante, esta última, conduzida durante a minha participação na COMUDE 2023 e na CONEPE 2023, ambas realizadas em Recife, Pernambuco.

Ao realizarmos a observação participante, situando nossa participação como delegado de base representante dos trabalhadores da educação nas duas conferências, tivemos acesso ao Documento Base, apreciado nas conferências preparatórias para a Conae 2024. Além disso, obtivemos o Regimento Interno das referidas conferências e o registro das contribuições de emendas oriundas das Conferências Municipais, Intermunicipais e Regionais de Pernambuco. Essas emendas foram incorporadas aos eixos e organizadas, utilizando um sistema de cores

para identificação dos tipos de emendas: aditivas (cor azul), supressivas (cor vermelha), substitutivas (cor verde) e aglutinativas (cor laranja)<sup>20</sup>.

Além disso, o uso da observação participante como instrumento de coleta de dados exigiu um cuidado especial com a sistematização dessa etapa da pesquisa. Esse processo foi instrumentalizado por meio de resumos das observações, registrados em um diário de campo, incluindo *insights* sobre a problemática que orienta esta dissertação, elaborados durante as observações e posteriormente revisados.

Ao incorporar a observação participante como um dos instrumentos de coleta de dados desta investigação, tornou-se possível compreender, com maior amplitude, as determinações e contradições que permeiam a concepção do modelo de gestão da educação de Pernambuco, implementado e “modernizado” durante os governos do PSB nos últimos 20 anos.

Por meio das observações, também foi possível capturar as dinâmicas de *consenso ativo* e *passivo* em torno da disseminação do modelo de gestão gerencialista. Esses elementos passaram a integrar a concepção de gestão educacional e escolar de parte do professorado pernambucano, especialmente daqueles que exercem a função de gestores escolares, bem como de uma parcela da representação sindical dos docentes da educação básica.

---

<sup>20</sup> Todos esses documentos foram enviados via e-mail para os delegados, conforme as indicações do Ofício 013/2023 do Fórum estadual de Educação de Pernambuco (FEE/PE).

### **3 ENTRE GESTÃO DEMOCRÁTICA E GERENCIALISMO NA GESTÃO DO PEI: PRODUÇÕES EM TESES E DISSERTAÇÕES ENTRE 2008 E 2022**

Entre 2008 e 2022, as tensões e contradições entre gestão democrática e gerencialismo no âmbito do Programa de Educação Integral (PEI) em Pernambuco têm sido objeto de crescente interesse acadêmico. Essas questões refletem os desafios enfrentados na gestão educacional e escolar, particularmente quanto à incorporação de modelos conflitantes de gestão gerencial na educação. Nesse sentido, esta revisão tem como objetivo sintetizar as contribuições existentes, destacando os aspectos centrais das contradições geradas entre esses dois paradigmas.

Para alcançar esse propósito, foram analisadas teses e dissertações disponíveis na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e no Repertório Digital da UFPE (ATTENA), produzidas entre 2008 e 2022. O foco principal foi identificar as contradições entre gestão democrática e gerencialismo na gestão educacional e escolar do PEI, conforme discutidas nas produções encontradas.

#### **3.1 DELIMITAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE BUSCA E ESCOLHA DOS DESCRITORES**

Para iniciarmos o primeiro momento desta revisão sobre o tema, que corresponde à captura de teses e dissertações no período estipulado entre 2008 e 2022, utilizamos duas plataformas de bancos de dados: a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e o Repertório Digital da UFPE (ATTENA). Para isso, estabelecemos critérios específicos de busca, com o objetivo de identificar teses e dissertações que apresentassem maior relevância e envolvimento com a temática em foco. Os critérios adotados foram os seguintes:

1. Produção acadêmica – teses, dissertações;
2. Demarcação temporal delimitada no período de 2008 a 2022;
3. Todos os campos de pesquisa disponíveis nas plataformas: título, autor e assunto;
4. Seleção de três descritores: (1) Programa de Educação Integral de Pernambuco; (2) Gerencialismo; (3) Gestão educacional e escolar;
5. Definição da ordem em que os descritores foram inseridos nas plataformas;
6. Escolha analítica das combinações entre os descritores.

Em relação ao recorte temporal, definimos o período de 2008 a 2022. Essa delimitação foi escolhida por abranger o intervalo entre a implementação do PEI e os processos de modernização do programa realizado durante os governos estaduais do PSB. Esse período permitiu identificarmos as tensões e contradições entre gestão democrática e gerencialismo, conforme evidenciadas nas produções acadêmicas em teses e dissertações.

Em relação à seleção dos descritores, tomamos como critério a articulação estabelecida entre a tríade abordada nesta dissertação: (1) Programa de Educação Integral (PEI); (2) Gerencialismo; (3) Mecanismos de Gestão democrática – gestão educacional e escolar. Esses descritores foram inseridos nas plataformas, obedecendo às seguintes ordens e combinações:

1. Descritor 01: Programa de Educação Integral de Pernambuco;
2. Descritor 02: Gerencialismo;
3. Descritor 03: Gestão educacional e escolar.

Após a definição dos critérios para a realização das buscas, bem como da elaboração dos descritores e suas combinações, foi estabelecida a primeira etapa de análise deste estudo. Essa etapa concentrou-se na obtenção de resultados quantitativos das buscas realizadas nos bancos de dados, com o objetivo de apontar o número de produções disponíveis no período delimitado. Para o tratamento analítico dos dados encontrados e a seleção adequada das produções, realizamos uma análise preliminar focada na leitura dos títulos, resumos e palavras-chave dos trabalhos identificados.

Após o tratamento quantitativo das produções encontradas na primeira etapa da análise, demos continuidade ao estudo com a realização da segunda etapa do tratamento dos dados. Nela, concentramos maior atenção na leitura da introdução, objetivos e conclusões apresentadas nas teses e dissertações, selecionadas após a realização da primeira etapa. Portanto, na segunda etapa, nos debruçamos mais diretamente na análise qualitativa das produções listadas.

Para a realização cuidadosa da segunda etapa da análise e com o intuito de selecionar as produções mais alinhadas à temática em foco, foi elaborado um quadro de Categorias de Aproximação (quadro 9). Esse quadro distribuiu os trabalhos encontrados entre quatro categorias distintas:

1. Modernização do modelo de gestão da educação de Pernambuco;
2. Tensões entre gestão democrática e gerencialismo;
3. Políticas de *accountability*;
4. Orientações e direção política e ideológica do PEI.



Como etapa inicial, este estudo realizou uma análise quantitativa das produções encontradas, utilizando uma leitura sistemática dos títulos, resumos e palavras-chave. Essa análise propiciou uma seleção preliminar dos trabalhos que apresentavam maior relevância e proximidade com a temática investigada. Em seguida, foram examinados com maior atenção as introduções, os objetivos e as conclusões das teses e dissertações selecionadas, a fim de aprofundar a compreensão sobre as contribuições dessas produções para o tema estudado.

### 3.2 MAPA DAS PRODUÇÕES EM TESES E DISSERTAÇÕES ENTRE 2008 E 2022

Em consequência do enfoque determinado nesta revisão, entendemos como ideal iniciarmos com o descritor 01 – Programa de Educação Integral de Pernambuco, visto que, nos últimos anos, têm se difundido pesquisas que tomam o PEI como objeto principal de investigação. Com isso, pretendemos encontrar teses e dissertações que apresentem uma vinculação direta com a análise do programa.

Na sequência, acrescentamos à plataforma um novo campo de busca, adicionando o descritor 02 – Gerencialismo. Ao adicionarmos esse segundo descritor, propusemos estabelecer uma articulação entre o paradigma do gerencialismo e o PEI, estabelecendo assim a primeira articulação entre os descritores.

Por fim, na tentativa de identificar os trabalhos que fazem uma articulação mais aproximada da tríade abordada em nossa dissertação, optamos por articular simultaneamente os três descritores; desse modo, adicionamos o descritor 03 – Gestão educacional e escolar. Essas articulações obedeceram à ordem e às combinações anunciadas anteriormente. Para uma melhor visualização e compreensão dos dados obtidos após a realização dessa etapa, apresentamos a tabela 3 a seguir:

**Tabela 3** – Produção de teses e dissertações no período de 2008 a 2022.

PERÍODO 2008 – 2022		
DESCRITORES	Teses	Dissertações
Programa de Educação Integral de Pernambuco	6	29
Programa de Educação Integral de Pernambuco <i>And</i> Gerencialismo	2	4
Base Programa de Educação Integral de Pernambuco <i>And</i>	0	3

Gerencialismo <i>And</i> Gestão educacional e escolar		
Subtotal	8	36
<b>Total</b>		<b>44</b>

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

Como resultado da primeira busca utilizando o descritor 01 – Programa de Educação Integral de Pernambuco, encontramos 44 trabalhos distribuídos entre teses e dissertações. O fato de a primeira busca se concentrar em um único descritor permitiu que a BDTD e a ATTENA apontassem um número maior de produções, considerando um único elemento para a consulta. Em virtude do descritor 01 situar-se como o objeto principal das pesquisas, este acabou por envolver uma quantidade maior de trabalhos localizados.

Identificamos também que, devido ao descritor 01 utilizar a palavra “Pernambuco”, a maior quantidade de trabalhos encontrados está distribuída na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com 17 trabalhos, sendo 4 teses de doutorado e 13 dissertações de mestrado.

Para melhor exame das produções realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu/UFPE), no período indicado neste estudo, apresentamos a tabela 4.

**Tabela 4** – Produção de teses e dissertações no PPGEdu/UFPE.

UFPE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Dissertação	1	2	3	1	0	2	2	2	<b>13</b>
Tese	0	1	0	1	1	1	0	0	<b>4</b>
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>17</b>

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

A profusão de trabalhos direcionados para a análise do PEI, realizados no PPGEdu/UFPE), está, em grande parte, reunida no seio dos trabalhos desenvolvidos pelos pesquisadores do Grupo de Pesquisa em Gestão da Educação e Políticas do Tempo Livre

(GESTOR). Esse grupo produziu, no âmbito do PPGEdu/UFPE, 9 trabalhos, sendo 7 dissertações de mestrado e 2 teses de doutorado entre os anos de 2013 e 2020. A tabela 5 a seguir ilustra quantitativamente as produções realizadas pelo grupo GESTOR.

**Tabela 5** – Produção de teses e dissertações do grupo GESTOR.

<b>ORIENTADOR (A)</b>	<b>DISSERTAÇÃO</b>	<b>TESE</b>	<b>TOTAL</b>
<b>SILVA, Jamerson Antônio de Almeida da</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
Barbosa, John Mateus	1	1	2
Benittes, Valéria Lima Andrioni	1		1
Morais, Edima Verônica de	1		1
Santiago, Frederico Marcio Leandro	1		1
<b>SILVA, Katharine Ninive Pinto</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
Nascimento, Thamyrys F. C. de Lima	1		1
Silva, Adriano Carvalho Cabral da	1		1
Teixeira, Pedro Henrique de Melo	1	1	2
<b>Subtotal</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>9</b>

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

Também conseguimos identificar a produção de trabalhos realizados no Programa de Mestrado e Doutorado em Gestão e Avaliação em Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGP/UFJF). Identificamos 4 dissertações de mestrado e 1 tese de doutorado, realizadas de 2013 a 2014. Essas produções concentram-se em quatro diferentes categorias de análise: (a) No processo de implementação do PEI; (b) Nos desafios oriundos do ingresso e da permanência dos estudantes nas escolas inseridas no programa (c) Nas políticas de accountability na educação; (d) Na avaliação de desempenho das escolas inseridas no PEI.

Para demonstrar as produções realizadas no Programa de Mestrado e Doutorado em Gestão e Avaliação em Educação Pública da (PPGP/UFJF), apresentamos o quadro 6.

**Quadro 6** – Produção de teses e dissertações na PPGP/UFJF

<b>AUTOR (A)</b>	<b>ORIENTADOR (A)</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>TIPO</b>	<b>ANO</b>
Dutra, Paulo Fernando de Vasconcelos	Condé, Eduardo Antônio Salomão	Educação integral no estado de Pernambuco: uma realidade no ensino médio	Dissertação	2013
Lima, Everdelina Maria Meneses de	Santos, José Alcides Figueiredo	Educação integral e gestão escolar: análise do Programa Mais Educação em duas escolas estaduais de Pernambuco	Dissertação	2014
Santos, Edjane Ribeiro dos	Santos, Ilka Schapper	Desafios do ingresso e permanência dos professores no programa de educação integral de Pernambuco	Dissertação	2015
Furtado, Clayton Sirilo do Valle	Soares, Tufi Machado	Responsabilização educacional em Pernambuco	Tese	2015
Beltrão, Jorge de Lima	Ferreira, Victor Cláudio Paradela	O desempenho das escolas de referência no litoral sul de Pernambuco	Dissertação	2014

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

No que se refere ao descritor 02: Programa de Educação Integral de Pernambuco *And* Gerencialismo, a busca resultou no total de 5 trabalhos encontrados, sendo 4 dissertações de mestrado e apenas 1 tese de doutorado. Outro aspecto importante é que todos os trabalhos foram realizados no âmbito do PPGEduc/UFPE. Esses dados iniciais demonstram uma redução considerável no quantitativo de pesquisas, quando articulados os dois primeiros descritores: Programa de Educação Integral de Pernambuco *And* Gerencialismo. Os resultados encontrados, considerando a articulação entre os descritores, estão demonstrados no quadro 7 a seguir.

**Quadro 7 – Produções de teses e dissertações na PPGEdu/UFPE**

<b>AUTOR (A)</b>	<b>ORIENTADOR (A)</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>TIPO</b>	<b>ANO</b>
Teixeira, Pedro Henrique de Melo	Silva, Katharine Nínive Pinto	Condições de trabalho docente e processo de implementação do programa de educação integral no ensino médio da rede estadual de Pernambuco	Dissertação	2017
Serafim, Josefa Rita de Cássia Lima	Modenesi, Thiago Vasconcellos	Avaliação dos resultados da política de educação integral para o ensino médio em Pernambuco (2008-2018)	Dissertação	2019
Benittes, Valéria Lima Andrioni	Silva, Jamerson Antônio Almeida da	A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral	Dissertação	2014
Morais, Edima Verônica de	Silva, Jamerson Antônio Almeida da	Utilizações das escolas de referência em ensino médio pelo governo do estado de Pernambuco: uma análise do programa de educação integral	Dissertação	2013
Silva, Roseane Nascimento da	Oliveira, Ramon de	Parceria público-privada na educação profissional técnica de nível médio no estado de Pernambuco	Tese	2013

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

Por fim, na terceira e última busca, inserimos a articulação entre os três descritores simultaneamente, conforme apontado na tabela 3 – Programa de Educação Integral de Pernambuco *And* Gerencialismo *And* Gestão educacional e escolar. Os resultados da última busca apontaram um dado importante para esta pesquisa, encontramos apenas 3 dissertações de mestrado que apresentam uma breve articulação, pouco desenvolvida, entre os três

descritores sugeridos neste estudo. Os dados obtidos na terceira e última busca estão demonstrados no quadro 8:

**Quadro 8** – Produções de teses e dissertações encontradas com a articulação entre os três descritores.

<b>AUTOR (A)</b>	<b>ORIENTADOR (A)</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>TIPO</b>	<b>ANO</b>
Serafim, Josefa Rita de Cássia Lima	Modenesi, Thiago Vasconcellos	Avaliação dos resultados da política de educação integral para o ensino médio em Pernambuco (2008-2018)	Dissertação	2019
Benittes, Valéria Lima Andrioni	Silva, Jamerson Antônio Almeida da	A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral	Dissertação	2014
Morais, Edima Verônica de	Silva, Jamerson Antônio Almeida da	Utilizações das escolas de referência em ensino médio pelo governo do estado de Pernambuco: uma análise do programa de educação integral	Dissertação	2013

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

Portanto, após concluirmos o percurso definido para a busca por teses e dissertações nas plataformas BDTD e ATTENA, pelos dados apresentados na tabela 3, notaram que a temática em foco vem se desenvolvendo no meio acadêmico, apontando que os debates em torno do PEI, em diversos campos, vêm se disseminando em um número maior de investigações. Entretanto, quando refinamos a busca com a articulação entre os descritores, de modo a nos aproximar mais do objeto desta dissertação, o número de produções reduz-se consideravelmente, como demonstrado no quadro 8.

No mais, os resultados indicam, dentre outros aspectos, a carência de produções em teses e dissertações que tratem com profundidade a investigação em foco, situada na articulação entre o PEI, gerencialismo e as práticas de gestão educacional e escolar adotadas

no referido programa. Embora o PEI tenha sido objeto de crescente interesse acadêmico, os dados apontam que a análise da interface entre gestão democrática e gerencialismo permanece pouco explorada.

### 3.2.1 Construção das categorias de aproximação

Após realizarmos a primeira parte da análise que, conforme anunciado no início desta subseção, se concentrou mais atentamente nos resultados quantitativos apontados a partir das buscas por teses e dissertações, ou seja, no número de trabalhos produzidos nos últimos anos acerca da temática em foco, passamos a realizar um exame voltado mais diretamente para uma análise qualitativa, destinando atenção para a leitura das introduções, objetivos e conclusões dos trabalhos encontrados.

Também conforme já descrito no início desta subseção, para a realização da segunda etapa deste estudo, que se concentrou na análise qualitativa dos trabalhos encontrados, elaboramos um breve quadro de Categorias de Aproximação. Assim, as produções encontradas foram distribuídas entre as 4 categorias identificadas. São elas: (1) Modernização do modelo de gestão da educação de Pernambuco; (2) Tensões entre gestão democrática e gerencialismo; (3) Políticas de *accountability* e (4) Orientações e direção política e ideológica do PEI.

Após a leitura dos 44 trabalhos encontrados, concentrando a análise nas introduções, objetivos e conclusões, entendemos como necessário realizar uma primeira triagem, tendo como finalidade identificar as produções que mais se aproximavam da tríade sugerida em nossa dissertação. Por conseguinte, após a realização dessa primeira triagem, desconsideramos 10 trabalhos, pois estes não trazem uma relação direta com a temática em foco.

Portanto, após a análise, assim ficaram distribuídos os 34 trabalhos encontrados, entre as 4 categorias assinaladas no quadro destinado as Categorias de Aproximação. Para melhor consideração dos resultados obtidos, apresentamos o quadro 9:

**Quadro 9** – Teses e Dissertações distribuídas entre as quatro Categorias de Aproximação

	CATEGORIAS DE APROXIMAÇÃO	Nº DE TRABALHOS
1º	Modernização do modelo de gestão da educação de Pernambuco	10

2º	Tensões entre gestão democrática e gerencialismo	4
3º	Políticas de <i>accountability</i>	12
4º	Orientações e direção política e ideológica do PEI	8
<b>Total</b>		<b>34</b>

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

Para que possamos visualizar os 34 trabalhos pré-selecionados após a primeira triagem, decidimos elaborar o quadro 10, que aponta as produções distribuídas entre as Categorias de Aproximação.

**Quadro 10** – Produções de teses e dissertações por Categoria de Aproximação.

CATEGORIA	TÍTULO	AUTOR (A)	INSTITUIÇÃO	TIPO	ANO
<b>Categoria 1</b>	Educação integral no estado de Pernambuco: uma realidade no ensino médio	Dutra, Paulo Fernando de Vasconcelos	UFJF	Dissertação	2013
<b>Categoria 1</b>	Educação integral e gestão escolar: análise do Programa Mais Educação em duas escolas estaduais de Pernambuco	Lima, Everdelina Maria Meneses de	UFJF	Dissertação	2014
<b>Categoria 1</b>	O estudo da eficiência nas escolas técnicas do programa de educação integral do	Souza, Michael Lucena de	UFRPE	Dissertação	2015



	governo do estado de Pernambuco				
<b>Categoria 1</b>	O Programa de Educação Integral das escolas de referência em ensino médio da rede pública estadual de Pernambuco (2008-2013)	Lima, Uiara do Carmo Wanderley	UFPE	Dissertação	2014
<b>Categoria 1</b>	A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral	Benittes, Valéria Lima Andrioni	UFPE	Dissertação	2014
<b>Categoria 1</b>	Relação entre o perfil do diretor escolar e os resultados educacionais	Santana, Dulce Cristina Arcoverde de Souza	UFSC	Dissertação	2015
<b>Categoria 1</b>	Ensino (em tempo) integral: as propostas oficiais na dinâmica do real	Silva, Andréa Giordanna Araujo da	UFPE	Tese	2016
<b>Categoria 1</b>	A relação entre docente do ensino médio (em tempo) integral e seu trabalho no contexto da gestão por resultados	Silva, Adriano Carvalho Cabral da	UFPE	Dissertação	2018

<b>Categoria 1</b>	Modelos de ensino público, eficiência e gestão escolar: uma análise da escola de ensino médio regular de Quixaba e da escola de ensino médio integral de Timbaúba no estado de Pernambuco.	Silva, Valdemberg Dias da	UFPB	Dissertação	2013
<b>Categoria 1</b>	A gestão pedagógica nas escolas integrais e a implantação do sistema de informações educacionais de Pernambuco: uma abordagem à luz da perspectiva sociotécnica	Oliveira, Juliana Maria Rosilda de	UFPB	Dissertação	2016
<b>Categoria 1</b>	Trajetória de vida e práticas de gestão escolar	Santos, Bianca Bezerra dos	UFPE	Dissertação	2017
<b>Categoria 2</b>	Avaliação dos resultados da política de educação integral para o ensino médio em Pernambuco (2008-2018)	Serafim, Josefa Rita de Cassia Lima	UFPE	Dissertação	2019
<b>Categoria 2</b>	Educação gerencial e avaliação de	Moura, Sérgio	UFPB	Dissertação	2017

	desempenho: um estudo sobre a política educacional do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco (2007-2016)	Andrade de			
<b>Categoria 2</b>	Reforma gerencial e seus impactos no currículo mínimo da educação básica: uma análise da gestão curricular na rede pública de ensino do estado do Rio de Janeiro	Costa, Igor Andrade da	UFRRJ	Dissertação	2019
<b>Categoria 3</b>	Desafios do ingresso e permanência dos professores no programa de educação integral de Pernambuco	Santos, Edjane Ribeiro dos	UFJF	Dissertação	2015
<b>Categoria 3</b>	Condições de trabalho docente e processo de implementação do programa de educação integral no ensino médio da rede estadual de Pernambuco	Teixeira, Pedro Henrique de Melo	UFPE	Dissertação	2017
<b>Categoria 3</b>	Diferencial de	Fernandes,	UFPE	Dissertação	2018

	desempenho dos estudantes no ENEM: uma avaliação do Programa Escola em Tempo Integral da rede pública do estado de Pernambuco no período de 2009 a 2016	Diego Palmiere			
<b>Categoria 3</b>	Avaliação de impacto da política de gestão por resultados do Pacto pela Educação do governo do estado de Pernambuco	Germano, Bruna da Nóbrega	UFPE	Tese	2015
<b>Categoria 3</b>	Uma trajetória de educação integral em Pernambuco: os limites e as possibilidades de opções metodológicas e organizações de espaço e tempo	Silva, Oberlan da	UEPB	Dissertação	2014
<b>Categoria 3</b>	Ensino médio integral no agreste de Pernambuco: um diagnóstico à luz da implementação de	Conceição, Maria Sandra da	UFPB	Dissertação	2017

	estratégias				
<b>Categoria 3</b>	Uma análise do significado do tema “qualidade” em duas escolas de referência da rede pública do estado de Pernambuco	Leite, João Carlos Zirpoli	UFPE	Tese	2017
<b>Categoria 3</b>	Responsabilização educacional em Pernambuco	Furtado, Clayton Sirilo do Valle	UFJF	Tese	2015
<b>Categoria 3</b>	Ensino médio integral ou integrado e a gestão por resultados: entre a mercadorização do ensino e a educação pública de qualidade	Nascimento, Thamyras Fernanda Cândido de Lima	UFPE	Dissertação	2019
<b>Categoria 3</b>	O desempenho das escolas de referência no litoral sul de Pernambuco	Beltrão, Jorge de Lima	UFJF	Dissertação	2014
<b>Categoria 3</b>	De escola regular a escola de referência: trajetória de mudança da Escola Severino Farias em Surubim – PE	Silva, Lúcia de Fátima Farias da	UEPB	Dissertação	2017
<b>Categoria 3</b>	Desempenho e recompensa: as	Araújo, Caroline	UFG	Dissertação	2014

	políticas das secretarias estaduais de educação	Silva			
<b>Categoria 4</b>	Educação e desenvolvimento em Pernambuco entre 2004 e 2014: desvelando os nexos do programa de educação integral com o rejuvenescimento da teoria do capital humano	Santiago, Frederico Marcio Leandro	UFPE	Dissertação	2014
<b>Categoria 4</b>	Reformas pró-capital na educação escolar: a reestruturação do ensino médio pelo programa de educação integral de Pernambuco	Silva, Jadilson Miguel da	UFPE	Dissertação	2013
<b>Categoria 4</b>	Utilizações das escolas de referência em ensino médio pelo governo do estado de Pernambuco: uma análise do programa de educação integral	Morais, Edima Verônica de	UFPE	Dissertação	2013
<b>Categoria 4</b>	As percepções docentes acerca do	Silva, Noêmia	UFPB	Dissertação	2017

	componente curricular projeto de empreendedorismo ministrado no ensino médio público do estado de Pernambuco	Karina Araújo da			
<b>Categoria 4</b>	A educação integral dos territórios educativos do programa Mais Educação em Caruaru-PE: a institucionalização de ajustes e encurtamentos no interior das escolas	Barbosa, John Mateus	UFPE	Dissertação	2015
<b>Categoria 4</b>	Parceria público-privada na educação profissional técnica de nível médio no estado de Pernambuco	Silva, Roseane Nascimento da	UFPE	Tese	2013
<b>Categoria 4</b>	A formação técnica de nível médio na escola técnica do Agreste – PE	Freitas, Aliny Karla Alves de	UFPE	Dissertação	2012
<b>Categoria 4</b>	A disciplina de Língua Inglesa no Ensino Médio Integrado: perspectivas de	Santos, Daiana Sales de Freitas	IFPE	Dissertação	2019

	desenvolvimento de uma consciência intercultural crítica				
--	--	--	--	--	--

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

Posteriormente, realizamos uma última triagem nos 34 trabalhos restantes. Nessa última etapa de seleção, tentamos identificar/catalogar os trabalhos que se adequassem às categorias propostas no quadro 9 (Categorias de Aproximação). Essa última seleção teve como finalidade definir os trabalhos dos quais realizaremos a leitura na íntegra, concentrando-nos na análise dos problemas de pesquisa apresentados, assim como na metodologia utilizada para responder as questões levantadas e, por fim, nas conclusões. Para melhor visualização, os trabalhos escolhidos estão dispostos no quadro 11 a seguir.

**Quadro 11** – Produções de teses e dissertações após a terceira e última triagem.

CATEGORIA	TÍTULO	AUTOR (A)	INSTITUIÇÃO	TIPO	ANO
<b>Categoria 1</b>	A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral	Benittes, Valéria Lima Andrioni	UFPE	Dissertação	2014
<b>Categoria 1</b>	A gestão pedagógica nas escolas integrais e a implantação do sistema de informações educacionais de Pernambuco: uma abordagem à luz da perspectiva sociotécnica	Oliveira, Juliana Maria Rosilda de	UFPB	Dissertação	2016
<b>Categoria 2</b>	Educação gerencial e	Moura,	UFPB	Dissertação	2017



	avaliação de desempenho: um estudo sobre a política educacional do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco (2007-2016)	Sérgio Andrade de			
<b>Categoria 3</b>	Responsabilização Educacional no Contexto da Gestão por Resultados na rede Estadual de Ensino de Pernambuco (2007-2014)	Lira, Ildo Salvino de	UFJF	Tese	2015
<b>Categoria 4</b>	Utilizações das escolas de referência em ensino médio pelo governo do estado de Pernambuco: uma análise do programa de educação integral	Morais, Edima Verônica de	UFPE	Dissertação	2013

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), 2023.

Na Categoria 1 – Modernização do modelo de gestão da educação de Pernambuco, selecionamos 2 trabalhos, sendo o primeiro intitulado: *A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral*, da autora Valéria Lima Andrión Benittes (BENITTES, 2014).

A pesquisa de Benittes (2014) analisa a política de modernização da gestão educacional e escolar, articulada ao modelo de educação em tempo integral implementado pelo governo estadual de Pernambuco, durante a gestão de Eduardo Campos (PSB), procurando compreender os nexos entre o Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP/ME) e o Programa Educação Integral de Pernambuco (PEI).

A dissertação tratou do seguinte problema de pesquisa: quais os nexos e as contradições entre a proposta de educação integral e o modelo de gestão de ensino médio de Pernambuco? A pesquisa utiliza-se do materialismo histórico-dialético como referência teórico-metodológica. Partindo desse referencial, o trabalho utilizou as técnicas da pesquisa documental para a coleta de dados e interpretação das categorias analíticas empregadas: nexo, totalidade, mediação e contradição. Essas categorias ajudaram a identificar os nexos e as contradições entre a política de educação em tempo integral e o modelo de gestão adotado.

Na conclusão, a autora aponta que a pesquisa comprovou a hipótese inicial da investigação, ao constatar que a política de educação em tempo integral de Pernambuco produz um deslocamento dos objetivos educacionais básicos, ao concentrar suas ações no modelo administrativo presente no PMGP/ME. Essas ações, como aponta a autora, propõem uma ênfase na reestruturação administrativa da gestão educacional e escolar, haja vista sua centralidade nas técnicas gerenciais.

O segundo trabalho selecionado na Categoria 1 foi a dissertação de mestrado de Juliana Maria Rosilda de Oliveira, intitulada: *A gestão pedagógica nas escolas integrais e a implantação do sistema de informações educacionais de Pernambuco: uma abordagem à luz da perspectiva sociotécnica* (OLIVEIRA, 2016).

A pesquisa visa investigar o Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE) e a sua utilização pelos gestores das escolas de tempo integral de Pernambuco. Na metodologia, a pesquisa utilizou a abordagem quantitativa. Para a captura dos dados, fez uso de questionários *on-line* enviados para os gestores, cuja aplicação abrangeu, na época, 95,2% dos gestores das escolas de tempo integral.

Nas conclusões, a autora destaca que a utilização do SIEPE por parte dos gestores escolares possibilitou, no âmbito das escolas de tempo integral, o melhor gerenciamento de programas e das metas estabelecidas no termo de compromisso firmado pelos gestores junto à Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco. A pesquisa demonstrou que com a utilização do SIEPE os gestores passaram a direcionar suas ações para o alcance de tais metas.

Porém, ao centrar a abordagem em uma análise quantitativa, a pesquisa tendeu a desconsiderar os impactos de um sistema de integração de dados educacionais, no sentido do controle do trabalho pedagógico das escolas, ao reproduzir, por exemplo, conceitos gerenciais centrados em metas estipuladas para cada escola. Os gestores, ao adotarem essa ferramenta tecnológica como instrumento de controle dos resultados (dados educacionais de cada escola), embarcam no que Dale (1985) já denominava de “autonomia regulada”, ou seja, o controle e a

intervenção do Estado nos processos pedagógicos da escola eivados pelo discurso do monitoramento e da orientação externa.

Na categoria 2 – Tensões entre gestão democrática e gerencialismo, selecionamos a dissertação de Sergio Andrade de Moura, com o título: *Educação gerencial e a avaliação de desempenho: um estudo sobre a política educacional do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco (2007-2016)* (MOURA, 2017). Escolhemos essa dissertação porque ela apresenta alguns elementos importantes para o debate a respeito da interface entre gestão democrática e gerencialismo no PEI.

Essa dissertação apresenta como objetivo central investigar o modelo de avaliação do desempenho educacional, com foco no programa Gestão Todos por Pernambuco. Com isso, o autor elaborou o seguinte problema de pesquisa: como foi constituída e fortalecida a política educacional de Pernambuco, considerando, especificamente, o Programa de Educação Integral e a política de avaliação educacional, frente ao contexto político, gerencial e neoliberal no âmbito do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco?

Para responder a essa pergunta, a dissertação utilizou como referencial teórico-metodológico a abordagem do Ciclo de Política (BALL, 1992). Importante argumentar que o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco foi lançado na primeira gestão do governo estadual de Eduardo Campos (PSB), e perpassa todas as gestões do PSB, aprimorando suas técnicas de gerenciamento e funcionando como uma política indutora da reforma gerencial da Administração Pública estadual. Isso tem impactos, como ressalta a pesquisa em análise, em concepções de gestão empresarial, sendo gradualmente incorporadas ao PEI.

Como resultado, a pesquisa apontou que o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco gerou novas formas de gestão educacional eivada pelos conceitos gerenciais com inspirações neoliberais. Essas novas formas de gestão apresentam uma convergência com a Teoria do Capital Humano, com ênfase na formação de trabalhadores devidamente instruídos às novas formas de acumulação do capital, visto que a educação nesses moldes é pensada por uma métrica simplista, que considera a educação como imprescindível para o desenvolvimento da economia (FRIGOTTO, 1993).

Na Categoria 3 – Políticas de *accountability*, selecionamos a tese de Ildo Salvino de Lira, realizada em 2018, com o seguinte título: *Responsabilização Educacional no Contexto da Gestão por Resultados na rede Estadual de Ensino de Pernambuco (2007-2014)* (LIRA, 2018). A tese propôs analisar a política de responsabilização educacional adotada por Pernambuco. O marco temporal definido na pesquisa atenta ao período das gestões estaduais do governador Eduardo Campos (PSB).

A abordagem do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1992) foi utilizada como principal referencial teórico-metodológico e conceitual para a pesquisa. Isso permitiu, segundo Lira (2018), uma análise da trajetória das políticas educacionais adotadas no período investigado, desde a implementação das políticas até seus desdobramentos na prática.

Como pressuposto da pesquisa, Lira (2018) apresenta: a formulação de uma política de responsabilização educacional emergiu como a principal medida delineada a fim de consolidar a melhoria dos resultados educacionais de Pernambuco.

Nas conclusões, o autor destaca que a gestão centrada nos resultados potencializa os processos de responsabilização dos professores e gestores educacionais. Esses processos tendem a causar, segundo a pesquisa, intensificação do trabalho docente e autorresponsabilidade pelos resultados educacionais.

Dentre os aspectos apresentados por Lira (2018), destacamos o alinhamento coercitivo que se expressa no processo de pactuação de metas. Os resultados apontam, por exemplo, o aparecimento do “termo de compromisso” como um dispositivo legal que se propõe a regular o comprometimento dos professores para com as metas estipuladas.

Selecionamos na Categoria 4 – Orientações e direção política e ideológica do PEI a dissertação intitulada: *Utilizações das Escolas de Referência em Ensino Médio do Estado de Pernambuco: uma análise do Programa de Educação Integral*. A pesquisa foi realizada pela autora Edima Verônica de Moraes em 2013 (MORAIS, 2013).

A pesquisa tenta compreender as utilizações que o governo estadual de Pernambuco destina às EREMs. Para captura dos dados, a autora utilizou a pesquisa documental. Porém, antes da seleção dos principais documentos, realizou uma entrevista de caráter exploratório com a coordenadora pedagógica do PEI. Essa fase exploratória, segundo a autora, ajudou na melhor delimitação dos objetivos da pesquisa, assim como na seleção dos documentos para a análise.

Seguindo essa trilha, Moraes (2013) descreve assim seu problema de pesquisa: que utilizações perpassam o Programa de Educação Integral do Estado de Pernambuco ao anunciar a formação integral da juventude através das EREMs? Para responder a tal questão, a autora define as suas categorias de análise: Utilizações, Gênese da Política de Educação, Implantação e expansão das EREMs e Funções e objetivos do PEI. Essas categorias dialogam com os conceitos de utilização e uso desenvolvidos por Algebaile (2009), no tocante ao processo de construção de normas e regras, sendo, segundo o referencial adotado na dissertação, possíveis de modificação, criação e novas funções. Assim, Moraes (2013) fundamenta sua pesquisa.

Com efeito, a dissertação chegou ao seguinte resultado: a utilização das EREMs como aporte possibilitou a concretização de modelos privatistas da educação pública, como evidenciado no governo estadual de Jarbas Vasconcelos (1999-2006). Assim, o modelo de educação em tempo integral realizado em Pernambuco esteve, segundo a autora, subordinado às exigências do capital, além de estar diretamente atrelado às orientações das organizações internacionais, como o Banco Mundial (BM). Esses fatores são evidenciados nos governos seguintes de Eduardo Campos (PSB), com a instituição do Pernambuco PEI, perpassando pelo PMGP.

Ao analisar os trabalhos selecionados nas Categorias de Aproximação, constatou-se que a maior parte das produções se concentrou nos impactos do PEI na gestão educacional e escolar da rede estadual de ensino de Pernambuco, com ênfase no uso de práticas gerencialistas, como a centralidade nos indicadores de desempenho educacional. Algumas produções também abordaram o uso de ferramentas tecnológicas, como o SIEPE, enquanto instrumento de controle do trabalho docente. No entanto, não foram identificados trabalhos que tratassem diretamente das implicações das tensões entre gestão democrática e gerencialismo no âmbito do modelo de gestão educacional de Pernambuco.

Em síntese, as produções encontradas destacam predominantemente aspectos gerenciais, evidenciando lacunas em análises que problematizem práticas democráticas ou que articulem as contradições desses modelos no contexto do PEI. Essa ausência reforça a relevância desta pesquisa em examinar a orientação e a direção político-ideológica do modelo de gestão educacional de Pernambuco, explorando a interface entre gestão democrática e gerencialismo, como proposto nos objetivos desta dissertação.

### 3.2.1.1 Resultados da revisão sobre o tema

Ao realizar as análises, identificamos os elementos marcantes em cada trabalho, de modo a contribuir para a constituição das Categorias de Aproximação (quadro 9). Entre outros aspectos, notamos a escassez de produções em teses e dissertações que abordem diretamente a temática proposta em nosso projeto de dissertação, que se concentra na interface entre gestão democrática e gerencialismo no Programa Educação Integral de Pernambuco (PEI).

Essa análise das produções encontradas e, posteriormente, selecionadas, revelou os seguintes aspectos:

- a. Predominância quantitativa: a maior parte das produções concentra-se em estudos sobre o impacto do PEI na gestão educacional e escolar.
- b. Lacunas temáticas: poucos trabalhos exploram profundamente as tensões/contradições entre gestão democrática e gerencialismo no PEI.
- c. Enfoque nas práticas gerenciais: muitas pesquisas destacam o uso e impactos das práticas gerencialistas na gestão educacional de Pernambuco, destacando os indicadores de desempenho e sistemas como o SIEPE, como formas de controle do trabalho docente, entre outros aspectos.

Como resultados, constatou-se uma carência de produções acadêmicas em teses e dissertações que articulem a interface entre gestão democrática e gerencialismo no contexto do PEI. Essa lacuna evidencia a necessidade de novas investigações que explorem mais profundamente as tensões e contradições entre as concepções que orientam e direcionam esse modelo de gestão, especialmente no âmbito das políticas educacionais de Pernambuco.

#### 4 PRESSUPOSTOS PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DAS REFORMAS NEOLIBERAIS

Avançar na análise das implicações e intencionalidades das políticas públicas no atual estágio do capitalismo envolve, entre outros aspectos, considerá-las como estruturas que transcendem um único campo de intervenção. Em vez disso, elas se constituem em processos diversos, que refletem as contradições inerentes à própria sociedade de classes, abrangendo os mais variados campos de atuação do Estado.

Nesse contexto, de acordo com Mészáros (2021)<sup>21</sup>, torna-se imperativo considerar a ativação e articulação de forças como os costumes, as tradições e a legalidade a serviço do processo abrangente de expansão e continuidade da tomada de decisão política global. Esses elementos são constitutivos e constituintes do Estado, que emerge como a forma política própria do capitalismo, garantindo determinantes fundamentais que orientam as formulações políticas. Para Mészáros (2021), essas formulações concentram-se em dois aspectos centrais: (1) a produção de riqueza social, historicamente prevalecente e cambiante; e (2) a modalidade pela qual sua apropriação e expropriação podem ser garantidas de forma contínua e coerente com as circunstâncias históricas dadas.

Assim, para a análise das políticas educacionais no Brasil, é essencial considerar a participação do setor empresarial na educação. Esse fenômeno não é recente, mas uma ocorrência que se estende ao longo da história da formação social brasileira, especialmente no que diz respeito à intervenção desse setor no campo da educação. O setor empresarial no Brasil esforça-se para ampliar seu campo político, traduzindo seus interesses em leis ou, por vezes, evitando avanços que possam limitar a atuação do setor privado na educação.

Portanto, ao examinar as concepções que englobam a formação das políticas educacionais, particularmente na intersecção entre os elementos que compõem a atuação dos setores públicos e privados e, mais recentemente, a materialização da lógica empresarial na educação, é imprescindível considerar as mudanças nas funções do Estado. Nesse contexto, destaca-se a redefinição de sua lógica organizacional e administrativa. Esse processo de redefinição envolve estratégias para ampliar a participação da sociedade civil e compartilhar,

---

<sup>21</sup> Compreendemos as formulações das políticas públicas, especialmente as voltadas para a educação, tendo como orientação as concepções de Estado ampliado, aparelhos privados de hegemonia e intelectual orgânico em Gramsci. Além disso, os conceitos de capitalismo dependente (Fernandes, 1981) são considerados neste trabalho como ferramentas teóricas essenciais para a apreensão de aspectos históricos e conjunturais, universais e particulares do processo de formulação e implementação.

muitas vezes de maneira desigual, a responsabilidade sobre as políticas públicas, transferindo a execução, administração e organização dessas políticas para o setor privado.

É importante destacar que, ao discutirmos o Estado e a sociedade civil, estamos nos referindo às suas formas concretas. Ou seja, estamos considerando a forma que eles assumem em um período específico do capitalismo, como resultado da correlação de forças entre sujeitos históricos que propõem diferentes projetos de sociedade. Isso implica, por exemplo, em levar em conta a dinâmica dos níveis de correlação de forças desiguais em certos campos de disputa. Em particular, o campo educacional tem sido marcado nos últimos anos pelo aumento da intervenção do setor empresarial, com ou sem fins lucrativos, e pelo neoconservadorismo. A tendência é que haja uma tentativa de submissão crescente do público ao setor empresarial, bem como a criação de novos mecanismos para a mercantilização da educação pública.

Como estratégia de disputa, podemos reafirmar a dimensão pública do Estado, defendendo-o como um possível articulador de processos coletivos de tomada de decisão na definição de políticas e, principalmente, na responsabilidade do Estado como executor e administrador de políticas universais. Para Mascaro (2013), essa compreensão deve ser tratada sem perder de vista os limites do Estado como forma política, ou seja, como um instrumento necessário para a regulação neoliberal, nova fase do capitalismo, que confere um aspecto reformista às formas de expropriação do trabalho.

No entanto, mesmo que se possa admitir uma redefinição do papel do Estado, essas modificações estão destinadas a mitigar as barreiras que historicamente constituíam certo limite à intervenção do mercado na definição e execução de políticas universais. É fato que esse processo é resultado de um contexto maior de crise do capitalismo mundial, ou melhor, da interrupção do cenário de acumulação de produção ampliada de capital, gerada principalmente pela queda tendencial das taxas de lucro médio.

Essa crise é identificada como o resultado do esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista, da administração sob a perspectiva keynesiana e do modelo do Estado de bem-estar social. Em resposta à crise, o capital adota como estratégia o processo de globalização e a reestruturação produtiva, também conhecida como acumulação flexível. Além disso, observa-se um processo crescente de financeirização da economia, acompanhado da redefinição do papel do Estado. Esses elementos induzem modificações significativas no padrão de expansão capitalista.

Os teóricos do neoliberalismo, por sua vez, interpretaram a crise estrutural do capital como uma crise fundamental do Estado. Essa interpretação abriu caminho para a



implementação de reformas destinadas à reconstrução da estrutura estatal. Para Bresser Pereira (1990), as propostas dessas reformas foram caracterizadas na década de 1980 pela influência neoconservadora e, posteriormente, na década de 1990, pela perspectiva do programa político da Terceira Via.

Com isso, surgiram elementos distintivos da racionalidade neoliberal em relação ao papel do Estado. Por exemplo, o paralelismo entre qualquer outra forma social que não seja neoliberal com elemento do totalitarismo. Assim, apenas o modelo neoliberal permanece como alternativa. Este modelo enfatiza características que alimentam demandas por maior liberdade individual, vinculada ao conceito de livre mercado.

No Brasil, isso tem um impacto direto nas políticas sociais, principalmente com a transferência da administração e execução das políticas públicas para o mercado. Isso ocorreu, sobretudo, por meio da adoção de um novo modelo de ‘gestão pública’ - o modelo gerencial, implementado com a Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

A reforma gerencial estabelece um novo quadro econômico, que tem impacto direto na organização do Estado, que acaba perdendo sua força como estrutura distributiva de políticas sociais. Com a reforma do Estado, intensifica-se a transferência dos recursos destinados às políticas sociais para o setor privado. Isso é justificado pela ideia de que o mercado, composto por indivíduos livres, racionais e proativos, é mais capaz de alocar recursos onde são mais necessários.

Nesse contexto, o setor empresarial ganhou ainda mais força no Brasil, principalmente a partir da concepção de ‘público não estatal’, empregada com a reforma gerencial e a compreensão de ‘publicização’. Essas medidas legais buscaram estabelecer um sistema de parcerias entre o Estado e a sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, 1995). Além disso, a reforma gerencial gerou um amplo mercado que, em geral, envolve a transferência de parte dos recursos públicos para o setor privado, por meio da disputa pelo fundo público destinado à garantia dos direitos básicos, com a educação.

#### 4.1 ESTADO, MERCADO E EDUCAÇÃO: INFLUÊNCIAS DO EMPRESARIADO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, impactando também a organização social. De acordo com Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo não se limita a ser uma ideologia ou uma política econômica específica. Trata-se, antes, de um sistema

normativo que ampliou sua influência para o mundo inteiro, interferindo nas relações sociais e em todas as dimensões da sociedade. Embora esses autores analisem o neoliberalismo enfatizando sua dimensão ideológica, destacam que essa racionalidade também se expressa e se apropria das crises do próprio capitalismo, como a crise financeira de 2008. Assim, demarcam também a sua evidência material.

Nesse sentido, as crises não representam uma limitação para o neoliberalismo, mas sim um meio para sua continuidade. Após a crise de 2008, as tensões foram exacerbadas, com o aumento das desigualdades e do desequilíbrio financeiro, em grande parte devido à emissão descontrolada de moeda como uma solução para a crise. Esses fatores agravaram ainda mais a vida das camadas populares, especialmente nos países do Sul-Global, como o Brasil.

Esse cenário ajudou a ampliar uma ideia específica de democracia, defendida pelos neoliberais, em que o mercado – enquanto direito privado – deveria estar isento de qualquer deliberação ou controle por parte do Estado. Conforme argumentam Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo inaugura a ideia de uma "pós-democracia". Essa racionalidade é instaurada por meio de poderes que se sustentam mutuamente nos níveis nacional, internacional e supranacional. Em âmbito nacional, observa-se a atuação de oligarquias burocráticas e políticas; no caso brasileiro, isso inclui tanto as velhas quanto as novas oligarquias, que migraram das estruturas agrárias para o setor rentista. Em nível internacional, destacam-se os atores financeiros com atuação nas bolsas de valores, e, em nível supranacional, organizações econômicas como o FMI, o BM e a OCDE exercem significativa influência.

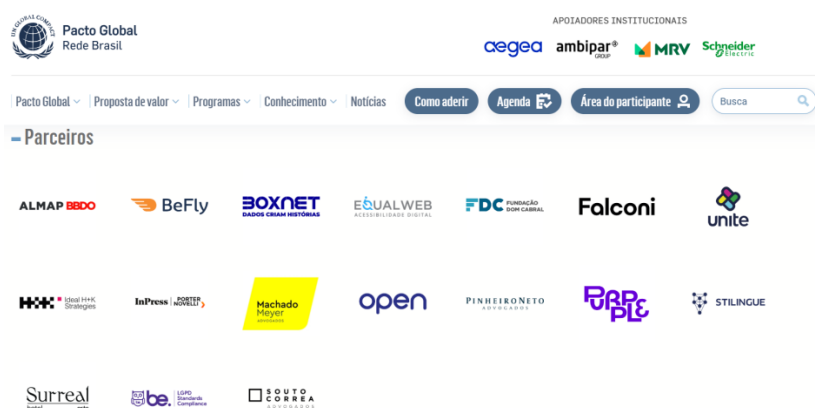
Em meio a esse contexto político, social e econômico, as disputas pela orientação e direção político-ideológica da educação pública foram intensificadas, especialmente nas últimas duas décadas. No Brasil, assim como em outros países da América Latina, esse período marcou a introdução de elementos do gerencialismo na gestão dos sistemas de ensino. A incorporação desses elementos foi promovida por meio de políticas educacionais, conforme sinalizado anteriormente.

Nesse processo, o ideário empresarial consolidou-se e ampliou sua influência como uma força dominante na formulação e execução de políticas públicas educacionais. Esse domínio resulta de um longo processo de acumulação de força, no qual o empresariado se destaca pela combinação de capacidade técnica e dirigente. Em particular, ressalta-se sua habilidade de absorver e cooptar expoentes, incluindo grupos dirigentes, com o objetivo de expandir sua competência técnica enquanto busca obter legitimidade na esfera pública. Essa estratégia política. Embora guardados os devidos cuidados, pode ser definida por aquilo que Gramsci designou de transformismo.

Para Motta e Andrade (2020), o início desse processo ocorreu com a criação do Pacto Global, durante uma cúpula da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em janeiro de 2000, em Nova York, Estados Unidos. O Pacto Global rapidamente se tornou uma das mais abrangentes iniciativas da ONU e, atualmente, é a maior iniciativa corporativa no mundo, envolvendo mais de 25 mil participantes, entre empresas e organizações. No Brasil, o Pacto é representado pela organização Pacto Global – Rede Brasil, fundada em 2003. Atualmente, é a segunda maior rede local a compor o Pacto Global e preside o Conselho das Redes Locais na América Latina.

De acordo com o site institucional da organização, a Rede Brasil reúne 1.900 participantes e desenvolve mais de 50 projetos, abrangendo diversas áreas, incluindo a educação. A Rede Brasil segue os objetivos do Pacto Global, que buscam consolidar uma ampla rede de influência composta por governos, empresas, organizações, sindicatos e instituições acadêmicas. Entre os parceiros da Rede Brasil estão algumas das principais empresas atuantes no cenário nacional e internacional, conforme ilustrado na figura 3.

**Figura 3** – Empresas participantes do Pacto Global – Rede Brasil.



**Fonte:** Retirada do site institucional do Pacto Global – Rede Brasil, 2025.

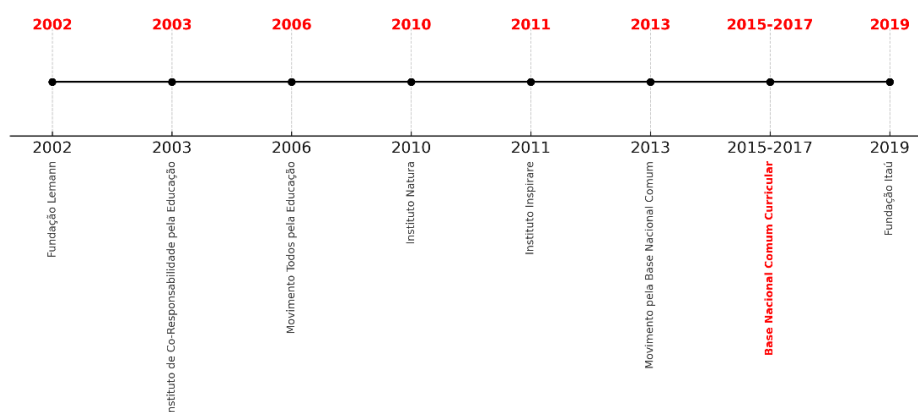
Entre as empresas que participam da Rede Brasil, destacam-se a Aegea, atuante no setor de saneamento básico em diversos países; a Ambipar, especializada em serviços ambientais e com presença internacional; a MRV, empresa brasileira do setor de engenharia civil; e a Schneider Electric, que oferece soluções em gestão de energia e também possui atuação em diferentes países. Além disso, desde sua criação, a Rede Brasil, em articulação com o Pacto Global, com sede em Nova York, estabeleceu relações com áreas do governo federal, como o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com o objetivo de angariar apoio para o projeto Educa 2030. Esse projeto, conforme a própria organização, busca promover a

inclusão produtiva de jovens e mulheres, com a finalidade de impulsionar avanços no setor empresarial. Ao direcionar o contexto educativo para a empregabilidade, a educação, nesse cenário, é concebida prioritariamente como um instrumento de formação para o mercado.

Nesse sentido, Laval (2016) aponta que a educação, inserida no interior de uma economia de mercado, é percebida pelas grandes empresas como um meio para instrumentalizar os jovens na dimensão da acumulação de capital. Esse movimento reflete uma das principais mudanças introduzidas pelas reformas neoliberais: a educação como instrumento para a aplicação da teoria do capital humano. Assim, a partir da atuação de organizações como a Rede Brasil, governos passaram a incorporar aos seus sistemas de ensino métodos e técnicas desenvolvidas por empresas privadas. Paralelamente, por meio de organizações da sociedade civil e fundações privadas, grandes empresas começaram a interferir diretamente, por exemplo, na formulação de mudanças no currículo escolar.

No contexto brasileiro, impulsionado pelos mecanismos empresariais defendidos no âmbito do Pacto Global, observa-se o surgimento de diversas organizações e fundações privadas com atuação no campo educacional, conforme evidenciado na breve cronologia apresentada a seguir.

**Figura 4 – Cronologia das organizações criadas após o Pacto Global**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos *sites* oficiais das organizações, 2025.

Em 2006, empresários e banqueiros fundaram o Movimento Todos pela Educação (TPE), que rapidamente evidenciou sua capacidade de intervenção política ao influenciar diretamente a formulação e definição do Plano de Metas Compromisso pela Educação<sup>22</sup>. Em 2013, em uma articulação ampla, instituições como o Instituto Ayrton Senna, a Fundação

<sup>22</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação foi estabelecido durante o segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), por meio do Decreto n. 6094/2007.

Roberto Marinho e o próprio TPE lançaram o Movimento pela Base Nacional Comum, que passou a atuar em estreita colaboração com o Estado, agindo para a construção de uma agenda política voltada à promoção de um padrão nacional de currículo e aprendizagem. Entre 2015 e 2017, essa influência resultou na elaboração da BNCC, propagada como a principal iniciativa de reforma educacional conduzida pelo MEC naquele período.

Apesar do Movimento pela Base tenha iniciado esse processo, outra organização privada logo assumiu a liderança na formulação da política curricular: a Fundação Lemann. Criada em 2002, essa fundação ganhou projeção nacional em 2015, quando estabeleceu iniciativas conjuntas com outras organizações e governos. Por meio de uma ampla mobilização de recursos materiais, produção de conhecimento técnico, utilização do poder midiático e articulação de redes de influência, tanto formais quanto informais, a Fundação Lemann liderou a iniciativa que culminou na formulação da BNCC.

Para Tarlau e Moeller (2020), a principal razão para a transformação da BNCC em política educacional foi a influência da Fundação Lemann. Esse processo serve como um exemplo de como o setor empresarial começou a exercer uma influência direta na definição das políticas educacionais. Com a intensificação da lógica empresarial na formulação dessas políticas, a própria percepção de educação é afetada. Para Freitas (2018), essas políticas passaram a ser geridas pelo *ethos* do mercado, orientadas pelos critérios de eficiência, eficácia, flexibilidade, produtividade, estabelecimento de metas, indicadores de qualidade, geralmente a partir de dados quantitativos e processos de avaliação e controle de resultados.

Ao analisarmos a incorporação de elementos típicos do mercado na educação, é importante destacar que esses critérios não se manifestam apenas no nível discursivo. Nesse sentido, torna-se imprescindível retomar o diagnóstico de que os frequentes processos de crise, marcados especialmente por alterações econômicas, exigem a valorização ampliada do capital como estratégia de recuperação das taxas de lucros. Esse processo passou a ser designado como políticas neoliberais, que têm como uma de suas principais finalidades a abertura de novos campos de atuação até então fora do domínio do mercado, como era o caso da educação pública.

Sob esse cenário, os efeitos do neoliberalismo penetram materialmente no campo da educação pública. No processo de recuperação econômica sob a perspectiva neoliberal, são desenvolvidas novas estratégias de expansão e domínio do “mercado educacional”, que conta com a participação de grandes grupos empresariais, o apoio do mercado financeiro e a prescrição de organizações supranacionais por meio de seus relatórios. A OCDE, por exemplo, recomenda a privatização de parte dos sistemas de ensino em seus países membros.

A justificativa apresentada é a necessidade de reduzir o peso da educação sobre o orçamento público e, simultaneamente, estimular a “diversificação” do financiamento escolar. De acordo com Laval (2016), essa tem sido a trajetória adotada por muitos países, especialmente os mais pobres.

O autor complementa que esse fenômeno tem sido marcado pela crescente concentração de capital em grandes empresas listadas na bolsa de valores. No caso do Brasil, destaca-se a Cogna Educação, um conglomerado do setor educacional que reúne as marcas Kroton, Saber e Somos Educação. A Cogna atua desde a Educação Básica até o Ensino Superior, passando também pelas modalidades do ensino técnico e profissionalizante, oferecendo produtos e serviços para indivíduos, empresas e governos, conforme demonstrado em seu portfólio:

**Figura 5 – Portfólio da Cogna Educação**

**Dos 2 aos 100 anos de idade**

Nossas marcas estão em toda a jornada dos alunos, do primeiro dia de aula até o mercado de trabalho.

**cogna**

Temos um completo portfólio de serviços e soluções para atender necessidades dos estudantes de maneira personalizada e flexível. Impulsionamos o *lifelong learning*, marcando presença em toda a jornada educacional dos brasileiros, dos 2 aos 100 anos de idade. Estamos na educação Básica, passando por idiomas, materiais didáticos, ensino técnico, Tera e profissionalizante, cursos preparatórios, até o ensino superior e a pós-graduação.

**kroton**

A Kroton amplia o seu portfólio de cursos e investe cada vez mais no ensino híbrido e digital. Com foco no ensino tradicional e também conta com marcas como a Anhanguera, de educação completa para jovens e adultos, e ensino médico, por meio da KrotonMed.

**SABER**

A Saber desenvolve conteúdos e soluções inovadoras para o mercado de educação em parceria com ensino de idiomas, Ensino Superior e Educação Básica para a rede pública. A marca se destaca ainda como líder no Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), sendo referência de mercado e líder inovador nos conteúdos educacionais.

**SOMOS**

A Somos Educação oferece tudo o que uma escola precisa para evoluir. A marca possui um amplo portfólio de produtos educacionais, como sistemas de ensino, editoras, soluções de ensino complementares, além de uma tecnologia plataforma de aprendizagem digital e de e-commerce, atuando como parceira integral das escolas.

[Mais sobre as marcas](#)

**Fonte:** site institucional da Cogna Educação, 2025.

Assim, nos últimos anos, identificam-se várias iniciativas do mercado voltadas para a criação de novos campos de negócios no setor educacional. Em termos de tendências, Adrião (2018) destaca quatro dimensões principais: a oferta, a gestão educacional, o currículo escolar e a formação de professores. Com essa sistematização, a autora busca demonstrar que, para além dos aspectos conceituais – isto é, o *ethos* empresarial que permeia as reformas neoliberais no campo educacional, torna-se cada vez mais relevante investigar os efeitos concretos desses processos na vida dos estudantes e professores e, conseqüentemente, no próprio funcionamento da escola.

Esses efeitos têm se manifestado nas políticas educacionais e configuram a atuação do empresariado, realizada sob o estigma da modernização. Essa atuação é frequentemente acompanhada pela ideia de "diversificação", que supostamente contrasta com a "uniformidade" dos modelos tradicionais de escola. No entanto, essa abordagem apresenta uma contradição significativa, conforme sinalizado por Laval (2016), que afirma:

Uma das palavras-chave que caracterizam a nova forma de escola é 'diversidade', que se opõe à 'uniformidade' do antigo modelo. Contudo, a ambivalência da evolução em curso é claríssima. Observa-se, de um lado, uma maior descentralização, com maior autonomia para os estabelecimentos escolares em termos financeiros, pedagógicos e administrativos e, de outro, certa centralização dos objetivos, dos programas, das orientações metodológicas e dos exames.

Nesse sentido, Freitas (2018) destaca a centralidade nos resultados imediatos e na produtividade da escola como efeitos concretos desses processos, alinhados à lógica da modernização discutida por Laval (2016). Esses aspectos têm provocado um profundo processo de desigualdade socioeducacional, ao mesmo tempo em que contribuem para a expropriação dos conteúdos escolares que remetem à formação nos campos científico, cultural e artístico. Tais conteúdos são essenciais para que os jovens desenvolvam a capacidade de compreender as dinâmicas da sociedade moderna, indo além das demandas produtivistas que caracterizam a formulação das políticas educacionais nos últimos anos.

Além disso, esse processo é acompanhado pela busca do empresariado em angariar poder e influência política, ao mesmo tempo em que tenta moldar a educação pública à sua imagem. Nesse cenário, a educação vai assumindo, cada vez mais, um caráter de mercadoria, associada a processos de liberalização econômica que promovem a transferência de poder público para organizações privadas. Essas organizações passam a pautar as políticas educacionais, determinando diretrizes e influenciando decisões no setor. Para Adrião (2018), os principais atores desse processo incluem corporações transnacionais, sistemas de ensino privados, grandes empresas de tecnologia da informação e fundos de investimento.

Por sua vez, essas organizações orientam políticas dirigidas para a competitividade, à padronização do currículo escolar e a formação de professores com ênfase em resultados imediatos. De acordo com Motta e Andrade (2020), tais práticas envolvem o uso de instrumentos de controle do trabalho docente e a transferência das funções sociais da escola para o ensino de competências e habilidades destinadas ao mercado de trabalho. No caso brasileiro, essas competências são predominantemente direcionadas para áreas de baixo valor tecnológico, com centralidade no empreendedorismo ou, em último caso, para ocupações que não exigem formação em nível médio, técnico ou superior.

Esses movimentos refletem a orientação e a direção político-ideológica das políticas educacionais sob a influência da concepção gerencialista de gestão da educação. Eles evidenciam um direcionamento restrito na gestão educacional e escolar, marcado pelo esvaziamento dos princípios da gestão democrática em favor da perspectiva gerencialista. Ao enfatizar esses aspectos, emergem as tensões e contradições entre esses dois modelos.

Entre os efeitos da influência do empresariado na pauta educacional, destacam-se casos como a BNCC, a reforma do Ensino Médio (NEM) e a BNC-Formação. No âmbito dos sistemas estaduais de ensino, a relevância do exame proposto por esta dissertação torna-se evidente para compreender essas dinâmicas e suas implicações no contexto educacional de Pernambuco. Nesse cenário, a implementação do PMGP-ME e do PEI destaca-se como central, situando-se no escopo em que as concepções empresariais foram postas em prática inicialmente no estado de Pernambuco e, posteriormente, serviram de inspiração para outros estados, especialmente no que diz respeito às dimensões empregadas na gestão educacional e escolar.



## 5 GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: DEBATES EMERGENTES

A gestão democrática da educação ocupa um lugar central nos debates sobre as perspectivas da educação pública no cenário brasileiro, sendo compreendida não apenas como um princípio legal, mas também como uma construção política e cultural indispensável para a consolidação de práticas mais participativas nas escolas e nos sistemas de ensino. Contudo, a implementação efetiva desse modelo enfrenta desafios significativos, decorrentes de disputas político-ideológicas e, sobretudo, da crescente influência do mercado, que frequentemente captura e ressignifica os princípios democráticos. Tais desafios tornam-se ainda mais acentuados no contexto neoliberal, em que ocorre a apropriação mercadológica de conceitos essenciais à construção de horizontes democráticos na educação, como "autonomia", "descentralização", "aprendizagem ao longo da vida" e "inovação".

Conforme Laval (2016), esse processo é caracterizado como uma "**hibridação**", uma zona de sobreposição lexical promovida pelo mercado para se apropriar de termos cruciais à educação. Esses conceitos são frequentemente reinterpretados sob uma lógica de eficiência e produtividade, alinhada às características do *ethos empresarial* na educação.

Nesta seção, também abordaremos debates emergentes que envolvem a gestão democrática na educação, com ênfase na interseção entre os princípios legais que a sustentam e os desafios práticos e conceituais de sua efetiva implementação. Além disso, serão destacadas as tensões entre a perspectiva democrática e as práticas gerencialistas, analisando como essas dinâmicas afetam a organização das escolas e dos sistemas de ensino.

### 5.1 A PROBLEMÁTICA APROPRIAÇÃO DE CONCEITOS CENTRAIS À GESTÃO DEMOCRÁTICA PELO MERCADO

Para autoras como Ferreira (2016), o desenvolvimento de processos democráticos está intrinsecamente relacionado aos princípios de autonomia e participação crítica. Entende-se que autonomia e criticidade são conceitos dialeticamente convergentes. Como aponta a autora, a autonomia não ocorre isoladamente, mas sempre em interação com outros elementos que a sustentam e contextualizam. Igualmente, a criticidade depende essencialmente da autonomia para se consolidar. Nesse sentido, autonomia e participação crítica transcendem interesses individuais, situando-se como fundamentos coletivos que orientam práticas

democráticas. Compreender a interdependência entre esses dois elementos é, portanto, indispensável para enfrentar o desafio da construção de cenários verdadeiramente democráticos na escola.

Embora esses conceitos sejam de significativa importância para o alcance de horizontes democráticos nas escolas, a estratégica polissemia dos termos, empregada pelo mercado, introduz uma perigosa sobreposição entre as necessidades econômicas e a educação. Essa hibridação de termos e conceitos, usualmente utilizados para designar práticas democráticas nas escolas, funciona, ao mesmo tempo, como um meio político-estratégico e como expressão dos efeitos da introdução de mecanismos empresariais no campo educacional.

Nesse sentido, a gramática passa a ser um dos campos em disputa na arena educacional. O termo "autonomia", por exemplo, tem sofrido significativas mutilações pelo mercado. Com a crescente incorporação do *ethos* empresarial na educação, o conceito de autonomia passou a abranger não apenas o espaço de decisão da escola, mas também a gestão de bens e serviços associados ao seu funcionamento. Esse termo também tem sido frequentemente associado à promoção da “escolha da família”, uma demanda do mercado educacional, que se convencionou chamar de *school choice* (escolha escolar). A partir dessa hibridação, emergiu uma variada indústria escolar, exemplificada pelo avanço das *charter schools* (escolas *charter*) e pelos *vouchers* escolares.

Ao se transferir a lógica do mercado para o campo da educação, ocorre também uma transferência político-estratégica dos sentidos atribuídos, na qual termos e conceitos centrais à gestão democrática passam a transitar de uma esfera para outra. Esse movimento permitiu a construção de uma concepção homogênea entre mercado e educação. No caso do termo “autonomia”, a inteligibilidade atribuída pelo mercado, o traduz estrategicamente como algo associado à escolha individual, configurando uma espécie de autonomia para decidir o que consumir. Em nosso entendimento, trata-se da submissão do conceito de “autonomia” a uma lógica que o reduz ao “direito de consumo individual”.

Há, nesse cenário, uma gramática do mercado em operação, que tem se incorporado de maneira crescente nas políticas educacionais e, por consequência, nos sistemas de ensino. Essa incorporação tem promovido à mutilação de conceitos essenciais para a construção de horizontes mais democráticos na educação. A essa gramática, que podemos denominar como **"gramática do mercado aplicada à educação"**, podem ser atribuídos os seguintes termos, bem como os seus significados:

**Quadro 12** – Termos centrais da gramática do mercado aplicada à educação

GRAMÁTICA DO MERCADO APLICADA À EDUCAÇÃO		
Termo	Sentido atribuído	Efeitos na educação pública
<b>Igualdade de oportunidade</b>	Refere-se à promoção de aprendizagens orientadas para atender às demandas das empresas e satisfazer interesses privados. Introduz a ideia de que todos devem ter o direito de consumir produtos educacionais de igual qualidade. As <i>charter schools</i> (escolas charter) e os <i>vouchers</i> escolares estão inseridos nessa lógica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desqualificação das escolas públicas.</li> <li>✓ Surgimento de sistemas de ensino privatistas organizados conforme o produto e a demanda. Para usar um termo da OCDE, serviços de interesses diversificados, de acordo com a clientela.</li> </ul>
<b>Diversidade</b>	Refere-se a sistemas de ensino que operam por público e demanda, diversificando-se conforme o mercado local e as “demandas sociais”.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A educação é orientada pelas demandas do mercado, relegando a função política e cultural da educação pública.</li> <li>✓ Flexibilização da escola pública, semelhante às empresas que se adequam às demandas do mercado local. Exemplo: a reforma do Ensino Médio via itinerários formativos.</li> </ul>
<b>Inovação</b>	Recupera a noção de Schumpeter, vinculando o conhecimento ao crescimento econômico. As parcerias entre universidades públicas e empresas para o desenvolvimento de produtos com aplicação comercial são	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aceleração de pesquisas com fins comerciais.</li> <li>✓ Intensificação da lógica de propriedade intelectual nas pesquisas produzidas em universidades e institutos públicos.</li> </ul>

	exemplos concretos da abordagem conceitual do termo.	
<b>Aprendizagem ao longo da vida</b>	<p>Associa-se a noções de eficiência, desempenho e competência, promovendo a transição entre escolaridade e atividade profissional. Incorpora a ideia de “trabalhadores cognitivos”, que devem se desenvolver continuamente ao longo da vida. Complementa-se com o paradigma do “aprender a aprender”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Educação Básica passa a ser vista como formação inicial para o trabalho.</li> <li>✓ Centralização de competências cognitivas na Educação Básica, formando trabalhadores polivalentes e flexíveis.</li> <li>✓ Rentabilidade para empresas via escolarização orientada para o capital humano.</li> </ul>
<b>Descentralização</b>	<p>O termo é apresentado como sinônimo de concorrência, eficiência, redução de custos e abertura para a colaboração entre sistemas de ensino e empresas. Além disso, a descentralização é interpretada como uma fonte de flexibilização dos sistemas de ensino, sendo também um fator de segregação. Essa segregação ocorre, por exemplo, em função das demandas específicas e da diferença de fontes de arrecadação entre os sistemas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desregulação a favor da segregação social entre os sistemas de ensino</li> <li>✓ Acirramento de processos de padronização e controle, como mecanismos usados pelo poder central para avaliar os sistemas de ensino, realizada com auxílio de instrumentos estatísticos que permitam o comando sobre os poderes locais.</li> <li>✓ Descentralização como elemento que corresponde mais diretamente à responsabilidade do Estado quanto ao financiamento dos sistemas de</li> </ul>

		<p>ensino.</p> <p>✓ Privatização de áreas correspondentes às atividades da escola pública, tais como: melhoria nos processos de ensino-aprendizagem, realizada por meio da contratação de assessorias técnicas regulares para a formação dos professores e na gestão escolar, através da contratação de empresas para atuação nas atividades administrativas e financeiras das escolas.</p>
--	--	---

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Laval (2016), 2025.

Esses são alguns dos termos capturado pelo mercado com o intuito de operar uma metamorfose nos conceitos fundamentais às práticas democráticas nas escolas. A instrumentalização, por parte do mercado, da apropriação dos termos usuais da educação de perspectiva democrática, não pode ser desconsiderada. A experiência concreta, como será evidenciada na análise do caso pernambucano, demonstra que a aproximação político-estratégica da polissemia desses termos tem provocado uma operação de hibridação generalizada. Ao ponto de não podermos mais “dizer” certos termos sem antes explicitar quais sentidos importantes são atribuídos, sob o risco de, mesmo involuntariamente, reforçar a lógica de mercado.

Os termos apresentados são um recorte da designada “**gramática do mercado aplicada à educação**”. É evidente que existem outros, como “boas práticas pedagógicas”, “conteúdos adequados” e “demandas sociais”, entre outros. Particularmente, despertaram nosso interesse os termos “aprendizagem ao longo da vida” e “descentralização”. O léxico empresarial tem atribuído ao termo “aprendizagem ao longo da vida” o adicional de formação profissional como atividade central do conceito. A Educação Básica não escapa a essa lógica, sendo, a partir dessa perspectiva, compreendida como “formação inicial”. Ou seja, como uma etapa preparatória para a formação profissional continuada.

Por sua vez, o termo “descentralização”, tal como atribuído pelo mercado, acelerou a perda de autonomia relativa das escolas públicas. Ao participarem de sistemas descentralizados com ênfase em concepções gerencialistas de produtividade e eficiência nos (serviços) prestados, as escolas acabam sendo submetidas a um processo crescente de desregulamentação, favorecendo um processo de segregação social entre os sistemas de ensino.

Nesse sentido, a descentralização sob a perspectiva mercadológica, aliada ao crescente aparecimento de modelos de gestão verticalizado (*top-down*)<sup>23</sup> e orientados por concepções gerencialistas, tem avançado na direção da intensificação de processos avaliativos dirigido pelo poder central. Isso ocorre através do uso cada vez maior de instrumentos estatísticos de medição dos indicadores educacionais que permitem o controle dos sistemas de ensino através dos seus resultados, configurando uma lógica de gestão por resultado sob o disfarce de descentralização. Laval (2016), ao analisar a experiência francesa, refere-se a essa aparência como "modernização descentralizadora".

Embora essa gramática esteja em operação, ela não impede a (re)apropriação de conceitos importantes à abordagem democrática. Contudo, é necessário destacar que, entre esses termos, há percepções compartilhadas tanto pela direita liberal como pela “esquerda modernizadora”. Alguns dos princípios legais que orientam a gestão democrática na educação têm inspiração nas doutrinas neoliberais. Parte da engenharia gerencialista de gestão, assim como os resultados prometidos por ela, é propagada como um horizonte desejado por ambos os campos políticos. Esse fenômeno ajuda a explicar a continuidade entre reformas educacionais promovidas por governos de direita e de esquerda.

No sentido da (re)apropriação de termos significativos para a constituição de horizontes democráticos nas escolas e nos sistemas de ensino, destacamos a abordagem apresentada por Souza e Pires (2018) sobre o conceito de descentralização no campo educacional. As autoras defendem que a descentralização pode ser um componente central para incentivar práticas democráticas, pois tenta promover a autonomia das escolas e dos sistemas de ensino. De acordo com as autoras, os processos de descentralização permitem que os indivíduos se tornem responsáveis pela construção das regras que estruturam as práticas coletivas vivenciadas nas escolas. Fundamentado em Paro (2016), concordamos que um dos

---

<sup>23</sup> Trata-se de uma metodologia de gestão de caráter centralizado, em que a determinação das prioridades e estratégias governamentais para os setores sociais é realizada pelo nível hierárquico superior. O exame mais detalhado dessa metodologia será desenvolvido nas seções de análise.

aspectos cruciais para a construção de horizontes democráticos nas escolas e nos sistemas de ensino é a concretização da participação crítica nos espaços de decisão.

A questão que se coloca é como os aspectos relacionados à descentralização estão sendo implementados: como um controle democrático das escolas e dos sistemas de ensino pela comunidade política local, por meio de representações como os conselhos municipais e estaduais de educação, conselhos escolares e conselhos de pais e mestres, ou como um instrumento para práticas gerencialistas voltadas à redução de custos e ao incentivo à colaboração entre os sistemas de ensino e a iniciativa privada, respaldados em uma pertença procura pela eficiência dos (serviços) prestados?

O que tem sido constatado é que a descentralização tem se configurado muito mais como um instrumento para a abertura de novos mercados pautados nas parcerias entre sistemas de ensino e organizações privadas. Para ilustrar esse processo no campo da gestão educacional e escolar, destacamos a PL 345/2024, apresentada pelo governo estadual do Paraná. Essa proposta legislativa prevê a criação do “Programa Parceiros da Escola”, que estabelece a contratação de empresas para a prestação de serviços de gestão educacional, atribuindo-lhes a responsabilidade de implementar melhorias na gestão escolar das unidades escolares da rede estadual de ensino (PARANÁ, 2024, art. 2º). A justificativa para a criação desse programa baseia-se na alegação de uma maior eficiência dos (serviços) prestados pelas escolas públicas do estado.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) assegurar a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família (BRASIL, 1988, art. 205), propostas como a do Programa Parceiros da Escola continuam a surgir com relativa frequência. A justificativa, como nesse caso, está centrada na busca por melhorias nos processos de gestão educacional e escolar. Um exemplo semelhante foi a criação do Procentro, em 2004, em Pernambuco, e, posteriormente, a modernização e continuidade do modelo, com a implementação do Programa Educação Integral (PEI) em 2007, durante o primeiro governo estadual do PSB em Pernambuco.

As tentativas explícitas de privatização da gestão escolar, uma das atividades fins da escola pública, conflitam com o Decreto Federal nº 9.507/2018, que regula as atividades do setor público federal, passíveis de execução indireta, isto é, realizadas por meio de PPPs. Entre suas diretrizes, o decreto exclui atividades que envolvam “a tomada de decisão ou posicionamentos institucionais nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle” (BRASIL, 2018, art. 3º). Como tais atribuições estão diretamente relacionadas à gestão escolar, o PL 345/2024 estaria em desacordo com a legislação federal. No entanto, o

governo estadual do Paraná fundamenta sua proposta na autonomia relativa dos sistemas de ensino, assegurada pela “descentralização” administrativa.

Nessa conjuntura, a experiência do Paraná, em curso até o momento, exemplifica a aplicação concreta do léxico do mercado, refletindo um dos efeitos apontados no quadro 12: a privatização de áreas ligadas às atividades fins da escola pública. Entre essas áreas, destacam-se as melhorias nos processos de ensino-aprendizagem, implementadas por meio da contratação de assessorias técnicas regulares para a formação de professores, e a gestão escolar, realizada pela contratação de empresas para atuar nas atividades administrativas e financeiras das escolas.

Isso nos leva a refletir que as diretrizes da gestão democrática na educação, conforme previstas nas legislações educacionais e correlatas, estão em disputa no campo político-ideológico, refletindo tensões e interseções emergentes. Nesse contexto, destacamos a relevância da abordagem crítica apresentada por Mascaro (2013), ao analisar o papel do Estado em sua forma jurídica. O autor adverte que a forma jurídica que emerge do Estado capitalista é um reflexo de formas sociais hegemônicas, que, via de regra, se estruturam a partir da forma-mercadoria<sup>24</sup>.

Em consonância com essa abordagem, pode-se compreender que a normatização legal em defesa da gestão democrática como princípio da educação pública é necessária; contudo, não garante, por si só, sua efetivação. Ainda que a regulamentação seja essencial, sua ausência compromete não apenas a implementação, mas também a definição clara dos elementos que constituem a gestão democrática.

No Brasil, em função do seu contexto sócio-histórico, a efetivação de práticas democráticas torna-se ainda mais desafiadora. A implementação da gestão democrática na educação configura-se como um dos grandes desafios enfrentados pelas instituições públicas e pela sociedade brasileira como um todo. Esse desafio reflete, como mencionado, as características sócio-históricas do Brasil. Fernandes (1981) as caracteriza como parte dos resultados do macrocontexto político, econômico e social de países de capitalismo dependente, como é o caso brasileiro, onde há, quase que de forma imediata, a contenção das reivindicações e dos direitos da classe trabalhadora.

Além disso, o autor destaca traços históricos das formações sociais no país, marcados por práticas de coronelismo, mandonismo e clientelismo, que dificultam a incorporação de

---

<sup>24</sup> Para melhor compreensão dos conceitos inerentes à forma-mercadoria, tal como desenvolvidos por Mascaro (2013), sugere-se a consulta à obra *Estado e forma política*, publicada pela Editora Boitempo em 2013.



práticas democráticas nas instituições públicas. Esses traços contribuem para a perpetuação de estruturas de poder que limitam a os processos de gestão democrática.

Mesmo diante desses entraves, autores como Cury (2005), Paro (2012, 2016) e Saviani (2008) defendem, de maneira incessante, a gestão democrática da educação como o paradigma apropriado para a educação pública. Nessa perspectiva, Souza (2009, p. 125-126) define o conceito de gestão democrática na educação da seguinte forma:

A gestão democrática é aqui compreendida então como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/sistema na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola/sistema, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/sociedade, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos.

A definição apresentada por Souza (2009) nos permite refletir sobre a amplitude do conceito de gestão democrática, mesmo considerando os limites intrínsecos da democracia burguesa, à qual ela está relacionada. Trata-se de reafirmar a indissociabilidade entre o trabalho administrativo e o pedagógico. A respeito dessa questão, Paro (2016) adverte que não podemos, por meio de uma abordagem instrumental (através de Leis, Decretos e normativas técnicas), enfatizar a racionalidade técnica em detrimento da natureza política e cultural que constitui a gestão democrática na educação, como atualmente propõe a perspectiva mercadológica.

## 5.2 PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO

A CF/1988, documento legal que rege a sociedade brasileira, estabelece a concepção de gestão que deve ser adotada nas instituições públicas. No campo educacional, apresenta em seu artigo 206 o conjunto de princípios que devem conduzir as práticas cotidianas nas escolas, conforme disposto a seguir:

- Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
  - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
  - III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
  - IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

**VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;**

VII - garantia de padrão de qualidade;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Ao abordar o artigo 206 da CF/1988, Silva, Silva e Santos (2016) apontam que a educação é tratada como um fator crucial para promover a autonomia dos gestores envolvidos no processo educacional, além de ser considerado um instrumento essencial para a transformação social. Dentre os elementos que caracterizam essa importância, destaca-se o inciso VI, que indica a “gestão democrática de ensino público, na forma da lei” (Brasil, 1988).

Nesses termos, as práticas educacionais são fundamentadas nos princípios de igualdade, liberdade e pluralismo de expressão. Com a promulgação da CF/1988, houve avanços na concepção do ensino (Tavares, 2003); contudo, novos desafios emergiram. A forma jurídica estabelecida na CF/1988, especialmente no artigo 206, evidenciou as dificuldades em concretizar os princípios estabelecidos na legislação em práticas reais na sociedade e nas escolas.

Diante disso, Silva, Silva e Santos (2016) questionam como podemos superar as práticas antidemocráticas, considerando que o movimento que conseguiu incluir a gestão democrática na CF/1988 representava apenas uma parcela mínima da sociedade brasileira, enquanto a maioria permanecia submissa a práticas autoritárias e hierárquicas.

Neste mesmo sentido, Minto (2006) aponta que o texto constitucional não trouxe uma definição clara do que entendia por gestão democrática. Essa lacuna resultou em conflitos e interpretações equivocadas das reivindicações por essa forma de gestão. Assim sendo, segundo Minto (2006), apesar dos avanços significativos promovidas pela CF/1988 na incorporação dos princípios da gestão democrática, pouco foi feito em relação à criação de mecanismos que permitissem efetiva participação da comunidade nas instâncias decisórias dos sistemas de ensino. Isso levou, em último caso, à manutenção dos mecanismos já existentes de participação na gestão, que já haviam sido conquistados em algumas regiões do país, como os conselhos escolares, associações de pais e mestres, grêmios estudantis e eleições de dirigentes.

Ademais, a efetivação de práticas reais de gestão democrática nas escolas públicas ainda constitui um dos principais desafios da educação brasileira. Nesse sentido, a aprovação da CF/1988 representa um marco significativo, sobretudo pelos princípios estabelecidos no

inciso VI do artigo 206. Embora não seja possível mensurar com precisão o impacto da incorporação desses princípios na prática da gestão escolar em todo o país, sua inclusão na Constituição configura uma conquista relevante no campo educacional.

Para Oliveira, Moraes e Dourado (2010), com a inclusão da gestão democrática como paradigma de gestão pública na legislação, fortalece-se a busca por processos de participação coletiva. Para sua efetivação, é necessário ampliar a autonomia e a participação crítica nas tomadas de decisão, por meio da criação de instâncias colegiadas de caráter deliberativo, estabelecimento de processos de escolha de dirigentes escolares, engajamento de todos os segmentos da comunidade escolar e da comunidade em geral na construção do projeto político da escola e na definição da alocação dos recursos destinados à instituição.

Neste ponto, o gestor escolar aparece como um dos principais agentes que devem modificar suas ações, descentralizando as atividades de caráter deliberativo, criando, juntamente com o conselho escolar, um espaço propício para a autonomia e a participação, concebendo que as decisões não devem mais ser centralizadas na figura do gestor escolar, mas em ações compartilhadas que resultem na participação e na descentralização do poder no contexto da gestão das escolas.

Na pauta das reivindicações da sociedade civil, destacavam-se principalmente as questões relacionadas à democratização dos instrumentos de gestão, incluindo eleições diretas, com voto secreto, para dirigentes das instituições de ensino, bem como a criação de órgãos deliberativos com o propósito de eliminar arbitrariedades praticadas pela administração do sistema educacional e das escolas. Nesses termos, Minto (2006) sistematiza as principais reivindicações da seguinte forma:

- a) Descentralização administrativa e pedagógica;
- b) Gestão participativa na educação;
- c) Eleições diretas (com voto secreto) para dirigentes de instituições de ensino;
- d) Constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação nas políticas educativas;
- e) Supressão do Conselho Federal de Educação, de cunho marcadamente privatista;
- f) Colegiados escolares, eleitos pela comunidade, com o intuito de frear arbitrariedades perpetradas pela administração do sistema e da escola. (MINTO, 2006, p. 9).

Uma das reivindicações apontadas refere-se à descentralização administrativa e pedagógica, que surge como um mecanismo importante para conceder autonomia às escolas públicas, com o objetivo de democratizar a gestão. No entanto, embora essa aspiração seja progressista, uma vez que buscava mitigar o poder central, acabou resultando em práticas

concorrenciais pela obtenção de recursos financeiros, como enfatiza Minto (2006, p. 12): “trata-se, assim, de uma autonomia sem garantia de financiamento”. Essa situação se agravou na década de 1990 com a reforma gerencial do Estado e a redução dos gastos sociais com educação, reforçando a fragmentação do sistema educacional Brasileiro.

Nesse sentido, é significativo compreender os desdobramentos das disputas entre os interesses públicos e privados na elaboração das políticas educacionais no período da Constituinte de 1988. Essas disputas persistiram no processo de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394 (LDB/1996), que teve início após a promulgação da CF/1988.

Para Minto (2006), a aprovação da LDB/1996, reflete as transformações estruturais no rumo do capitalismo, que se manifestam no campo da organização do Estado, resultando em mudanças na relação central entre Estado e sociedade. Envolto nesse processo, conceitos como democracia, gestão, autonomia, avaliação, público-privado sofrem sutis alterações, o que torna mais complexo o entendimento das propostas de políticas públicas para a educação, como aquelas apresentadas durante o processo de tramitação da LDB/1996.

Assim, no ano de 1996, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, foi finalmente aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De acordo com autores como Bordignon e Gracindo (2004); Paro (2001); Cury (2007) esse documento, embora apresente certa superficialidade, proporcionou avanços significativos na organização da educação brasileira, especialmente no que diz respeito à gestão pública da educação. Isso se deve ao fato de ter sido elaborado com base nos pressupostos da CF/1988, que estabelece a gestão democrática como um dos princípios fundamentais para a educação pública.

Em relação às considerações sobre as limitações da LDB/1996, Minto (2006) e Paro (2001) destacam o caráter restrito da “democracia” apresentada nessa legislação, uma vez que ela mantém a exclusão do setor privado em relação ao cumprimento do princípio constitucional da gestão democrática, restringindo a adoção desse modelo à esfera do ensino público. Diante dessa perspectiva, Paro (2001) levanta uma indagação importante:

Significa isso que o ensino privado pode-se pautar por uma gestão autoritária? Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão de saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos? (PARO, 2001, p. 74).

Ao tratarmos de gestão democrática, não estamos restringindo-a a ações no campo da gestão da educação, em seus níveis sistêmico e escolar, mas propagando valores coletivos, formas de relações sociais e de instituições políticas de cunho democráticas. É nessa

perspectiva que devemos considerar o alcance da democracia, como conteúdo indispensável para a organização da escola, seja ela pública ou privada. Como nos recorda Laval e Vergne (2023, p. 11), “[...] lembremo-nos, o único fundamento do direito universal à educação é a democracia”. Não à economia ou a liberdade individual, nos termos do mercado.

Embora persista essa contradição, a partir da LDB/1996, que reafirma os princípios expressos na Constituição, as escolas públicas passaram a incorporar mecanismos de participação em sua organização. De acordo com Silva, Silva e Santos (2016), destacam-se, nesse processo, aspectos relacionados à relativa autonomia escolar, especialmente no que se refere à organização e às funções da equipe diretiva, bem como aos significados que tais elementos assumem à luz da legislação vigente.

Quando se trata da concepção de autonomia nas instituições escolares, Veiga (2002) apresenta quatro dimensões básicas: (1) autonomia administrativa; (2) autonomia jurídica (3) autonomia financeira; (4) autonomia pedagógica. Ao delinear a autonomia da escola em suas diversas dimensões, Veiga (2002) compreende essa concepção com a capacidade de cada escola formular sua própria identidade.

Nesses termos, as funções pedagógicas, administrativas e financeiras da escola passam a ser reinterpretadas com a incorporação dos princípios da gestão democrática, consagrados na Constituição e reiterados na LDB/1996. Apesar de manterem um caráter genérico, tais princípios ampliam a aplicação de alguns mecanismos que compõem o paradigma da gestão democrática, incluindo a descentralização, a participação e a autonomia.

Quanto aos aspectos que demandam compreensão do papel da gestão democrática como um paradigma de gestão pública a ser vivenciado nas escolas, Veiga (2002, p. 3) destaca:

A gestão democrática implica principalmente o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista sua socialização. A socialização do poder propicia a prática da participação coletiva, que atenua o individualismo; da reciprocidade, que elimina a exploração; da solidariedade, que supera a opressão; da autonomia, que anula a dependência de órgãos intermediários que elaboram políticas educacionais das quais a escola é mera executora.

Dessa forma, a organização escolar avançou, mesmo que de maneira formal, ao adotar uma concepção de educação e, conseqüentemente, de gestão que permita o envolvimento da comunidade escolar e da comunidade local nos processos decisórios relacionados às funções pedagógicas, administrativas e financeiras da escola. Acerca das normas e princípios atribuídos à gestão democrática, examinemos o que a LDB/1996 trata especificamente:

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; [...]

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. [...] (BRASIL, 1996).

Conforme mencionado anteriormente, a LDB/1996 ratifica os princípios estabelecidos na Constituição. Especificamente, no artigo 3º, inciso VIII, e no artigo 14, a gestão democrática é retomada em conformidade com o que a CF/1988 prevê sobre o pacto federativo e a autonomia concedida aos entes federados (CURY, 2002). Dessa forma, o artigo 3º da LDB/1996 introduz o tema e o artigo 14 complementa, abrindo espaço para que os entes federados possam elaborar e regulamentar propostas de gestão democrática além do escopo definido pela Constituição.

Em outras palavras, a LDB/1996 abre a possibilidade para que os sistemas estaduais e municipais de ensino elaborem e regulamentem suas propostas de gestão democrática. A respeito disso, Paro (2001) aponta que a LDB/1996, nos artigos que tratam da gestão democrática, deixa transparecer que, em termos de legislação federal, esgota o assunto, ou seja, não estabelecem normas bem definidas, deixando a responsabilidade pelas definições mais específicas a cargo dos sistemas de ensino, desde que sejam garantidos os dois tópicos indicados nos incisos I e II, os quais apenas mencionam mecanismos comuns de participação. Neste contexto, Paro (2001) destaca outra deficiência na legislação, relacionada à falta de um caráter deliberativo que oriente os conselhos escolares e órgãos similares mencionados no inciso II.

Embora reconheçamos as limitações dos princípios estabelecidos na LDB/1996 em relação à gestão democrática, Cury (2002) destaca a importância de considerar os artigos 12, 13 e 15 como elementos pertencentes aos princípios que regem a gestão democrática, implicando numa gestão compartilhada e no trabalho em equipe que envolve toda a comunidade escolar. De acordo com o autor, as orientações apresentadas nesses artigos indicam que a LDB/1996 aborda a gestão democrática também sob a perspectiva de sua formação. Nesse sentido, promovem mecanismos de gestão colegiada que inspiram o diálogo e a participação como método e fundamento. Esses aspectos são abordados nos artigos mencionados, que orientam para um trabalho coletivo, articulado e dialogal (CURY, 2002). Vejamos agora os incisos que tratam mais diretamente dessas orientações:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; [...]

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola; [...]

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; [...]

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade [...]

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Sob essa perspectiva, Cury (2002, p. 173) descreve a gestão democrática como uma "gestão de autoridade compartilhada", fundamentada nos princípios democráticos, inclusivos e participativos. Dessa forma, esses artigos demandam normas comuns aos sistemas de ensino e reforçam que tais princípios devem ser aplicados nas escolas públicas. As orientações indicam, em geral, a participação dos docentes na elaboração da proposta pedagógica das escolas, a articulação com a comunidade local e a garantia da autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

Formalmente, essa participação e autonomia das escolas são compreendidas em duas frentes de atuação. A primeira ocorre internamente, com a participação dos trabalhadores da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola. A segunda frente é externa, envolvendo a participação da comunidade local, com a criação e atuação de conselhos escolares.

É significativo destacar que o processo de participação coletiva deve iniciar-se na própria escola, pois é nela que professores, funcionários, alunos e membros da comunidade local encontram um espaço deliberativo para refletir criticamente sobre o projeto político-pedagógico. Além disso, a construção de mecanismos de participação coletiva, como os conselhos escolares, é igualmente importante. Neste ponto, Paro (2001) aponta a ausência do caráter deliberativo da LDB/1996 em relação às ações que devem ser orientadas pelos conselhos.

Assim, apesar de não estabelecer normas claras que orientem as ações dos mecanismos de gestão colegiada, como os conselhos escolares, de forma a apresentar elementos regulatórios mais precisos que expressem os princípios constitucionais da gestão democrática, incluindo a organização e a definição da atuação dos órgãos colegiados, a LDB/1996 perdeu a oportunidade de promover uma reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola (PARO, 2001). Isso poderia ser feito mediante a criação de normas institucionais que estimulasse práticas democráticas na escola e a articulação entre

regulamentação normativa, participação colegiada e sistemas de ensino, conforme já apontado por Paro (2012), ao afirmar:

Tendo em conta que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico em construção coletiva coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública (PARO, 2012, p. 46).

Diante da ausência de normas específicas sobre os conselhos escolares, em 2004, a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) criou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) através da Portaria Ministerial nº 2.896/2004 (BRASIL, 2004). O principal objetivo desse programa é promover a formação continuada, por meio da publicação e distribuição de cadernos direcionados a dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação, bem como aos conselheiros escolares, além de oferecer cursos. Esses materiais contêm informações relacionadas às funções, atribuições e funcionamento dos conselhos escolares. Segundo os termos do PNFCE, os conselhos escolares são definidos da seguinte maneira:

Os Conselhos Escolares são órgãos colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas, financeiras, no âmbito da escola. Cabe aos Conselhos, também, analisar as ações a empreender e os meios a utilizar para o cumprimento das finalidades da escola. Eles representam as comunidades escolar e local, atuando em conjunto e definindo caminhos para tomar as deliberações que são de sua responsabilidade. Representam, assim, um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação e encaminhamento das demandas educacionais, possibilitando a participação social e promovendo a gestão democrática. São, enfim, uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã (BRASIL, 2004, p. 35).

É importante ressaltar que, além dos mecanismos de participação colegiada no âmbito da gestão escolar, existem outras instâncias de participação, como os órgãos políticos vinculados mais diretamente ao poder executivo local, incluindo os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. Esses conselhos desempenham funções normativas, deliberativas, fiscalizatórias e de planejamento dentro de seus respectivos sistemas de ensino.

Apesar da relativa ênfase nos conselhos escolares como instrumento e forma de controle social, principalmente na gestão administrativo-financeira das escolas, o que teoricamente possibilita maior autonomia e descentralização das ações planejadas pela comunidade escolar, fica evidente o desafio de promover práticas democráticas na escola. Isso ocorre, entre outros aspectos, devido à forma como o princípio constitucional da democracia é mencionado na legislação, referindo-se apenas à "gestão democrática do ensino público"



(Brasil, 1996). Ao tratar do assunto, Souza e Pires (2018) indicam que isso pode gerar dúvidas sobre o alcance da gestão democrática, limitando-se somente à gestão escolar, sem abranger a organização e gestão dos sistemas de ensino como um todo.

Neste contexto, Souza e Pires (2018) destacam que não há um posicionamento legal claro sobre a incerteza gerada a partir da escolha da redação do texto da Constituição e da LDB/1996 que tratam da gestão democrática. Como resultado, os entes federados parecem ter a mesma compreensão, visto que poucos fazem menção direta à gestão democrática em suas legislações. Com relação a esse aspecto, as autoras analisam o panorama nacional referente à normatização da gestão democrática nos sistemas estaduais de ensino, chegando aos seguintes resultados:

Os dados do levantamento revelam que os principais mecanismos de gestão democrática, considerados na legislação, estão relacionados à eleição de diretores ou a criação/funcionamento de conselhos escolares, pois encontramos pelo menos 21 peças legais, em 15 estados distintos, que se referem a um dos dois elementos. Alguns desses, ainda, têm uma legislação mais abrangente, tratando de outros aspectos ou do próprio princípio constitucional em questão. Contudo, **do conjunto de 27 unidades federativas, [...], identificamos apenas 11 estados e o Distrito Federal, os quais possuem normativa própria**, regulamentando o artigo 206 da CF e o artigo 14 da LDB (SOUZA; PIRES, 2018, p. 73, grifo nosso).

Em síntese, os resultados do estudo de Souza e Pires (2018) apontam para pelo menos dois elementos significativos. O primeiro refere-se à centralidade dos sistemas de ensino na definição de padrões formais de gestão para as unidades escolares, com a normatização, nas legislações estaduais, de mecanismos que permitam a adoção dos princípios democráticos, conforme estabelecido na legislação nacional, especialmente relacionada à criação de conselhos escolares, conselhos de classe e eleições para gestores escolares. O segundo elemento destaca a ausência da gestão democrática como um princípio nos sistemas de ensino, ou seja, mesmo nos estados que possuem legislação específica, não há menção à organização do sistema de ensino voltada à gestão democrática.

Quanto ao segundo elemento, Souza e Pires (2018) destacam que apenas dois estados mencionam explicitamente a gestão democrática na organização de seus sistemas de ensino:

[...], entretanto, apenas em dois contextos (RS e DF) encontramos preocupações com a gestão democrática do próprio sistema de ensino, uma vez que nos outros 9 estados, temos apenas um esforço de estabelecer padrões de gestão para as unidades escolares, sem menção à organização do sistema como um todo [...] no estado do Rio Grande do Sul, encontramos a Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que parece ser a mais antiga peça legal sobre a GD no país, porque é inclusive anterior à LDB. [...] No Distrito Federal, a normatização do princípio se dá por meio da Lei nº 4.751, de fevereiro de 2012, que dispõe sobre o sistema de ensino e a gestão

democrática do sistema de ensino público [...] (SOUZA; PIRES, 2018, p. 73-74).

Ao considerar os dados apresentados até aqui, podemos observar que, embora os instrumentos legais contidos na Constituição e na LDB/1996 apresentem elementos que indicam a adoção de princípios democráticos na escola, eles parecem ser insuficientes. Isso impacta na considerável ausência, por parte dos entes federados, de regulamentação que esclareça como esses princípios serão efetivamente implementados na prática cotidiana das escolas e, sobretudo, na organização do próprio sistema de ensino. Essa lacuna representa um desafio a ser enfrentado para que a gestão democrática na educação possa ser efetivada plenamente e promova a participação e o engajamento eficaz da comunidade escolar na tomada de decisões educacionais.

## 5.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PNE 2014-2024 E DIÁLOGOS NA CONAE 2024

Quase uma década após a aprovação da Constituição Federal de 1988, houve intensas mobilizações da sociedade civil, organizadas pelo Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP), em defesa da elaboração de uma proposta de Plano Nacional de Educação (PNE). Tal plano foi construído durante o II Congresso Nacional de Educação (CONED), realizado em Belo Horizonte no ano de 1997.

A proposta foi apresentada ao Congresso Nacional pelo então Deputado Ivan Valente, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 4.155/1998 (Brasil, 1998a). No entanto, conforme apontado por Saviani (2010), durante o governo federal de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o MEC, sob a gestão de Paulo Renato Souza, encaminhou outra proposta ao Congresso Nacional. Essa nova proposta deu origem ao Projeto de Lei nº 4.173/1998 (Brasil, 1998b), que foi aprovado em 2001 e convertido na Lei nº 10.172/2011, em 9 de janeiro de 2001, resultando no Plano Nacional de Educação para o decênio de 2001 a 2010.

Em princípio, o PNE 2001 tinha como finalidade promover mudanças que pudessem possibilitar a superação de alguns dos gargalos da educação pública, como o processo de democratização do ensino, democratização da gestão escolar e sistêmica, superação dos altos índices de repetência, altas taxas de evasão, resolução de problemas referente ao acesso ao ensino público e destinação de recursos para a educação. Em termos gerais, apresentava mecanismos para a superação dos problemas de acesso e permanência da Educação Básica.

Apesar da intensa mobilização da sociedade civil, especialmente com a atuação do FNDEP durante a tramitação da PL nº 4.173/1998 (Brasil, 1998b), o texto final do PNE de

2001 refletiu apenas parcialmente as concepções democráticas propostas na época. De acordo com Saviani (2010), a proposta apresentada pelo MEC, que saiu vitoriosa, tinha como objetivo principal a reorganização da educação com foco na redução dos gastos públicos. Nesse sentido, Saviani (2010, p. 391) aponta os seguintes argumentos:

A proposta do MEC, dado o empenho em reorganizar a educação na égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, revelou-se um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. Pelo empenho em se guiar pelo princípio da “qualidade social”, poderíamos considerar que a segunda proposta entende o plano como um instrumento de introdução da racionalidade social na educação.

Para Peroni e Flores (2014), modificações no texto final do PNE de 2001 relativas à destinação orçamentária para a educação pública, tornam-se evidentes, quando observado o veto presidencial relativos às fontes de financiamento previstas no item 11.3, subitem 1. De acordo com as autoras (2010, p. 181), o texto original “previa a elevação anual do percentual de gastos públicos na área à razão de 0, 5% do Produto Interno Bruto (PIB), de forma a atingir até o final da década da educação, um mínimo de 7%”.

Decorrido o período de vigência do PNE de 2001, o diagnóstico realizado por autores como Saviani (2010) e Peroni e Flores (2014) aponta para o relativo insucesso do plano em diversas frentes. Entre os principais problemas, destacam-se a não efetivação da destinação de recursos necessários ao cumprimento dos objetivos propostos e a ausência de avaliações periódicas capazes de mensurar o alcance das metas, o que comprometeu o compromisso do Estado e dificultou o controle social sobre os gastos públicos e sobre os impactos das políticas educacionais nos sistemas de ensino. Outro aspecto relevante foi a omissão estatal em exigir dos entes federados a elaboração de planos de educação alinhados ao PNE, o que igualmente fragilizou o controle social em âmbito local, sobretudo no que concerne à destinação de recursos para a educação.

Em meio a esse diagnóstico, deu-se início ao processo de elaboração do atual Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 2014 a 2024. Peroni e Flores (2014) apontam que uma das primeiras dificuldades encontradas foi à ausência de uma avaliação por parte do governo federal sobre o alcance das metas estabelecidas no PNE de 2001. Além disso, as autoras destacam outros obstáculos relevantes:

Podemos somar a essa, a ausência de uma nota técnica do Ministério da Educação (MEC), relativa aos investimentos necessários à execução das metas propostas, o que só veio a acontecer após a pressão da sociedade civil organizada e, ainda assim, com critérios e valores que deixaram margem para questionamentos (PERONI; FLORES, 2014, p. 182).

A atenção dada à questão do financiamento se justifica não apenas como garantia da concessão das metas estabelecidas na política, mas também como uma condição indispensável para o cumprimento do PNE. Essa preocupação orientou uma intensa campanha realizada por diversas entidades políticas, tais como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE). Essas mobilizações se materializaram na PL nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010), que em geral, defendia a destinação de 10% do PIB para a educação.

Apesar do reconhecimento sobre a necessidade de vinculação orçamentária, com destinação clara dos recursos, ter se tornado uma bandeira dos movimentos sociais ligados à educação pública, e ter sido mantida durante o período de tramitação da proposta no Senado Federal, a PL 8.065/2010 sofreu uma alteração significativa. Conforme apontado por Peroni e Flores (2014, p. 183): “[...] a retirada da expressão “pública”, que do ponto de vista prático, abriu a brecha para que também fosse considerado como um tipo de investimento em educação pública, aqueles gastos realizados com uma educação não integralmente assumida pelo Estado”.

A expressão "pública" só retornou à redação original após um marcante processo de mobilização realizado pelos mesmos grupos entre 2012 e 2014. No entanto, a Lei que aprova o atual PNE acrescentou em seu texto final, conforme relatado por Peroni e Flores (2014), um "alargamento" do entendimento do termo "público" em relação aos investimentos na área da educação. Esse "alargamento" incluiu a instituição de bolsas de estudos em instituições privadas e concessão de isenções fiscais.

De acordo com Adrião (2022), essa ampliação prevista no atual PNE em relação ao financiamento da educação pode ser entendida como uma tendência de privatização da educação, destacando a transferência de recursos públicos para o setor privado.

Finalmente, em 25 de junho de 2014, após três anos de tramitação, a Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que instituiu o atual Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência para o decênio 2014-2024, foi sancionada sem vetos pela Presidente Dilma Rousseff (PT). Esse documento demonstra maior atenção aos princípios da gestão democrática em comparação aos apresentados na LDB/1996. O PNE de 2014 destinou uma meta específica para a gestão democrática, a "meta 19", embora o documento já faça algumas menções introdutórias ao tema nas metas 2º, 6º e 9º (BRASIL, 2014).

Ademais, a aprovação do PNE de 2014 cumpre o dispositivo legal apresentado no artigo 214 da CF/1988, que trata sobre o estabelecimento dessa política, conforme o seguinte dispositivo constitucional:

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 [...]  
[...] VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (BRASIL, 1988).

A redação destaca a importância da regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE), enfatizando o papel articulador do PNE em relação a esse sistema. Além disso, é ressaltada a centralidade do regime de colaboração entre os entes federados. Contudo, mesmo após praticamente todo o prazo de vigência do atual PNE, ainda não foi efetuada a regulamentação do SNE. Atualmente, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados o substitutivo apresentado pelo senador Dário Berger (PSB) ao Projeto de Lei Complementar nº 235/2019 (Brasil, 2019), que foi proposto pelo senador Flávio Arns, também do PSB, e visa instituir o SNE nos termos do artigo 23, parágrafo único, e do artigo 211 da Constituição Federal.

Apesar de reconhecer a importância da urgência na regulamentação do SNE, organizações sociais, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, apontam, por meio de nota técnica realizada em 2022, a necessidade de um maior aprofundamento do debate sobre a proposta em tramitação. Essa organização destaca três elementos fundamentais que requerem maior análise:

1. Financiamento adequado e justo da educação pública Brasileira [...] combate ao analfabetismo, à discriminação e às demais desigualdades educacionais e apoio aos sistemas de ensino, tendo como referência os parâmetros do Custo Aluno Qualidade (CAQ) [...]
2. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB) [...] mecanismo que contribui diretamente para a melhoria das políticas públicas educacionais, pois amplia o sentido da avaliação, ao se propor a avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação básica no país. O foco deixa de ser os testes padronizados e passa a considerar e analisar a aprendizagem dos alunos, as condições de oferta do ensino e os territórios onde se localizam as escolas [...]
3. **Fortalecimento da gestão democrática.** O Sistema Nacional de Educação não deve se restringir a um agrupamento dos sistemas de ensino federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, pois assume funções e objetivos que envolvem, de modo mais amplo, os poderes públicos de todas as esferas de governo, bem como a participação da sociedade [...] **É preciso aprimorar a participação tanto nos municípios quanto da comunidade educacional, acadêmica e da sociedade civil,** que não foram consideradas

nas instâncias principais de governança no texto aprovado na Comissão de Educação do Senado Federal [...] (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2022, p. 1-2, grifo nosso).

Como observado, a nota técnica indica a necessidade de aprimorar questões relacionadas ao financiamento, planejamento/gestão e participação no âmbito do Sistema Nacional de Educação (SNE), com base nos princípios da gestão democrática. O aprimoramento da proposta para o SNE envolve o financiamento adequado da educação pública, considerando o referencial do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a implementação de um sistema nacional de avaliação que vá além dos testes padronizados, e o fortalecimento da gestão democrática como princípio orientador do SNE.

Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação destaca a importância de incorporar órgãos de representação e participação, como representantes de conselhos de educação, entidades representativas dos profissionais da educação e entidades representativas de estudantes. Além disso, devem ser definidos critérios claros para a escolha dessas representatividades, garantindo uma efetiva participação da sociedade no processo decisório do SNE.

Entretanto, embora seja amplamente reconhecido que a educação desempenha um papel significativo na construção dos princípios democráticos e que o direito a essa aprendizagem deveria estar presente na formação de todos os sujeitos, independentemente de estarem em escolas públicas ou privadas, ao analisarmos o atual PNE, percebemos a persistência de um elemento marcante desde a CF/1988. Esse elemento é o preceito da gestão democrática, o qual é destinado apenas às escolas públicas, como expresso no artigo 2º do PNE 2014, que dispõe: "Art. 2º São diretrizes do PNE: [...] VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; [...]" (BRASIL, 2014).

Como resultado, essa situação tem causado, entre outros aspectos, dificuldades em incorporar os princípios da gestão democrática de forma abrangente na organização de todo o sistema de ensino (SOUZA; PIRES, 2018; PERONI; FLORES, 2014). Além disso, o artigo 2º menciona a gestão democrática como princípio para a definição das diretrizes do PNE, contudo, não oferece esclarecimentos detalhados sobre esse paradigma de gestão.

Mais adiante, em consonância com legislações anteriores que também indicavam a necessidade de criar mecanismos de participação de setores da sociedade envolvidos com a área da educação pública, o PNE 2014 apresenta o artigo 6º, que dispõe: "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).

O artigo 6º aponta para a representação dos setores da sociedade em conferências nacionais, as quais são precedidas por conferências municipais e estaduais, todas articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação (FNE). Essa estrutura visa possibilitar a participação efetiva na definição das diretrizes da macropolítica educacional (PERONI; FLORES, 2014). Pensar nesses mecanismos de participação democrática se torna ainda mais significativo, considerando a existência de projetos educativos em disputa, bem como a importância de se construir uma política de Estado para a educação.

Por conseguinte, no artigo 9º, o PNE de 2014 determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem elaborar suas próprias legislações sobre a gestão democrática para seus respectivos sistemas de ensino, no prazo de dois anos contados a partir da publicação da Lei, conforme definido a seguir:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. (BRASIL, 2014).

Apesar do prazo, que já expirou em 2016, para que estados, o Distrito Federal e municípios regulamentem leis específicas para disciplinar a gestão democrática em seus sistemas de ensino, Souza e Pires (2018) destacam a pouca adesão por parte dos entes federados quanto à elaboração desses dispositivos legais. Os dados apresentados pelas autoras indicam que apenas 44,4% dos estados possuem legislações específicas que regulamentam a gestão democrática em seus sistemas de ensino.

A gestão democrática reaparece no PNE de 2014, desta vez como estratégias vinculadas à qualidade da educação. Vejamos o que dispõe a Meta 7 a respeito da gestão democrática e sua relação com os critérios de qualidade da educação:

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática; [...]

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática; [...] (BRASIL, 2014).

Essas estratégias associam os critérios de qualidade da educação ao desenvolvimento efetivo da gestão democrática. Conforme indicado por Peroni e Flores (2014), essas estratégias impulsionam o progresso na democratização da gestão escolar, promovendo uma relação direta com os critérios de qualidade da educação básica.

Contudo, podemos considerar um aspecto problemático nessa articulação, pois os critérios de qualidade da educação definidos nas demais estratégias da Meta 7 estão intimamente vinculados aos resultados de testes de larga escala em disciplinas básicas, como português e matemática. Esses resultados, especialmente, buscam se adequar aos critérios de qualidade estabelecidos pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), como indicado na estratégia 7.11, que afirma: “melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA**, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, [...]” (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Neste ponto, ao considerar os resultados das avaliações externas como critério central para definir a qualidade da educação dos sistemas de ensino, o PNE de 2014 aponta, ao mesmo tempo, para a ampliação da jornada escolar diária como uma das estratégias fundamentais para alcançar tais resultados. Nesse aspecto, notamos uma correspondência entre a Meta 7 e a Meta 6, que indica:

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 [...] 6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, **passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo**, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola; [...] (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Os elementos que compõem os critérios de qualidade da educação articulam, por exemplo, a criação de programas de educação em tempo integral à promessa de melhores resultados nas avaliações externas. Isso tem influenciado os entes federados na elaboração de seus modelos de gestão da educação e, consequentemente, na organização de seus sistemas de ensino, com ênfase neste aspecto<sup>25</sup>. Esses critérios têm impulsionado a implementação de

---

<sup>25</sup> Em relação à Meta 6, recentemente, o Ministério da Educação (MEC), durante a gestão de Camilo Santana (PT), lançou o Programa Escola em Tempo Integral, aprovado no Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei 2.617/2023, convertido na Lei 14.64/2023 (Brasil, 2023). Essa lei permite à União destinar assistência financeira de aproximadamente 2 bilhões de reais entre 2023 e 2024 aos entes federados, com o intuito de fomentar cerca de 1 milhão de novas matrículas em escolas de tempo integral.



mecanismos próprios do modelo gerencialista, com ênfase na eficiência administrativa e nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais.

Por fim, de forma mais direta, a gestão democrática é apresentada na Meta 19, conforme segue:

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 à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Podemos observar que a Meta 19 está intrinsecamente relacionada aos princípios definidos na CF/1988 (art. 205, VI) e na LDB/1996, mais especificamente nos artigos 3º, VIII e 14, que estabelecem a gestão democrática no âmbito da educação pública.

Entretanto, como apontam Souza e Pires (2018) e Souza (2018), trata-se de um dos textos legais de menor compreensão e aplicação direta no âmbito do PNE atual, pois determina um prazo consideravelmente curto para a efetivação da gestão democrática, ao passo que não especifica claramente o entendimento desse paradigma de gestão pública. O texto apenas menciona que a gestão democrática ocorre por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de participação na gestão escolar pública.

Ao concentrar o entendimento de gestão democrática vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho, a Meta 19 do PNE atual acaba enfatizando mecanismos de controle que parecem estar mais alinhados a um modelo gerencialista de gestão pública. Com isso, acaba situando a participação democrática de forma genérica, ao mesmo tempo em que consolida mecanismos gerenciais na esfera da gestão escolar pública. Peroni e Flores (2014) destacam os impactos da incorporação desses critérios no desenvolvimento de processos democráticos na gestão pública das escolas e dos sistemas de ensino, ao assinalarem:

Se por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19 pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos, por outro lado, cabe um alerta no sentido de que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio (PERONI; FLORES, 2014, p. 186).

As autoras destacam ainda que esta redação tenta articular ao mesmo tempo dois modelos distintos de gestão pública: um ligado aos princípios democráticos celebrados na Constituição e outro vinculado a modelos gerenciais, mais diretamente tratados na reforma administrativa do Estado de 1995. A interface entre esses dois modelos, promovida pelo PNE 2014, cria dificuldades adicionais para os entes federados, que têm o desafio de elaborar suas próprias legislações, considerando critérios tão distintos.

A Meta 19 incorpora diversas estratégias complementares, com destaque para a estratégia 19.1, que orienta:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

Inicialmente, a estratégia 19.1 aborda a gestão democrática restringindo-a à forma de provimento de diretores escolares, que é um aspecto significativo do processo, mas insuficiente para o cumprimento do princípio constitucional já mencionado. Além disso, a estratégia em questão apresenta outro elemento problemático, ao atrelar critérios técnicos de mérito e desempenho ao repasse de recursos financeiros, aspecto que parece demandar uma abordagem essencialmente gerencialista.

Além disso, o PNE 2014 apresenta mais sete estratégias direcionada ao cumprimento da Meta 19; entretanto, a maior parte delas restringe a concepção de gestão democrática ao espaço da gestão escolar, oferecendo poucos mecanismos de democratização dos sistemas de ensino. Embora haja menções a conferências, fóruns e conselhos deliberativos, tais dispositivos acabam esvaziados pelo texto legal, que circunscreve a gestão democrática ao ensino público, fragilizando sua potencialidade de transformação estrutural.

Em síntese, podemos contemplar neste escopo as seguintes estratégias da Meta 19 do PNE 2014: Estratégia 19.2: orienta para a constituição de conselheiros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); 19.3: estimula a criação de fóruns permanentes de educação; 19.4: incentiva a construção de grêmios estudantis e associações de pais; 19.5: estimula a constituição de conselhos escolares e conselhos municipais de educação; 19.6: trata do estímulo à participação da comunidade escolar na formulação do projeto político-pedagógico da escola; 19.7: indica o fortalecimento da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas. A exceção é a estratégia 19.8, que dispõe da seguinte orientação: “19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão” (BRASIL, 2014).

Apesar de estar articulada à Meta 19, para Souza e Pires (2018) a estratégia 19.8 não apresenta evidências de contribuir para o desenvolvimento da gestão democrática na educação pública. Isso ocorre, entre outros aspectos, porque a forma de provimento indicada para a escolha de diretores escolares, considerando o modelo conhecido como "modelo misto",

composto de seleção e eleição, não possui, até o momento, estudos que comprovem que esse modelo traga melhorias para o desenvolvimento de processos democráticos nas escolas públicas. Essa observação também é feita por Souza (2018), quando afirma que:

A virtude do modelo proposto é a retirada da Indicação (política ou técnica) como forma de provimento, mas o tal modelo misto expressa, na realidade, uma indefinição sobre a natureza e especificidade da função de dirigente escolar e não parece haver estudos que comprovem que se trata de um modelo que traz melhores resultados para a gestão democrática e para a qualidade da educação pública (Souza, 2018, p. 70).

Por fim, em relação à ênfase destinada à gestão escolar no que diz respeito às orientações sobre gestão democrática, é correto afirmar que a escola é o espaço central do sistema educacional, o que torna fundamental que sua gestão seja pautada pelos princípios democráticos. Entretanto, demandar mecanismos de gestão democrática voltados exclusivamente para a gestão escolar não é suficiente. Para alcançar uma educação fundamentada em princípios democráticos, é preciso propor relações horizontais na esfera da própria organização dos sistemas de ensino, de modo a abranger todo o sistema educacional.

Portanto, embora consideremos os limites apresentados no PNE atual, entre outros aspectos, devido à ausência, nas legislações anteriores, da abrangência do princípio da gestão democrática em todo o sistema de educacional, seja na atuação do setor público ou privado, entendemos que os intensos processos de mobilização da sociedade em defesa da incorporação dos princípios democráticos na CF de 1988 e, posteriormente, na ratificação desses princípios na LDB/1996, representaram avanços significativos para os processos democráticos da educação.

Por fim, ao analisarmos o paradigma da gestão democrática e sua abrangência no sistema educacional, identificamos avanços e retrocessos que podem ser compreendidos à luz de contínuos processos de progressividade e regressividade em torno de sua efetivação. Essa análise nos conduz à reflexão sobre o antagonismo entre duas concepções de gestão pública: de um lado, a gestão democrática, que emerge dos movimentos sociais e valoriza a participação coletiva como princípio fundamental para a tomada de decisões; de outro, o gerencialismo, que privilegia critérios técnicos de mérito e desempenho, alinhados à lógica da eficiência e da competitividade empresarial introduzida no campo educacional.

Esses paradigmas de gestão, ao se contraporem, expõem uma contradição crucial no campo educacional: enquanto a gestão democrática busca ampliar espaços de participação e construção coletiva, o gerencialismo tende a centralizar decisões em indicadores técnicos e resultados mensuráveis. Essa tensão reforça a necessidade de superar abordagens

reducionistas, promovendo um modelo de gestão que reconheça o papel da democracia como princípio orientador das políticas educacionais.

## **6 BREVE HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL: DAS ORIGENS AO MODELO PRIVATISTA DE PERNAMBUCO**

A proposta desta seção é apresentar as concepções de educação em tempo integral no Brasil, emergentes de experiências históricas, e suas contribuições para o debate político que fundamentou os aportes legais dessa temática. Destacam-se as experiências desenvolvidas no Centro Educacional Carneiro Ribeiro, implementado por Anísio Teixeira em Salvador (Bahia) nos anos 1950, e nos Cieps, idealizados por Darcy Ribeiro nos anos 1980 e 1990, no Rio de Janeiro.

Essas experiências serão analisadas em articulação com as orientações das legislações educacionais vigentes em cada período, especialmente nos aportes legais das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBs). A análise abrange a LDB nº 4.024/1961 (Brasil, 1961), passa pelos retrocessos impostos pela LDB nº 5.692/1971 (Brasil, 1971) e chega à LDB nº 9.394/1996 (Brasil, 1996) e suas alterações. Essas mudanças culminam nas orientações legais destinadas para a ampliação da jornada escolar diária, destacando-se a reforma do Ensino Médio, instituída pela Medida Provisória nº 746/2016 (Brasil, 2016a) e convertida na Lei nº 13.415/2017 (Brasil, 2017a). Por fim, destacaremos como a experiência desenvolvida em Pernambuco, desde o Procentro até a implementação do Programa de Educação Integral (PEI), consolidou-se como uma espécie de receituário de sucesso replicado por outros estados.

### **6.1 CONSENSO SOBRE A EDUCAÇÃO INTEGRAL E SUAS ORIGENS**

Embora a educação em tempo integral, no Brasil, possa ser considerada um tema relativamente recente no que tange à instituição de legislações específicas para o aumento gradual da jornada escolar diária, a ideia de educação integral, mais diretamente associada à ampliação das funções sociais e culturais da escola, já estava presente nas propostas de diversas correntes políticas voltadas para a educação pública entre as décadas de 1920 e 1930.

Durante esse período, a educação integral, que ultrapassava a mera extensão do horário escolar, incorporava as orientações de diversas correntes políticas que se desenvolviam em um contexto de transformações sociais, políticas e econômicas na sociedade brasileira. Conforme destaca Cavaliere (2010), a educação integral era entendida como uma

ampliação das funções sociais e culturais da escola. Dentre essas correntes, sobressaíram-se as liberais, lideradas por Anísio Teixeira (1900-1971), cuja atuação foi crucial para superar a visão limitada da alfabetização como o foco exclusivo da educação escolar, embora essas iniciativas ainda carecessem de uma proposta educacional mais abrangente. Um exemplo relevante dessa abordagem restritiva foi a reforma paulista de 1920, conduzida por Sampaio Dória (1923-1964), então diretor da Instrução Pública do Estado, que tratava a alfabetização como o principal objetivo da educação escolar.

Entre as correntes em disputa no período de 1920 a 1930, Cavaliere (2010) destaca duas principais: as autoritárias e as liberais. As correntes autoritárias enfatizavam o controle social e os processos de hierarquização da sociedade em suas propostas educacionais. Em contraste, as correntes liberais vinculavam a educação integral à reconstrução das bases sociais destinadas para o fortalecimento da democracia. Para Cavaliere (2010) e Nunes (2009), a abordagem liberal buscava, entre outros aspectos, a formação de indivíduos capazes de pensar em termos de cooperação e participação. Dentre os representantes dessa vertente, destacou-se Anísio Teixeira, jurista, intelectual e educador, cujas contribuições teóricas e práticas foram cruciais para ampliar o papel da escola em suas funções sociais e culturais.

Nesse contexto, as ideias em torno da educação integral ganharam destaque na década de 1930, com o fim da República Velha e a ascensão do governo de Getúlio Vargas, período marcado pela ampliação dos debates sobre a universalização da educação pública no Brasil. A educação integral assumiu relevância, especialmente a partir do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, redigido por Fernando de Azevedo (1884-1974). O manifesto defendia, entre outros aspectos, a criação de uma escola pública, laica e gratuita, consolidando-se como um marco na busca por uma educação democrática e inclusiva.

Para os Pioneiros da Educação Nova, e em especial para Anísio Teixeira, uma das figuras mais proeminentes a assinar o manifesto, as bases da educação integral estavam no compromisso da escola em abarcar áreas mais amplas da cultura, da socialização primária, da preparação para o trabalho e da formação para a cidadania. Essas concepções, centradas na ampliação das funções e tarefas da escola, foram se consolidando ao longo do tempo e incorporando outros elementos, como a necessidade de ampliar a jornada escolar diária.

As ideias de Anísio Teixeira ganharam concretude em 1950, com a criação do Centro Carneiro Ribeiro, posteriormente conhecido como Escola Parque de Salvador. A implantação desse centro representou um marco na educação em tempo integral, pois Anísio Teixeira defendia a profunda relação entre a infraestrutura escolar e a qualidade do ensino. Para ele, a

estruturação e o funcionamento do Centro Carneiro Ribeiro eram essenciais para atingir os objetivos da escola de horário integral, composta pelos seguintes setores:

[...] (a) pavilhão de trabalho; (b) setor socializante; (c) pavilhão de educação física, jogos e recreação; (d) biblioteca; (e) setor administrativo e almoxarifado; (f) teatro de arena ao ar livre e (g) setor artístico. A escola-parque complementava de forma alternada o horário das escolas-classe, e assim o aluno passava o dia inteiro no complexo, onde também se alimentava e tomava banho (CAVALIERE, 2010, p. 256).

O Centro Carneiro Ribeiro tinha capacidade para atender quatro mil alunos, que permaneciam no local das 7h30 às 16h30 (CAVALIERE, 2010). Essa configuração torna o Centro uma experiência pioneira e notável no contexto das escolas em tempo integral, ao evidenciar uma preocupação com a jornada diária dos estudantes. Além disso, o modelo articulava a permanência prolongada dos alunos à ampliação das funções e tarefas da escola nos planos social e cultural.

A partir das experiências concretizadas e da fundamentação teórica elaborada pelos Pioneiros da Educação Nova, com destaque para Anísio Teixeira, consolidou-se a percepção de que era necessário reconfigurar as políticas educacionais no Brasil. Conforme Coelho e Nunes (2009), os debates sobre essa reconfiguração envolveram disputas significativas em torno dos recursos financeiros, pedagógicos e humanos alocados entre a União e os entes federados. Essas discussões se prolongaram até a década de 1960, culminando, entre outras mudanças políticas, na elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024/1961 (Brasil, 1961), que estabeleceu novas diretrizes para o sistema educacional brasileiro.

No contexto da educação integral, a LDB/1961 oferece um marco importante a partir das prescrições expressas no documento. Um destaque relevante encontra-se na alínea (d) do artigo 1º, que trata Dos Fins da Educação, ao estabelecer como objetivo “o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum” (BRASIL, 1961, art. 1º). No entanto, ao analisar as disposições dessa lei, observa-se que ela ainda não previa diretrizes específicas para a ampliação da jornada escolar diária, deixando esse aspecto fora das discussões formais da época.

A LDB/1961 enfrentou um longo processo de tramitação no Poder Legislativo, marcado por disputas que refletiam os diferentes interesses de classes e grupos sociais da época. Paralelamente, o Brasil vivia o período do Nacional Desenvolvimentismo, que culminou, entre outros eventos, no movimento reacionário e golpista de 1964 (Maciel, 2021). Após esse golpe, os interesses ligados ao campo da educação, agora alinhados ao autoritarismo militar e ao capital, começaram a se consolidar, resultando em medidas como a

Reforma Universitária, instituída pela Lei nº 5.540 de novembro de 1968 (Brasil, 1968), que reestruturou o ensino superior sob novas diretrizes.

Para atender ao novo ordenamento político e econômico imposto pelo governo militar, tornou-se necessário promover alterações nas legislações educacionais. Nesse contexto, a LDB/1961 sofreu diversas modificações após o golpe militar de 1964, culminando na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971). Essas mudanças buscavam, entre outros objetivos, disseminar valores cívicos e de segurança nacional, além de atender às demandas do novo cenário político e econômico.

De acordo com Sabbi (2014), uma das principais prioridades era impulsionar a formação técnica profissional para suprir as necessidades do mercado de trabalho, decorrentes da expansão da industrialização no país. Sobre essas transformações, que alteraram praticamente toda a estrutura da LDB/1961, Jacomeli (2010, p. 78) observa: “no interior dos embates políticos, sociais e econômicos, [...] a educação foi reformada para forjar o ‘novo cidadão’, obediente e pacífico [...] que a ditadura militar almejava para a sociedade”.

No que tange à educação integral, uma análise detalhada dos artigos que compõem a LDB/1971 revela alterações significativas, especialmente na totalidade do artigo 1º da LDB/1961. Esse artigo, que tratava do ensino de 1º e 2º graus, foi reformulado para restringir a formação dos estudantes ao desenvolvimento de potencialidades voltadas à preparação para o trabalho e ao exercício da cidadania (BRASIL, 1971). Em outras palavras, a LDB/1971 vinculou o conceito de educação integral à formação para a cidadania, com ênfase na formação técnica. Jacomeli (2010) destaca que essa formação para a cidadania era concebida como um projeto de “mansidão”, que se manifestava na normatização das desigualdades sociais nos processos de escolarização. Tal abordagem reservava o acesso ao Ensino Superior às classes dominantes e direcionava a formação técnica profissional às classes menos favorecidas, intensificando ainda mais a dualidade entre a formação para o trabalho e a formação propedêutica.

Em termos prescritivos, assim como na LDB/1961, a LDB /1971 também não apresentava disposições específicas para a ampliação da jornada escolar diária. No que diz respeito à educação integral, a única menção direta à formação integral dos estudantes encontra-se no artigo 21, que estabelece: “O ensino de 2º grau destina-se à formação integral do adolescente” (BRASIL, 1971, art. 2º). Contudo, tanto no parágrafo único do artigo 21, quanto nos demais dispositivos relacionados ao ensino de 2º grau (BRASIL, 1971), não são



especificadas as dimensões dessa formação integral, deixando o conceito aberto e pouco definido.

Dessa forma, é possível afirmar que a educação integral no Brasil foi incorporada por diferentes correntes políticas, cada uma delas atribuindo significados distintos ao conceito, conforme as conjunturas políticas e ideológicas de sua época. As legislações educacionais refletiram essas concepções dominantes, moldando os direcionamentos legais para a formação dos estudantes em diversos níveis de ensino. No entanto, tanto a LDB nº 4.024/1961 (BRASIL, 1961) quanto a LDB nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971) não estabeleceu prescrições específicas para a ampliação da jornada escolar diária, evidenciando que, apesar das discussões sobre a educação integral, o tema ainda carecia de maior detalhamento normativo. Esse panorama inicial aponta para a necessidade de se compreender como as políticas educacionais evoluíram para integrar a ampliação do tempo escolar no debate sobre a qualidade da educação e a função social da educação no Brasil.

## 6.2 AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR DIÁRIA: REPERCUSSÕES NO ENSINO MÉDIO

Com o fim dos governos militares (1964-1985) e o processo de redemocratização do país entre as décadas de 1980 e 1990, emergiram novos debates no campo da educação, especialmente no que diz respeito às legislações educacionais. Nesse contexto, a tramitação do projeto da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), entre 1988 e 1996, foi marcada pela disputa política entre dois grupos antagônicos: o setor público e o setor privado.

Essa disputa influenciou profundamente a relação entre a defesa de uma escola pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada, e o avanço do ensino privado, gerido por empresários do setor educacional. Esses empresários buscavam inserir a educação no campo dos negócios, alinhados às orientações neoliberais que ganharam força no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), promovendo um direcionamento privatista e flexível para a educação pública.

Ainda durante as décadas de 1980 e 1990, nos governos de Leonel Brizola (1922-2004) no estado do Rio de Janeiro (1983-1987 e 1991-1994), foram criados os Cieps<sup>26</sup>, idealizados por Darcy Ribeiro (1922-1997), então vice-governador do estado. Para Brandão, (2009) e Maurício, (2009), os Cieps constituíram uma experiência notável no âmbito das escolas em tempo integral no Brasil. Por meio do Programa Especial de Educação (PEE), de 1983 a 1986, e do PEE II, de 1991 a 1994, foram construídos cerca de 500 prédios escolares, que ofereciam atividades curriculares diversificadas, abrangendo cultura, esportes, lazer e saúde.

Em meio às experiências educativas direcionadas para as concepções de educação integral, como as realizadas nos Cieps, e em um cenário marcado por disputas político-ideológicas em torno da educação, foi aprovada, em dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996. Após um longo período de tramitação e controvérsias (1988-1996), envolvendo diferentes concepções, fins e princípios da educação, o texto final, elaborado sob liderança do educador Darcy Ribeiro, foi aprovado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. A LDB/1996 procurou defender a gradual universalização da escola pública e apontou aspectos fundamentais para a ampliação da jornada escolar diária nas escolas da rede pública de ensino.

Com a promulgação da LDB/1996, é possível identificar avanços legais no reconhecimento da educação em tempo integral como na legislação educacional brasileira. Em especial, o artigo 34 da LDB nº 9.394/1996 estabelece a ampliação gradual do tempo de permanência dos estudantes no ambiente escolar: “A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola”. Complementando essa diretriz, o §2º do mesmo artigo determina: “O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, art. 34).

Em síntese, o artigo 34 da LDB/1996 destaca-se por sua relevância ao apontar de forma clara a obrigatoriedade da ampliação do tempo de permanência dos estudantes no ambiente escolar. Esse direcionamento repercutiu em ações que impulsionaram a criação de programas de educação em tempo integral nas redes públicas de ensino. Nesse sentido, Maurício (2009) aponta que a LDB/1996 introduziu a perspectiva de ampliação do tempo escolar diário, com impactos importantes no Plano Nacional de Educação (PNE), instituído

---

<sup>26</sup> Pesquisadores como Maurício (2009), Cavaliere (2010) e Brandão (2009) apontam que a experiência desenvolvida nos Cieps esteve marcada por preocupações político-partidárias, entre elas, a candidatura de Leonel Brizola à presidência da República.

pela Lei nº 10.172, de 2001 (BRASIL, 2001), e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecido pelo Decreto nº 6.094, de 2007. Além disso, a autora destaca que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), ao destinar recursos para a educação básica em tempo integral, legitimou esse direito de maneira concreta.

Em conformidade com a LDB/1996, o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2001-2010 apresentou uma recomendação explícita para o aumento gradual da jornada escolar diária no Ensino Fundamental. Na Meta 21 do PNE 2001-2010, estabeleceu-se: “ampliar, progressivamente, a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente” (BRASIL, 2001). Em outras palavras, o PNE 2001-2010 orientou as redes públicas de ensino a ampliarem a jornada escolar diária no Ensino Fundamental para, no mínimo, sete horas, com o objetivo declarado de aumentar o número de matrículas em escolas de tempo integral e, supostamente, contribuir para a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2001).

Outro aspecto mencionado na LDB/1996, que aborda diretamente a educação em tempo integral, está no artigo 87, que institui a Década da Educação e estabelece, como uma de suas metas no §5º, o seguinte objetivo: “Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de Ensino Fundamental para o regime de escolas de tempo integral” (BRASIL, 1996, art. 87). No entanto, conforme dados do Censo Escolar de 2023, os esforços previstos no §5º do artigo 87 da LDB/1996, por meio do PNE, ainda não atingiram as metas estabelecidas. O percentual de matrículas em escolas de tempo integral no Ensino Fundamental apresentou crescimento modesto entre 2014 e 2023. Destacam-se o estado do Ceará, com 51,4%, seguido pelo Piauí, com 48,9%, Maranhão, com 40,3% e Tocantins, com 35,7% de estudantes matriculados em escolas de tempo integral. Contudo, nos demais estados, os índices permanecem abaixo de 25%, valor inferior à meta mínima estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Considerando o reposicionamento da educação pública promovido pela LDB/1996, houve uma retomada significativa dos debates sobre a educação em tempo integral. Nesse contexto, o aumento gradual da jornada escolar passou a ser incorporado às discussões sobre a melhoria da qualidade da educação pública. Um marco nesse processo foi à aprovação da Lei nº 13.005, de junho de 2014 (BRASIL, 2014), que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024. O PNE 2014-2024 estabeleceu metas e estratégias

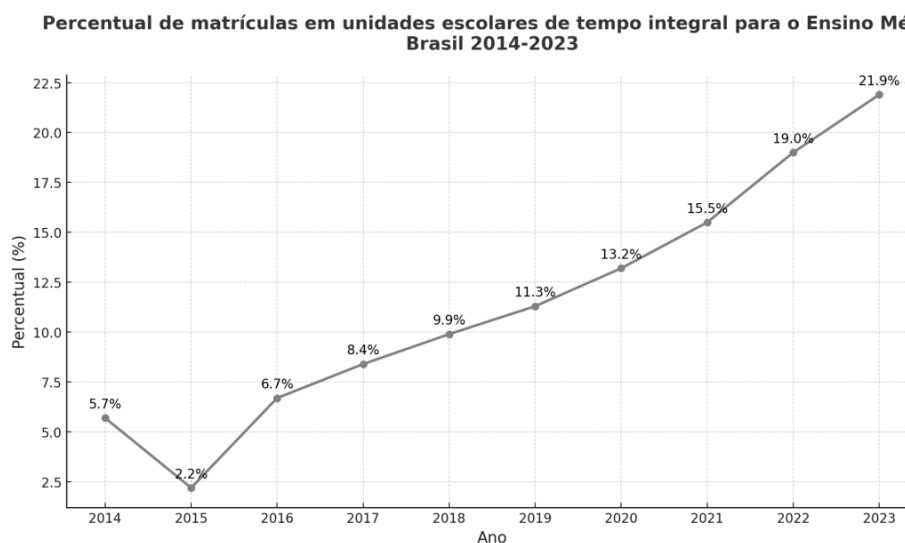
específicas para a expansão da oferta de educação em tempo integral na educação básica, com um foco particular na etapa do Ensino Médio, reforçando a centralidade desse tema no âmbito das políticas educacionais.

Quanto aos avanços na consolidação das políticas educacionais e seus direcionamentos legais, especialmente no que se refere à centralidade da educação em tempo integral, destaca-se a Meta 06 do PNE 2014-2024. Essa meta estabelece: “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” (BRASIL, 2014).

A promulgação da LDB/1996 marcou a incorporação legal da educação em tempo integral como um dos temas presentes nas legislações educacionais, inserindo o aumento gradual da jornada escolar nas discussões sobre a melhoria da qualidade da Educação Básica. Esse movimento foi posteriormente reforçado pela aprovação do PNE para o decênio 2014-2024 (BRASIL, 2014), que estabeleceu metas específicas para a expansão da oferta de matrículas em escolas de tempo integral, especialmente na etapa do Ensino Médio.

Dados divulgados pelo INEP, em 22 de fevereiro de 2023, reforçam a importância desse direcionamento. Segundo o Censo Escolar de 2023, o número de alunos matriculados em regime de tempo integral na rede pública de Ensino Médio apresentou crescimento significativo. Em 2014, a proporção era de 5,7%, passando para 21,9% em 2023, representando um aumento de 16,2% em nove anos (BRASIL, 2023).

Para complementar a análise dos dados divulgados no Censo Escolar de 2023, que aponta o aumento percentual de alunos matriculados em escolas de tempo integral no Ensino Médio, apresentamos o gráfico a seguir. Este recurso visual permite uma melhor compreensão do crescimento observado entre 2014 e 2023, destacando os avanços e as disparidades regionais na expansão do regime de tempo integral.

**Gráfico 04** – Percentual de matrículas em tempo integral no Ensino Médio.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados do INEP 2023 (BRASIL, 2023).

A Meta 06 do PNE 2014-2024 estabelece estratégias fundamentais para o aumento gradual da oferta de matrículas em escolas de tempo integral nas redes públicas de ensino, bem como para a organização das dinâmicas de implementação e funcionamento dessas instituições. Entre as principais orientações, destacam-se: a) o apoio da União para oferta da educação básica pública de tempo integral, com ampliação da jornada escolar em igual ou superior a sete horas diárias; b) a construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento de tempo integral; c) a produção de material didático e a formação de recursos humanos para a educação em tempo integral; d) a articulação com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos; e) a garantia da educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades (BRASIL, 2014).

Com base nas diretrizes do PNE 2014-2024, que estabelece Metas e Estratégias para a ampliação de matrículas em escolas de tempo integral, os estados passaram a desenvolver seus próprios programas, priorizando os resultados quantitativos definidos pelos percentuais mínimos estabelecidos no PNE. Contudo, no decorrer desse processo, os modelos de educação em tempo integral implementados pelas redes estaduais começaram a receber críticas. Maurício (2009), por exemplo, argumenta que a ampliação do tempo de permanência

dos estudantes no ambiente escolar, na maioria das vezes, não tem sido acompanhada por uma educação de qualidade, crítica e socialmente referenciada<sup>27</sup>.

No contexto das orientações legais direcionadas ao aumento gradual da jornada escolar diária, o MEC, durante o governo federal de Michel Temer (MDB)<sup>28</sup>, que assumiu a presidência após o *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff (PT), instituiu, em 2017, a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). Essa política, conduzida sob a gestão do então ministro da Educação Mendonça Filho (DEM), foi formalmente estabelecida pela Portaria MEC nº 1.145, de 10 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016b).

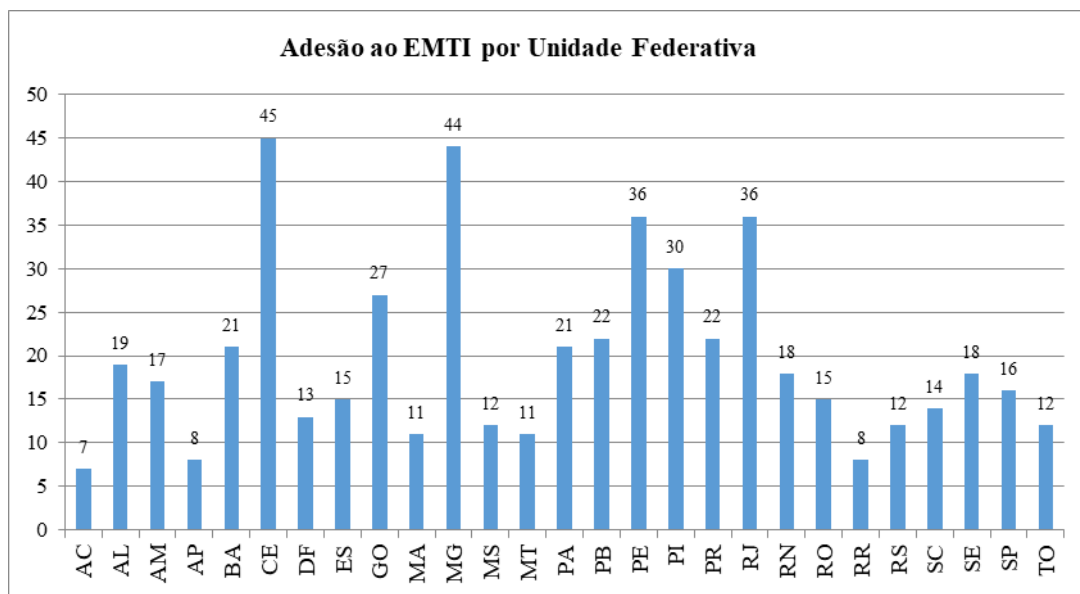
O EMTI foi criado como uma política indutora para a implementação da reforma do Ensino Médio, posteriormente denominada publicamente como Novo Ensino Médio (NEM). Essa reforma foi estabelecida pela Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016a), posteriormente convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017a). Por meio do EMTI, recursos financeiros foram destinados às Secretarias Estaduais e Distrital de Educação (SEEs), exclusivamente para ampliar o número de matrículas ofertadas em unidades escolares de tempo integral, vinculadas ao programa. Assim, o EMTI consolidou-se como uma política indutora essencial para a implantação da reforma do Ensino Médio nas redes estaduais de ensino. Em termos legais, essa política buscou respaldo no PNE 2014-2024, especificamente na Meta 06, que estabelece as estratégias para a ampliação da jornada escolar na Educação Básica (BRASIL, 2014).

Em janeiro de 2017, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), divulgou o primeiro relatório de adesão ao EMTI. Nesse documento, foram aprovadas 530 escolas distribuídas entre as 26 Unidades Federativas e o Distrito Federal. Essas unidades representaram um total de 268 mil matrículas ofertadas em escolas de tempo integral no Ensino Médio. Para facilitar a compreensão da distribuição das adesões ao programa por parte dos estados, apresentamos o gráfico a seguir, elaborado com base nos dados do relatório inicial do EMTI.

---

<sup>27</sup> Para um melhor exame das críticas a respeito do funcionamento e das finalidades que a educação em tempo integral vem ganhando, no Brasil, ver os estudos de Lúcia Velloso Maurício (2004, 2006, 2009), mais precisamente as pesquisas apresentadas na coletânea de estudos organizada pela autora em 2009, intitulada: *Educação integral e tempo integral. Esta obra propicia um debate aprofundado sobre as diferentes concepções existentes no país acerca do modelo escolar de tempo integral*.

<sup>28</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

**Gráfico 05 – Adesão ao EMTI por estado.**

**Fonte:** Elaborado pelo autor base nos dados do Relatório de Adesão ao EMTI.

O gráfico 05 aponta a adesão de 530 escolas distribuídas entre as 27 Unidades Federativas, com destaque para os estados do Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro, que registraram maior adesão ao programa. Esses estados, ao longo dos últimos anos, também ampliaram significativamente seus programas de educação em tempo integral, com ênfase no Ceará e em Pernambuco, como será detalhado na seção 6, que trata da criação do PEI.

Como já mencionado, a EMTI foi instituída pelo MEC durante a gestão do ministro Mendonça Filho, por meio da Portaria MEC nº 1.145, de 10 de outubro de 2016 (Brasil, 2016b). Posteriormente, a Portaria MEC nº 727, de 13 de junho de 2017 (Brasil, 2017b), definiu diretrizes, parâmetros e critérios para adesão ao programa. A execução dos recursos financeiros destinados pela EMTI às SEEs deveria estar alinhada aos parâmetros orientadores estabelecidos pela Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017a).

Naquele período, o MEC justificou essas ações com base na necessidade de adequar o Ensino Médio aos critérios de qualidade educacional definidos por organizações supranacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o BM. Essas adequações incluíram a execução de políticas indutoras dirigidas à implantação da reforma do Ensino Médio, combinadas com modificações no currículo escolar promovidas por dispositivos legais associados à reforma. Entretanto, a ampliação da jornada escolar diária e as mudanças no currículo foram implementadas sem a realização de diagnósticos abrangentes sobre seus impactos no cenário educacional mais amplo. Estudos

como os de Motta; Frigotto (2017) e Ferreira; Ramos, (2018) apontam que esses aspectos têm repercutido na trajetória escolar dos estudantes, no trabalho docente e, consequentemente, na formação de professores.

A Lei nº 13.415/2017, correspondente à reforma do Ensino Médio (Brasil, 2017a), que alterou a LDB nº 9.394/1996 (Brasil, 1996), introduziu uma nova organização curricular para essa etapa de ensino. De acordo com essa legislação, 60% do currículo dos três anos do Ensino Médio deve ser definido pela BNCC<sup>29</sup> e estruturados em cinco áreas de conhecimento: Linguagens, Ciências da Natureza, Ciências Humanas, Matemática e Formação Técnica e Profissional. Os 40% restantes da matriz curricular deverão ser preenchidos por itinerários formativos, permitindo que os estudantes escolham, dentre as cinco áreas de conhecimento, aquela que melhor se alinhe às suas prioridades formativas (BRASIL, 2017a).

No que se refere à ampliação da carga horária de permanência dos estudantes no ambiente escolar, a Lei nº 13.415/2017 promoveu modificações significativas, ao alterar o artigo 24 da LDB/1996. O artigo 1º dessa lei estabelece mudanças progressivas, determinando:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver; [...]

§ 1º A carga horária mínima anual de que trata o inciso I do *caput* deverá ser ampliada de forma progressiva, no ensino médio, para mil e quatrocentas horas, devendo os sistemas de ensino oferecer, no prazo máximo de cinco anos, pelo menos mil horas anuais de carga horária, a partir de 2 de março de 2017. (BRASIL, 2017a, art. 1º).

Diante do exposto, é possível considerar que a reforma do Ensino Médio integra o conjunto de legislações educacionais destinadas à expansão das escolas de tempo integral. A Lei nº 13.415/2017 consolidou a progressiva ampliação da carga horária diária de permanência dos estudantes no Ensino Médio, reforçando a centralidade da educação em tempo integral como um eixo estratégico no debate educacional.

Entretanto, conforme apontam os estudos de Motta e Frigotto (2017), Ferretti e Silva (2017), Silva e Krawczyk (2016), Quadros (2020), dentre outros, a reforma do Ensino Médio não surpreendeu, dado o contexto político conturbado em que foi instituída. Naquele momento, o Brasil atravessava um período propício para manobras jurídicas que

---

<sup>29</sup> A BNCC é um documento de caráter normativo que define o currículo escolar para a Educação Básica (Brasil, 2018). Para Tarlau e Moeller (2020), a rápida aprovação da BNCC, que ocorreu em conjunto com a reforma do Ensino Médio, deu-se, em grande medida, em razão da influência de organizações e fundações privadas, tendo centralidade a atuação da Fundação Lemann. Os métodos utilizados pela Fundação Lemann para influenciar no processo de aprovação da BNCC foram caracterizados pelas autoras como “Consenso por Filantropia”.



intensificaram a influência do mercado no campo político, permitindo a formulação de reformas de cunho antidemocrático, instituídas sem amplo debate público sobre suas intenções, conteúdos e impactos nos direitos sociais.

Além disso, a reforma já possuía precedentes no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei (PL) nº 6.840, de 2013, apresentado pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG). Esse projeto foi acompanhado pela formação de uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados, destinada a promover estudos e propor mudanças para a reformulação do Ensino Médio<sup>30</sup>.

Segundo Silva e Krawczyk (2016), o PL nº 6.840/2013 já apresentava propostas significativas para alterar a estrutura e a organização do Ensino Médio, incluindo reformulações na jornada escolar, na organização curricular e nas condições de acesso ao ensino noturno. Entre as propostas direcionadas para a ampliação da jornada escolar, destaca-se o artigo 2º do PL, que estabelece:

Art. 2º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 35-A, 35-B e 36-E: [...]

Art. 35-A. A jornada escolar no ensino médio incluirá pelo menos sete horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola, a critério dos sistemas de ensino (BRASIL, 2013).

É importante destacar que o PL nº 6.840/2013 (BRASIL, 2013) nunca foi votado no Plenário. Contudo, as reformulações propostas nesse documento podem ser interpretadas como um prenúncio das ações que posteriormente deram sustentação à reforma do Ensino Médio. Essas propostas eram justificadas, principalmente, pelo argumento de que a estrutura do Ensino Médio não atendia às novas demandas do mercado de trabalho e, conseqüentemente, às expectativas dos jovens. Conforme apontam Silva e Krawczyk (2016) e Quadros (2020), o conteúdo do PL nº 6.840/2013 rapidamente mobilizou o setor empresarial, que passou a defender as propostas apresentadas no documento.

Com o novo regime instaurado após o golpe de estado de 2016, estabeleceu-se um cenário favorável à disseminação de discursos alarmistas sobre a situação do Ensino Médio. Segundo Krawczyk (2014), esses discursos buscavam justificar a urgência na criação de padrões curriculares nacionais para a Educação Básica, articulados ao aumento gradual da jornada escolar diária.

---

<sup>30</sup> É necessário ressaltar que não consideramos a reforma do Ensino Médio como algo positivo para a educação pública, tendo em vista, principalmente, o seu caráter privatista, como ressaltam Krawczyk e Ferretti, (2017). Porém, é preciso considerá-la inserida no domínio das legislações que promovem modificações na jornada escolar diária, com ecos na expansão de escolas de tempo integral nas redes de ensino público.

Como apontam Tarlau e Moeller (2020), nesse contexto, organizações e fundações privadas ampliaram sua influência utilizando recursos materiais, produção de conhecimento, mídia e redes formais e informais, com o objetivo de construir consensos entre atores sociais e institucionais para viabilizar uma política pública alinhada a seus interesses. Esse processo culminou na rápida aprovação da BNCC, que ocorreu em conjunto com a reforma do Ensino Médio, dando-se, em grande medida, em razão da influência de organizações e fundações privadas.

Ainda para Tarlau e Moeller (2020), a implementação da BNCC (BRASIL, 2017) foi marcada por forte influência da Fundação Lemann ao longo de sua formulação. No caso da reforma do Ensino Médio, verificou-se a retomada de propostas já apresentadas no PL nº 6.840/2013 (Brasil, 2013), defendidas por setores sociais alinhados à lógica de privatização da educação. Entretanto, com as mudanças políticas decorrentes do golpe parlamentar de 2016, a proposta assumiu contornos ainda mais incisivos em direção à privatização. Conforme analisam Krawczyk e Ferretti (2017) e Motta e Frigotto (2017), as alterações instituídas pela Lei nº 13.415/2017 somente podem ser compreendidas em um contexto mais amplo, vinculado ao ciclo de reformas trabalhista e previdenciária implementadas durante o governo de Michel Temer.

Nesse sentido, os parâmetros educacionais impostos pela reforma do Ensino Médio se alinham a modelos de flexibilização e desregulamentação da educação, refletidos em aspectos como: a) a ampliação do tempo escolar; b) mudanças nos conteúdos curriculares; e c) a oferta de serviços educativos por meio de parcerias público-privadas. Apesar da resistência de movimentos sociais, sindicatos, professores universitários e outros atores, o Executivo e o Legislativo aprovaram a Medida Provisória nº 746/2016, que foi convertida na Lei nº 13.415/2017.

Em termos de uma retrospectiva, a promulgação da LDB/1996 consolidou, em termos legais, a educação em tempo integral como uma diretriz estratégica no sistema educacional brasileiro. Esse marco inicial introduziu o aumento da jornada escolar diária nos debates sobre a qualidade da Educação Básica, inaugurando um movimento que ganharia novos contornos em 2014, com a aprovação Educação PNE para o decênio de 2014-2024. O plano estabeleceu Metas e Estratégias específicas dirigidas para a expansão gradual das matrículas em escolas de tempo integral, reforçando o compromisso com o aprimoramento da oferta educacional e a ampliação do tempo de permanência dos estudantes nas escolas (BRASIL, 2014).

Posteriormente, a reforma do Ensino Médio (BRASIL, 2017) intensificou esse movimento ao instituir configurações curriculares que preveem o aumento progressivo da

jornada escolar diária. Embora possam ser interpretadas como avanços no campo das legislações educacionais, tais mudanças também evidenciam um cenário marcado por tensões e disputas. As influências de setores privados e o alinhamento às demandas do mercado têm suscitado questionamentos acerca dos rumos da educação pública, sobretudo no que se refere à construção e/ou reafirmação de dimensões de qualidade socialmente referenciada para a educação pública.

### 6.3 A GÊNESE DO MODELO DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL DE PERNAMBUCO: UM RECEITUÁRIO PRIVATISTA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Desde suas configurações iniciais, as reformas educacionais no Brasil foram estruturadas com base nas orientações de organizações multilaterais como (OCDE e BM, principalmente). Dentre essas orientações, destaca-se a implementação de PPPs, que representam uma das etapas iniciais do processo de privatização da educação pública (ADRIÃO, 2022). Nesse contexto, como sinalizam Motta e Leher (2017), o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) estabeleceu parcerias com as SEEs, promovendo programas de educação em tempo integral nos estados do Maranhão, Pernambuco, São Paulo, entre outros.

Sob as diretrizes de organizações e fundações privadas, especialmente no que diz respeito às PPPs orientadas para a ampliação da oferta de escolas de tempo integral no Ensino Médio, foi criado, em 2004, durante o governo estadual de Jarbas Vasconcelos (PMDB/PFL, 1999-2006), o Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental (Procentro). Essa iniciativa, desenvolvida em colaboração com o ICE, foi formalizada pelo Decreto nº 25.596, de 1º de julho de 2003 (PERNAMBUCO, 2003).

De acordo com Krawczyk e Zan (2022), a criação do Procentro representou um importante impulso para as escolas de tempo integral no Ensino Médio em Pernambuco. Em 2004, o Centro de Ensino Experimental Ginásio Pernambucano (CEEGP) foi inaugurado, fruto de um Termo de Cooperação Técnica firmado entre a SEE/PE e o ICE. Essa parceria materializou o modelo de gestão público-privada na rede estadual de educação.

Com a inauguração do CEEGP e a consequente incorporação do conceito de (centros experimentais), que serviu de referência para a criação e gestão dos Centros Experimentais de Ensino (CEEs), a parceria entre o governo estadual de Pernambuco e o ICE ampliou de forma significativa a influência empresarial no setor público estadual, sobretudo no campo

educacional. A presença do setor privado nas políticas educacionais torna-se particularmente evidente no Decreto nº 26.307, de 2004, que institui o Procentro:

Participar da definição da Política Estadual de Educação Básica/Ensino Médio, gerenciar o processo de criação, sistematização e difusão de inovações pedagógicas e gerenciais; gerenciar o processo de definição, institucionalização e funcionamento dos Centros de Ensino Experimental, associando a qualidade do ensino médio à inclusão social. (PERNAMBUCO. 2004).

No acordo, o ICE assumiu ações estratégicas, como a captação de recursos com setores empresariais e organizações nacionais e internacionais, além de consultorias e a incorporação de métodos de gestão. Por outro lado, o setor público, incluindo prefeituras e autarquias, ficou responsável pela manutenção da infraestrutura física, cessão de professores e liberação de recursos financeiros para o custeio dos centros.

De acordo com Barbosa (2023), o modelo de gestão dos centros estava fundamentado na Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO) para recursos humanos, desenvolvida pelo Grupo Odebrecht e posteriormente adaptada pelo ICE, resultando na Tecnologia Empresarial Socioeducacional (TESE). Segundo o autor, o modelo de gestão TESE, adotado pela rede estadual de Pernambuco durante a criação do Procentro, combinava elementos das concepções tayloristas e toyotistas de gestão do trabalho, associando-as a noções consideradas democráticas. Essa combinação visava conformar a estrutura gerencialista que sustentava o modelo de gestão adotado nos centros.

O modelo inicialmente desenvolvido no GEEGP, caracterizado pela intensa participação do setor privado nos processos de gestão dos centros (Benittes, 2014; Dias; Guedes, 2010; Henry, 2012), foi replicado para outras 12 escolas da rede estadual de ensino em Pernambuco. Posteriormente, por meio das consultorias realizadas pelo ICE, esse modelo expandiu-se para outros estados, configurando-se como uma proposta de educação em tempo integral orientada para o Ensino Médio e destinada à reprodução em escala nacional.

Dando continuidade ao receituário privatista da educação pública, que inclui a crescente inserção do setor privado nos processos de gestão educacional e escolar, inicialmente por meio das PPPs, o governo estadual de Eduardo Campos (PSB) de (2007-2010) formulou um Mapa Estratégico, que delineava 79 ações para as secretarias estaduais de Saúde, Segurança e Educação. No âmbito da SEE/PE, uma das metas previstas foi à criação do Programa Educação Integral de Pernambuco (PEI), instituído pela Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008 (PERNAMBUCO, 2008a).

Nos anos seguintes, o PEI consolidou-se como um modelo de destaque para o Ensino Médio no cenário nacional, sendo considerada uma referência para outros estados. A adoção

da experiência pernambucana em diferentes contextos estaduais será explorada com maior profundidade no próximo capítulo.

Nos anos seguintes, o PEI consolidou-se como um modelo de destaque para o Ensino Médio, alcançando repercussão nacional e sendo adotado como referência para outros estados. Esse protagonismo foi viabilizado pela combinação entre PPPs e modelos gerenciais adaptados, como a TESE. Essas características evidenciam uma interface entre elementos de gestão democrática e gerencialismo, marcada tanto pela utilização planejada de noções consideradas democráticas, frequentemente utilizadas para camuflar a estrutura gerencial inerente a esses modelos, quanto pela ampliação da influência do setor privado nas políticas públicas educacionais.

Destacam-se, no PEI, concepções de gestão da educação que se estruturam na suposta interrelação entre a qualidade do ensino e práticas gerenciais orientadas pela lógica da eficiência e dos resultados. No capítulo seguinte, aprofundaremos a análise acerca de como a experiência pernambucana se consolidou a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP/ME), evidenciando os elementos de gestão educacional e escolar incorporados pelo PEI.

## 7 MODELO DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO: PRESPECTIVA MODERNIZADORA E PACTO GERENCIALISTA

A seção anterior analisou os recortes históricos e os fundamentos legais que deram sustentação à educação em tempo integral no Brasil, destacando as propostas mais relevantes para a consolidação desse tema. Também examinamos as orientações legais contidas nas legislações educacionais que trataram do aumento gradual da jornada escolar diária, evidenciando sua importância no contexto das políticas públicas educacionais. No entanto, para o prosseguimento desta pesquisa, torna-se imprescindível aprofundar a análise sobre a experiência específica de educação em tempo integral desenvolvida no estado de Pernambuco, uma vez que ela constitui o escopo central em que as concepções de gestão educacional são testadas e operacionalizadas.

Nesta seção, serão analisadas as perspectivas consideradas modernizadoras que fundamentaram a criação do PEI, bem como os aportes legais que o sustentam desde sua concepção, em 2004. Serão abordados os principais fundamentos políticos e ideológicos que orientaram a formulação do programa, além das concepções iniciais que nortearam sua implementação, destacando os elementos centrais de sua estrutura e aplicação.

Para a realização desta tarefa, serão examinados os documentos que deram sustentação ao referido programa, incluindo: (a) o Programa de Modernização da Gestão Pública/Metas para a Educação (PMGP/ME); (b) a Lei Complementar nº 125/2008 (Pernambuco, 2008a) e suas atualizações. Além disso, serão analisados dados provenientes de pesquisas desenvolvidas em teses e dissertações que abordaram a gestão educacional e escolar em Pernambuco, explorando suas múltiplas dimensões.

Para compreender de forma mais ampla a criação e a expansão do PEI, é essencial situá-lo no contexto político e econômico de Pernambuco durante os governos estaduais do PSB. Essa análise exige considerar os determinantes sociais, políticos e econômicos que influenciaram e possibilitaram sua formulação, especialmente no que se refere às concepções sobre a atuação do Estado na garantia de direitos básicos, como a educação. Nesse sentido, esta seção abordará os seguintes aspectos:

### **Quadro 13** – Aspectos abordados no exame da criação e modernização do PEI

ASPECTOS ABORDADOS	ENFOQUE
--------------------	---------

<b>Determinantes políticos e econômicos do Procentro.</b>	Análise dos determinantes políticos e econômicos que sustentaram o Procentro, destacando a influência da Reforma Administrativa do Estado realizada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).
<b>Criação do Procentro durante o governo estadual de Jarbas Vasconcelos (PMDB/PFL).</b>	Discussão sobre a criação do Procentro no governo estadual de Jarbas Vasconcelos (PMDB/PFL), considerando os primeiros passos rumo à reconfiguração da gestão da educação em Pernambuco.
<b>Implementação do PEI pelo governador Eduardo Campos (PSB).</b>	Análise da implementação e das atualizações do PEI realizadas durante os governos estaduais do PSB, com destaque para a orientação e direção política-ideológica que moldaram a gestão educacional e escolar operacionalizada a partir do programa.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2025.

Os aspectos apresentados no quadro 13 foram diretamente relacionados ao problema de pesquisa desenvolvido nesta dissertação. A análise dos enfoques destacados limitou-se ao período compreendido entre 2008 e 2022, sendo, em alguns momentos, ampliada para incluir uma análise tendencial-imediata.

## 7.1 REFORMAS NEOLIBERAIS E A AGENDA PRIVATISTA DO PROCENTRO

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), as reformas da Administração Pública tiveram como propósito central a modernização do Estado e a introdução de princípios gerenciais inspirados em modelos empresariais. Essas iniciativas, delineadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), buscavam tornar a gestão pública mais eficiente, adotando conceitos como gestão por resultados, autonomia dos gestores e competitividade administrada. Segundo Bresser-Pereira (2021), então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)<sup>31</sup>, a

---

<sup>31</sup> O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi um órgão do governo federal, criado em 1995 durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o objetivo de concretizar um amplo programa de reforma da Administração Pública Brasileira. Entre as principais iniciativas do MARE destaca-se a implementação do Plano Diretor da Reforma do Estado.

reforma estava estruturada em eixos que priorizavam a eficiência e a adaptação do Estado à lógica do cidadão-cliente. Essa orientação abriu caminho para a regularização de PPPs, promovendo a participação do setor privado na oferta de serviços essenciais, como educação e saúde, e contribuindo para a reconfiguração do papel Estado.

Entre os anos 1990 e início dos anos 2000, as reformas administrativas se entrelaçaram com mudanças significativas nas políticas educacionais. A partir do regime de colaboração, a União assumiu um papel supletivo no provimento da Educação Básica, transferindo aos estados e municípios a responsabilidade principal por seus sistemas de ensino. Esse movimento foi acompanhado por modificações como as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), de 1998, e reorganizações estruturais na gestão da Educação Básica, refletindo a influência do gerencialismo no campo educacional. Pesquisadores, como Moehlecke (2012), destacam que as reformas educacionais foram uma extensão direta da agenda neoliberal e privatista que permeou as transformações administrativas do período.

Envolto no contexto das reformas administrativas orientadas pelos princípios neoliberais, o governo estadual de Pernambuco, durante a gestão de Jarbas Vasconcelos (PMDB/PFL), instituiu em 2004 o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (Procentro). A base inicial para sua criação foi a Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000 (Pernambuco, 2000), que regulamentava o Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos não-exclusivos. Essa legislação atribuía ao Grupo Especial de Trabalho, vinculado à Comissão Diretora de Reforma do Estado, a responsabilidade por sua implementação. Posteriormente, o Decreto nº 23.046<sup>32</sup>, de 19 de fevereiro de 2001 (Pernambuco, 2001), introduziu alterações à legislação, alinhando-a às diretrizes do Plano Plurianual do Estado de Pernambuco (PPA) para o quadriênio 2004-2007, estabelecendo um percurso de reformas educacionais destinadas ao conceito de eficiência e modernização administrativa.

Entre as diretrizes prescritas no Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos não-exclusivos, que define as características e formas de atuação das Organizações Sociais e da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIps), destacava-se no artigo 1º, inciso III, o objetivo de "redesenhar a atuação do Estado no desenvolvimento das funções sociais, com

---

<sup>32</sup> Para os fins do Decreto nº 23.046/2001, consideram-se atividades públicas não-exclusivas aquelas conferidas ao Estado pela Constituição da República, por este prestadas gratuitamente, concorrentemente com as disponibilizadas à coletividade através da iniciativa privada. Dentre elas, como indicado no art. 1º, alínea (c) "a promoção da educação" (Pernambuco, 2001).



ênfase nos **modelos gerenciais flexíveis e no controle por resultado**, baseados em metas e indicadores de desempenho" (PERNAMBUCO, 2000, grifos nossos).

Essa normatização legal permitiu a inserção do setor privado na educação pública, como ocorreu com a atuação da Associação dos Parceiros do Novo Ginásio Pernambucano (APNGPE), formada por empresários de grandes grupos empresariais como Chufs, Odebrecht e Phillips. Contudo, apesar da existência da Lei nº 11.743/2000 (Pernambuco, 2000), a intervenção da APNGPE na reforma da estrutura física do Ginásio Pernambucano carecia de respaldo jurídico, até a publicação do Decreto nº 23.046/2001 (Pernambuco, 2001), que autorizou formalmente as atividades das OSCIPs.

O marco definitivo para a criação do Procentro ocorreu com o Decreto nº 26.307, de 2004 (Pernambuco, 2004), que estabeleceu as diretrizes específicas para sua implementação. Em complemento, a Lei nº 12.588, de 2004 (Pernambuco, 2004a), instituiu a Unidade Técnica de Coordenação do Programa de Desenvolvimento de Centros de Ensino Experimental (UCP-CEE), responsável pela gestão do Procentro. Essa estrutura permitiu a inauguração do primeiro Centro de Ensino Experimental Ginásio Pernambucano (CEEGP), viabilizado por meio de uma parceria formalizada entre o governo estadual e o ICE, mediante um Termo de Cooperação Técnica.

O Decreto nº 26.307/2004, que instituiu a criação do Procentro, estabeleceu no artigo 1º o seguinte objetivo geral:

[...] em consonância com as novas diretrizes traçadas pela Reforma do Estado, através da Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, tem por objeto geral a concepção, o planejamento e a execução de um conjunto de ações inovadoras em conteúdo, método e gestão, direcionadas à melhoria da oferta e qualidade do ensino Médio na Rede Pública do Estado de Pernambuco, assegurando a criação e a implementação de Escolas de Referência de Ensino Médio do Estado (PERNAMBUCO, 2004).

Esse fragmento revela a significativa interferência do empresariado na estrutura da rede estadual de ensino, abrangendo desde a concepção pedagógica adotada até os métodos de gestão educacional e escolar incorporados nos CEEs. A parceria estabelecida entre o governo estadual e a APNGPE foi estratégica para assumir o controle, dentro da esfera pública, das diretrizes educacionais destinadas ao Ensino Médio na rede estadual. Desse modo, estabeleceu-se, ainda naquele período, a incorporação do *ethos* empresarial na gestão da educação em Pernambuco, como parte de um movimento mais amplo das reformas gerenciais implementadas no Estado.

Assim, desde sua concepção, o Procentro centrou suas ações em PPPs, configurando-se como um exemplo de “publicização”<sup>33</sup> no âmbito da Educação Básica. Essa abordagem resultou na criação das Escolas de Referência em Ensino Médio, materializadas através da abertura dos Centros de Ensino Experimental (CEEs), reforçando a lógica privatista estabelecida entre Estado e o setor privado.

Como parte das estratégias dirigidas à introdução de dispositivos gerenciais no campo da educação, o Procentro implementou medidas de responsabilização, como a política de bonificação por desempenho para professores participantes do programa. Essa iniciativa, prevista no Parágrafo Único do art. 8º do Decreto nº 26.307/2004, determinava:

Os professores dos Centros de Ensino Experimental, em função da dedicação exclusiva, e do exercício da atividade de capacitação e de produção de material didático terão direito a uma bolsa complementar, de responsabilidade das instituições convenientes, proporcional aos seus vencimentos e de acordo com os critérios estabelecidos entre o Governo Estadual e as instituições parceiras. (PERNAMBUCO, 2004, art. 8º).

Esse arranjo institucional consolidou a adoção de práticas privatistas como elemento central na gestão educacional e escolar do estado, estabelecendo mecanismos de interdependência entre o setor público e o privado. Dessa forma, o uso de práticas empresariais tornou-se uma característica definidora do modelo de gestão na rede estadual de ensino. Não à toa, esse modelo reforçou concepções gerencialistas na educação, ao vincular incentivos financeiros, como o bônus por desempenho dos professores, aos critérios de qualidade educacional das escolas – um dos elementos essenciais para a construção do consenso em torno do modelo de gestão.

Nesse contexto, o Procentro desempenhou um papel crucial na gestão dos CEEs, inaugurando uma concepção de gestão gerencialista que permanece influente. Como destacado por Magalhães (2008)<sup>34</sup>, então presidente do ICE, o instituto teve participação ativa em decisões estratégicas, como a escolha dos locais para abertura de novos CEEs, bem como quanto ao modelo de gestão. Essa transferência de responsabilidades da gestão pública para o empresariado reflete uma das dimensões de privatização da educação pública – privatização na gestão educacional, amplamente criticado por autores como Freitas (2018) e Adrião (2018, 2022). Embora fundamentado em práticas empresariais e difundido como solução para a

---

<sup>33</sup> O termo “publicização” foi empregado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como “a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (Brasil, 1995, p. 17); ou seja, o deslocamento da oferta de direitos básicos para setor privado por meio de denominadas parcerias público-privadas.

<sup>34</sup> De acordo com a página eletrônica do ICE, Marcos Antônio Magalhães continua ocupando a função de presidente do referido instituto (Conselho..., c2021).

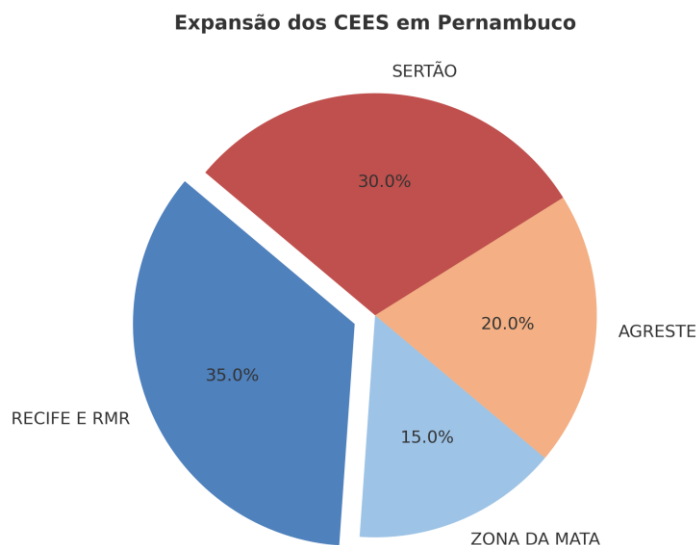
reconfiguração da gestão da educação no estado, o modelo gerencial adotado por Pernambuco, através do Procentro, suscita controvérsias e questionamentos quanto à sua eficácia e impactos.

No sentido de regulamentar as funções e responsabilidades em torno dos CEEs, foi firmado um Termo de Cooperação Técnica entre a SEE/PE e o ICE. Nesse acordo, como já mencionado, cabia ao governo estadual a cessão de professores qualificados, o fornecimento de recursos financeiros para o funcionamento dos CEEs e a manutenção da infraestrutura física das escolas. Por sua vez, o ICE deveria financiar estruturas específicas, como bibliotecas, laboratórios e salas temáticas, além de oferecer consultorias, tecnologias e métodos de gestão para os centros.

A incorporação dos métodos de gestão adotados pelo ICE no Procentro é mais um exemplo dessa lógica gerencialista aplicada ao setor educacional. Essa abordagem pode ser observada no art. 2º, inciso V do Decreto 26.307/2004, que estabelece como um de seus objetivos específicos: "promover e apoiar a implementação do modelo de gestão da Rede de Escolas de Referência do Ensino Médio do Estado e o aprimoramento dos instrumentos gerenciais de supervisão, acompanhamento e avaliação" (Pernambuco, 2004). Essas disposições demonstram a intenção de introduzir conceitos e técnicas oriundos do campo empresarial no setor público, com foco no controle de resultados por meio de avaliações sistemáticas de desempenho dos agentes públicos. Assim, conforme descreve Azevedo (2004), buscava-se utilizar elementos da gerência empresarial como salvaguardas para a gestão das escolas públicas.

Nesse cenário, durante o período de 2004-2006, os CEEs expandiram-se significativamente em Pernambuco, consolidando a estratégia de regionalização da gestão educacional. Como apontado por Dutra (2021), a criação de 20 novos CEEs foi formalizada por meio de decretos estaduais, distribuindo-os estrategicamente por diversas regiões do estado. Entre os novos centros, 13 foram implantados nas mesorregiões da Zona da Mata, Agreste e Sertão, enquanto apenas 7 foram estabelecidos no município do Recife e RMR.

Essa distribuição reflete um esforço de descentralização e de alcance do Procentro. Em termos percentuais, 65% dos novos centros estavam localizados no interior do estado, com ênfase nas áreas mais distantes da capital, e 35% foram implementados na RMR, conforme ilustrado no gráfico 6, a seguir:

**Gráfico 6** – Expansão dos CEEs entre 2004-2006.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados apresentados por Dutra (2021).

Esses dados evidenciam algumas questões relacionadas à expansão dos CEEs, especialmente no que diz respeito às condições de manutenção e infraestrutura dos centros em regiões historicamente desassistidas e com menores recursos disponíveis. Justamente em relação aos recursos empregados na manutenção e funcionamento dos CEEs, é possível observar a disparidade entre o setor público e o privado na execução das PPPs.

De acordo com os dados coletados por Barbosa (2020), houve uma redistribuição significativa dos custos, com o estado de Pernambuco assumindo uma parcela consideravelmente maior no investimento em comparação ao ICE. O percentual de participação estadual passou de 18% em 2004 para 96% em 2007, evidenciando uma mudança substancial no modelo de financiamento.

A proposta que teve início com a abertura do CEEGP, e que posteriormente foi expandida para outras regiões do estado, consolidou um modelo de gestão educacional e escolar marcado pela incorporação de concepções gerencialistas. A expansão do Procentro levantou questões sobre a influência do *ethos* empresarial nas políticas educacionais implementadas na rede estadual de ensino, evidenciando tensões entre modernização da gestão das escolas públicas e o sentido atribuído à perspectiva de qualidade educativa das escolas.

Nos governos subsequentes do PSB, entre 2007 e 2010, o modelo de PPPs, representado pelo Procentro, ganhou novos contornos. Em 2008, com a implementação do PEI, instituído pela Lei Complementar nº 125/2008, a rede estadual já contava com 51 novas

escolas de tempo integral para o Ensino Médio. Essa expansão refletiu a permanência e a ampliação de um modelo que articula, de forma complexa, a modernização e conservação de princípios empresariais no campo educacional, reforçando práticas gerencialistas como eixo estruturante das políticas públicas para o setor.

## 7.2 GOVERNOS DO PSB EM PERNAMBUCO ENTRE 2007 E 2022: NOVA AGENDA PROGRESSISTA OU HEGEMONIA EMPRESARIAL NA EDUCAÇÃO?

Com o término do mandato de Jarbas Vasconcelos (PMDB/PFL), Eduardo Henrique Accioly Campos, economista e político, vinculado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), assumiu o governo de Pernambuco em 2007. Sua gestão (2007-2010) foi marcada pela implementação do Programa de Modernização da Gestão Pública (PMGP), que visava monitorar e acompanhar 79 ações estratégicas desenvolvidas pelas secretarias estaduais, incluindo Saúde, Segurança e Educação. Para a Secretaria de Educação, foram definidos 10 eixos estratégicos, cuja execução seria supervisionada pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (SEPLAG-PE).

Entre as metas estabelecidas no âmbito do PMGP-ME, destacou-se a criação do PEI. Para viabilizar essa iniciativa, o governo estadual contratou, ainda em 2007, a empresa Trevisan Consultoria, com o objetivo de elaborar um estudo que fornecesse os dados necessários para a expansão das escolas de tempo integral para o Ensino Médio em todo o estado. Como descreve Dutra, (2021), após a análise do relatório apresentado pela Trevisan Consultoria, o governo estadual definiu como meta a criação progressiva de 160 unidades escolares de tempo integral até o ano de 2010.

Fundamentado nos resultados do estudo da Trevisan Consultoria, o governo de Eduardo Campos (PSB) tomou decisões que alteraram o panorama da gestão educacional no estado. Entre essas decisões, destacou-se o rompimento do convênio com o ICE e o encerramento das atividades da de UCP-CEE. Essa unidade, que possuía autonomia técnica, administrativa e financeira, era responsável por coordenar as ações do Procentro, evidenciando uma ruptura com o modelo anterior e, naquele momento, parecia surgir uma nova abordagem na gestão da educação em Pernambuco.

A partir dessas mudanças, em 2008, foi instituída a Lei Complementar nº 125, que revogou a Lei nº 12.588, de 21 de maio de 2004, e formalizou a criação do Programa Educação Integral de Pernambuco (PEI). Essa legislação estabeleceu como uma de suas

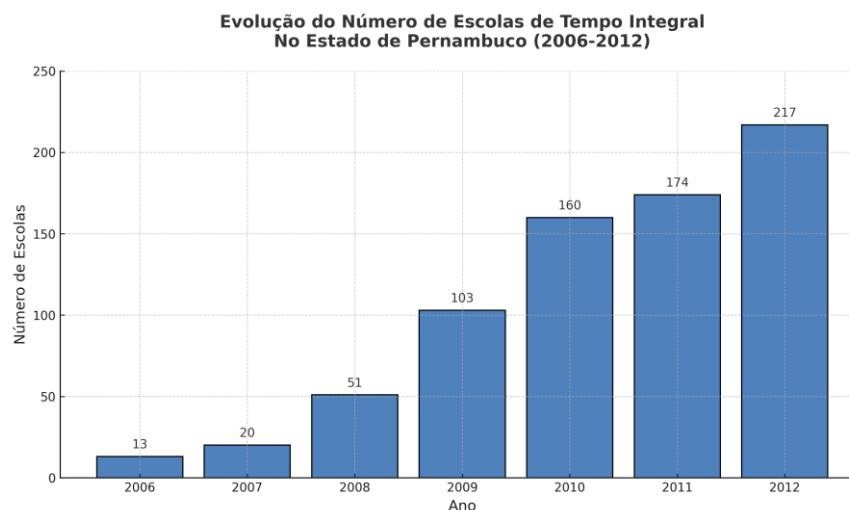
finalidades a viabilização de parcerias com organizações privadas para apoiar a implementação e gerenciamento do programa. Em análise, podemos considerar que a Lei Complementar nº 125/2008 intensifica a lógica gerencialista na gestão educacional do estado de Pernambuco, ao institucionalizar mecanismos que fortaleciam a articulação entre o setor público e privado no planejamento e execução das políticas educacionais do estado (PERNAMBUCO, 2008a).

O art. 2º da Lei Complementar nº 125/2008, que define as finalidades do PEI, e reforça essa articulação ao dispor, no inciso VIII, a seguinte diretriz: “viabilizar parcerias com instituições de ensino e pesquisa, entidades públicas ou privadas que visem colaborar com a expansão do Programa de Educação Integral no âmbito Estadual” (PERNAMBUCO, 2008a, art. 2º). Esse dispositivo ilustra a manutenção e ampliação das práticas gerencialistas, incorporando elementos do *ethos* empresarial na estrutura da educação pública de Pernambuco, enquanto propõe atender à expansão e “modernização” da rede estadual de ensino.

De acordo com o Mapa de Indicadores de Pernambuco 2013<sup>35</sup> (PERNAMBUCO, 2013), entre 2007 e 2012, o número de EREMs foi ampliado significativamente, passando de 13 unidades em 2006 para 217 em 2012, atendendo a 155.971 alunos em escolas de tempo integral para o Ensino Médio. Esse crescimento expressivo refletiu o compromisso do governo estadual com a expansão do PEI e, sobretudo, com a consolidação do modelo de gestão da educação centrado em resultados e metas. Para ilustrar esse avanço, o gráfico 7 evidencia o aumento gradual das EREMs nos primeiros seis anos da gestão de Eduardo Campos (PSB), destacando a centralidade das EREMs como estratégia de reorganização da educação pública no estado.

---

<sup>35</sup> O Mapa de Indicadores de Pernambuco tem por função evidenciar e controlar a evolução do estado no conjunto de indicadores selecionados pelo governo estadual, como objetivos estratégicos para a execução de políticas públicas. Especificamente, para o caso da educação, tornam-se indicadores primários os resultados do IDEB e do IDEPE. Como indicadores secundários, há, por exemplo, o número de escolas integrais e semi-integrais (Pernambuco, 2013).

**Gráfico 7 – Evolução do número de EREMs (2006-2012).**

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2025).

Outro aspecto central no processo de expansão do PEI é a associação entre a qualidade educacional e os resultados alcançados em avaliações de larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o IDEB. Esses resultados foram amplamente utilizados pelo governo estadual como indicadores do impacto do PEI na rede estadual de ensino, como descrito a seguir:

Levando-se em consideração apenas os estudantes da Rede Pública Estadual, observa-se que o Estado de Pernambuco vem apresentando, a partir de 2007, avanços no IDEB em todos os níveis de ensino. Esse resultado coincide com a adoção, desde 2007, pelo Estado, de políticas públicas voltadas fundamentalmente para a melhoria da gestão da rede escolar, para a melhoria da qualidade da educação básica ofertada aos estudantes, para a valorização e capacitação continuada dos profissionais de educação e para a **ampliação da oferta da educação integral** (PERNAMBUCO, 2013, grifos nossos).

Como aponta Freitas (2018), “a centralidade nos resultados apresentados em avaliações censitárias evidencia a inserção de um sistema de responsabilização na educação pública”. No caso de Pernambuco, essa lógica gerencialista foi reforçada por instrumentos como o Mapa de Indicadores de Pernambuco 2013, elaborado pela SEPLAG-PE e pela Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão (SEDMG), que avaliava os impactos das políticas públicas no estado (PERNAMBUCO, 2013).

Além disso, o Mapa de Indicadores de Pernambuco 2013 sistematiza comparações entre os índices educacionais obtidos antes e após a implementação do PEI e analisa o desempenho do estado em relação às demais unidades da federação. Inserido no aparato gerencial do governo estadual, esse documento foi um dos dispositivos técnicos que sustentaram o *consenso ativo e passivo* em torno da expansão do PEI, sendo destacado como

uma política pública geradora de resultados positivos. Esses avanços são evidenciados nos resultados do IDEB, que mostram melhorias contínuas nos índices educacionais de Pernambuco a partir de 2007. A associação entre a adoção de políticas direcionadas à gestão da rede escolar, com centralidade na ampliação da oferta de escolas integrais, reforça o consenso em relação ao PEI como uma estratégia educacional estruturante para o estado.

Ainda no contexto da expansão do PEI, em 2009, muitas EREMs foram incorporadas ao Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), instituído pela Portaria nº 971 do MEC como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>36</sup>, lançado em 2007. Essa integração adicionou 600 horas ao currículo do Ensino Médio, distribuídas ao longo dos três anos, e atuou como política indutora para a expansão da educação integral em estados que aderiram ao programa. No caso de Pernambuco, o estado inicialmente integrou 17 Escolas Integrais ao ProEMI e, em 2011, todas as escolas integrais foram incorporadas, tornando-se, nesse aspecto, uma referência para os demais estados.

Iniciado durante o primeiro governo de Lula da Silva (PT), sob a gestão do então Ministro da Educação, Fernando Haddad (PT), o PDE avançou com as orientações de cunho gerencialista no campo educacional, ao correlacionar a busca por melhorias na qualidade das escolas públicas com mecanismos de gestão gerencial. Entre esses mecanismos, destacam-se a centralidade nos resultados de testes padronizados para verificar o aprendizado em conteúdos básicos, como Português e Matemática, e a interligação dessas avaliações a políticas de responsabilização educacional.

As mudanças realizadas pelo PDE relacionadas ao ProEMI tiveram impactos diretos no financiamento da Educação Básica, especialmente em relação às condicionalidades para o acesso aos recursos financeiros, que centralizaram suas ações no monitoramento de resultados de aprendizagem, mensurados essencialmente através dos indicadores do IDEB. Ademais, como descrito no PDE, três inovações foram incorporadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sendo de particular interesse a primeira, que afirma: “A diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado” (BRASIL, 2007, n.p., grifos nossos).

---

<sup>36</sup> O PDE foi lançado no ano de 2007 durante o governo de Lula da Silva (PT), na gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad (PT), em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094 (Brasil, 2007).



A modificação nos critérios de acesso aos recursos financeiros, implementada no âmbito do PDE, funcionou como estímulo para que diversos estados aderissem ao ProEMI. No caso de Pernambuco, essa adesão ocorreu dois anos após a instituição do programa, quando todas as EREMs foram incorporadas à iniciativa.

Em continuidade à ampliação do PEI, bem como à consolidação do modelo de gestão da educação, durante a gestão do então governador Paulo Henrique Saraiva Câmara (PSB / 2015-2022), a Lei Complementar nº 125/2008 (Pernambuco, 2008a) foi alterada em seu artigo 1º pela Lei Complementar nº 364, de 30 de junho de 2017 (PERNAMBUCO, 2017). Essa mudança visava adequar a legislação educacional do estado, ao escopo da extensão do PEI, incluindo o Ensino Fundamental e criando, assim, as EREFs, marcando um avanço na oferta da educação em tempo integral em outra etapa da Educação Básica.

Com o término da sequência de governos estaduais do PSB em Pernambuco, Raquel Teixeira Lyra Lucena (PSDB) assumiu o governo estadual, em 2023. Uma de suas primeiras iniciativas foi anunciar a ampliação do número de escolas de tempo integral na rede estadual de ensino. Conforme reportagem do Jornal Digital NE10<sup>37</sup>, publicada em fevereiro de 2023, a SEE/PE divulgou a criação de 61 novas unidades de escolas de tempo integral (MORAES, 2023b). Com essa ampliação, o número de escolas inseridas no PEI passou de 576 para 637 unidades em 2023, representando um aumento percentual de 10,59% em relação ao ano anterior.

Das novas unidades anunciadas, o governo estadual priorizou a etapa do Ensino Fundamental. Com isso, a rede estadual passou a contar com 32 escolas de tempo integral dedicadas exclusivamente a essa etapa de ensino. Essa decisão de ampliar a oferta para o Ensino Fundamental está alinhada ao objetivo da atual gestão de aumentar a taxa de matrículas nesse formato de escola, com a intenção de melhorar os índices educacionais relacionados.

Em análise, essas iniciativas refletem uma análise dos dados do Censo Escolar de 2022 (BRASIL, 2022). De acordo com o levantamento, quando comparada à média nacional, a taxa de matrículas em escolas de tempo integral no Ensino Fundamental aumentou de 9,9% para 14%. Entretanto, em Pernambuco, o percentual permaneceu abaixo da média nacional, alcançando apenas 7,8%. Esse cenário motivou a gestão atual a direcionar esforços para ampliar a oferta de educação integral nessa etapa, buscando alinhar o estado aos índices nacionais nesse item.

---

<sup>37</sup> A reportagem completa está disponível para acesso em Moraes (2023b).

No sentido de propiciar um resgate dos principais elementos que caracterizam o modelo de gestão da educação em Pernambuco, organizamos o quadro 14. Este quadro busca sintetizar a agenda política que cada governo dedicou à gestão do PEI, bem como os respectivos aportes legais que subsidiaram as atualizações ocorridas na gestão educacional e escolar do programa.

**Quadro 14.** Agenda política na gestão do PEI

GOVERNO	PERÍODO	ENFOQUE	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	APORTE LEGAL
<b>Jarbas Vasconcelos (PMDB/PFL)</b>	1999-2006	Procentro.	Gestão gerencialista, parcerias com OSCIPs, construção de um modelo de educação pública abertamente privatista.	Lei nº 11.743/2000, Decreto nº 23.046/2001.
<b>Eduardo Campos (PSB)</b>	2007-2014	Criação do PEI.	Implementação do PEI, ampliação das EREMs, articulação entre o setor público e o privado, através das PPPs, centralidade nos resultados nos indicadores educacionais, como elemento de construção do consenso em torno do modelo de gestão adotado.	Lei Complementar nº 125/2008.
<b>Paulo Câmara (PSB)</b>	2015-2022	Ampliação do PEI.	Inclusão do Ensino Fundamental ao PEI, através da criação das EREFs, centralidade na manutenção e modernização do modelo de gestão da educação. Foco na divulgação dos resultados educacionais ( <i>ranking</i> entre os estados) como elemento da construção do consenso acerca do PEI.	Lei Complementar nº 364/2017
<b>Raquel Lyra</b>	2023-	Foco na	Centralidade na abertura de	Decreto nº

(PSDB)	Atualmente	EREFs	novas EREFs, visando aumentar a taxa de matrículas nesse formato de escola e melhorar os índices educacionais relacionados ao item.	54.836/2023.
--------	------------	-------	---	--------------

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2025.

A análise apresentada evidencia uma parte dos processos de *modernização-conservação* que moldaram o modelo de gestão da educação em Pernambuco, abrangendo desde a criação do Procentro até os esforços mais recentes para ampliar a oferta do Ensino Fundamental em tempo integral. Em termos gerais, o quadro destaca a influência do *ethos* gerencialista, da articulação público-privada na gestão educacional e da centralidade nos resultados educacionais como pilares estruturantes que orientaram a agenda política sobre a gestão educacional no estado. Esses elementos estiveram presentes ao longo de todo o processo de construção e modernização do referido modelo, refletindo a permanência de práticas gerenciais como eixo central das políticas educacionais no estado.

Acompanhando esse processo, emerge o aspecto correspondente à ampliação do acesso ao Ensino Médio em tempo integral. Embora possa parecer um avanço significativo no campo educacional, essa expansão suscita indagações, sobretudo, a respeito das políticas educacionais destinadas para essa etapa da Educação Básica. Em nossa análise, essa agenda política envolve processos de *revolução passiva*, nos quais; concessões às classes populares, como o acesso ampliado ao Ensino Médio em tempo integral, coexistem com estratégias que tendem a mantê-lo na condição de subalternidade. Nesse sentido, enquanto amplia o acesso, esse modelo reduz, por meio das concepções subjacentes à gestão educacional e escolar, o valor de uso da educação pública para as classes populares, convertendo-a em instrumento de modernização e adaptação às demandas gerenciais.

Apoiando-se na perspectiva analítica de Modonesi (2018), o modelo de gestão da educação em Pernambuco pode ser interpretado como um exemplo de projeto/processo de *revolução passiva*. No contexto da implementação e ampliação do PEI, mecanismos de *apassivamento* são operacionalizados por meio de dinâmicas de construção de *consenso ativo e passivo* entre grupos políticos e sociais, parte dos quais é cooptada para sustentar um projeto hegemônico assumido pelo empresariado. Esse projeto não visa apenas determinar a orientação ética e política da escola pública, mas também incluí-la como mais uma mercadoria no “portfólio” empresarial.

Em conclusão, ao agrupar e sistematizar princípios gerencialistas na gestão da educação (como será explorado na seção 8), esse modelo reforça uma lógica que subordina a educação pública às demandas do mercado, afastando-se das concepções democráticas de gestão educacional e escolar. Assim, emergem contradições significativas entre gestão democrática e gerencialismo, sinalizando tensões estruturais que configuram o modelo implementado na rede estadual de ensino.

## 8 GESTÃO GERENCIALISTA APLICADA À EDUCAÇÃO: UM MICROCOSMO DE REVOLUÇÃO PASSIVA EM PERNAMBUCO

O conceito de *revolução passiva*, conforme Gramsci, está intrinsecamente ligado à combinação entre doses de renovação e conservação, um processo estratégico conduzido pelas classes dominantes com o objetivo de manter sua hegemonia. Essa dinâmica é operacionalizada por meio de medidas promovidas "desde cima", geralmente impulsionadas pelo Estado, por meio de decretos, leis e normativas, que atuam como instrumentos em resposta ao acúmulo das contradições geradas a partir do capitalismo e reiteradas através das reivindicações das classes subalternas. Trata-se de uma estratégia que utiliza mecanismos de coerção e consenso junto a classe trabalhadora, evidenciando a capacidade das classes dominantes de adaptar-se para fortalecer sua posição em contextos de acirramento das contradições.

Modonesi (2017) contribui para essa análise ao destacar que a *revolução passiva*, enquanto um projeto-processo, é marcada pela introdução de reformas conservadoras que se apresentam sob a aparência de *modernização progressista*. Esses mecanismos de dominação são sustentados pela utilização de aparelhos de hegemonia, como a imprensa, partidos políticos, organizações da sociedade civil e outros. Essas dinâmicas evidenciam uma disputa constante pela orientação e direção político-ideológica da opinião pública, com vistas à construção de um consenso interclasses que tenda a limitar o alcance das demandas que emergem da atuação das classes subalternas.

No caso de Pernambuco, entre 2007 e 2022, é possível observar essa dinâmica nos governos estaduais do PSB, especialmente em relação à construção da política educacional destinada ao Ensino Médio. A implementação e expansão das EREMs, em seus diferentes formatos, ilustra a tentativa de construir uma hegemonia em torno de um **modelo de gestão gerencialista aplicado à educação**. Tal modelo é apresentado como uma política de modernização da gestão educacional e escolar, ainda que esteja permeado por práticas empresariais que combinam estratégias de inovação gerencial com mecanismos de controle, operados por meio do monitoramento permanente do trabalho das equipes gestoras nas EREMs.

Para examinar essa dinâmica, utilizamos o *corpus* documental previamente definido, que inclui decretos, leis, normativas, relatórios de desempenho semestrais e anuais e outros documentos oficiais disponibilizados pelo governo estadual. Além disso, fizemos uso de

*clippings* de notícias publicadas em sites governamentais, reportagens de jornais (em suas versões digitais) e entrevistas concedidas por membros do governo estadual que trataram da temática em questão. Esses materiais foram analisados com o intuito de identificar os elementos que sustentaram a busca pela construção do *consenso passivo e ativo* acerca da adesão e de eventuais processos de modernização do **modelo de gestão gerencialista aplicado à educação** que caracterizam a política educacional para o Ensino Médio em Pernambuco nesse período.

### 8.1 PRIMEIRO MOMENTO: SÍNTESE PROGRESSISTA E ESTRATÉGIA MODERNIZADORA

Durante a análise realizada, identificamos dois momentos principais que permitem delimitar as especificidades de cada período. O primeiro momento é marcado pelo rompimento com o modelo de gestão compartilhada entre o setor público, representado pela SEDUC, e o empresariado, através da atuação do ICE. Essa ruptura resultou no encerramento do Procentro e na conversão dos CEEs em EREMs. Ainda nesse período, foi criado o PMGP/ME, que, posteriormente, culminou na implementação do PEI como uma de suas ações estratégicas.

O encerramento das atividades da Unidade de Coordenação Técnica (UCP/CEE), então órgão interno à SEDUC, com autonomia administrativa e financeira na gestão dos CEEs, marcou um momento significativo nesse processo. Na época, as cadeiras mais importantes da UCP eram ocupadas por representantes do ICE. Esse rompimento configura o primeiro momento na construção de uma hegemonia empresarial na educação em Pernambuco, com centralidade na política educacional para o Ensino Médio.

Dados apresentados em teses e dissertações, como as de Barbosa (2020) e Benittes (2014), que compõem nossa revisão sobre a temática, bem como em documentos oficiais, como o Parecer do Conselho Estadual de Educação (CEE/PE) nº 03/2004, evidenciam aspectos relevantes desse processo. Esse parecer, elaborado sob a presidência da professora Maria Iêda Nogueira, solicitou um posicionamento do CEE/PE sobre a descaracterização institucional do Ginásio Pernambucano e a caracterização institucional do CEEGP. Em síntese, as informações encontradas indicam que a “ruptura” com o modelo de gestão do Procentro decorreu da atuação de setores dissonantes da sociedade que se organizaram em oposição ao Procentro.

Embora já tenhamos antecipado alguns elementos da análise, para que esta seja plenamente compreendida, faz-se necessária uma abordagem conjuntural da época, contemplando o cenário político-partidário vigente em Pernambuco no período anterior ao primeiro governo de Eduardo Campos (PSB). Esse resgate histórico permitirá uma compreensão mais ampla dos fatores que motivaram e conduziram a “ruptura” do novo governo com a política educacional para o Ensino Médio implementada pela gestão anterior.

Com isso, será possível identificar as forças político-ideológicas que influenciaram as decisões estratégicas adotadas pelo governo de Eduardo Campos, bem como os aspectos estruturais que justificaram a necessidade de reconfiguração do modelo de gestão da educação. Esse exame permitirá analisar a transição entre projetos políticos, marcada por *progressividades* e *regressividades*, além de possibilitar uma compreensão mais ampla dos impactos dessas mudanças na política educacional para o Ensino Médio, conduzida pelos governos do PSB em Pernambuco, durante o período delimitado nesta pesquisa.

### **8.1.1 Notas sobre a conjuntura político-partidária da década de 1990 em Pernambuco: ascensão da aliança direita e centro-direita**

Para compreender a “ruptura” com o modelo de **privatização direta** da gestão educacional e escolar implementado durante o governo estadual de Jarbas Vasconcelos (2001-2005), torna-se necessário um breve, porém fundamental, recorte do cenário político de Pernambuco na década de 1990. Esse panorama possibilita o exame dos antecedentes históricos da eleição para o governo do estado em 2006, evento que marcou o encerramento das disputas políticas entre o PSB e a aliança político-partidária PMDB/PFL, vigente desde o início da década de 1990 e manifestada, especialmente, através da disputa eleitoral pela prefeitura do Recife em 1992.

A eleição municipal de 1992 ampliou o distanciamento entre duas forças políticas do estado, cuja polarização teve origem na eleição anterior, em 1988. Naquele momento, Miguel Arraes, então governador de Pernambuco e, até então, aliado político de Jarbas Vasconcelos, manteve-se distante do processo de escolha do candidato à prefeitura do Recife. A indicação coube a Jarbas Vasconcelos, que lançou Marcus Cunha, candidato derrotado por Joaquim Francisco, do Partido da Frente Liberal (PFL).

Esse cenário se repetiu em 1990, quando Jarbas Vasconcelos concorreu ao governo do estado, mas, sem o apoio efetivo de Arraes – recém-filiado ao PSB, e que concentrava sua

campanha para a Câmara Federal –, acabou derrotado por Joaquim Francisco (PFL), o mesmo que havia vencido seu candidato na disputa pela prefeitura do Recife em 1988.

Após essa derrota, Jarbas Vasconcelos lançou-se candidato à prefeitura do Recife em 1992, ocasião que consolidou o rompimento entre duas das principais lideranças políticas da época: Arraes (PSB) e Jarbas Vasconcelos (PMDB). Assim, o PSB apresentou como candidato o então deputado estadual Eduardo Campos, neto e herdeiro político de Arraes. Também concorreram ao pleito Humberto Costa (PT) e André de Paula (PFL). Ao final, Jarbas Vasconcelos saiu vitorioso, marcando uma nova divisão política no estado.

Essa disputa marcou uma mudança no espectro político-ideológico da trajetória de Jarbas Vasconcelos. Ao perceber que o cenário eleitoral em Pernambuco havia se configurado em uma polarização entre esquerda e direita: tendo, de um lado, Miguel Arraes (PSB), com o PT em tímida ascensão, e, do outro, o PFL, composto por lideranças políticas que emergiram durante a ditadura militar, Jarbas identificou a escassez de espaço político-eleitoral para uma “terceira via”. Diante disso, optou por uma aliança com antigos adversários políticos, construindo a coligação designada de União por Pernambuco, que reuniu inicialmente PMDB e PFL. O objetivo dessa aliança era disputar a hegemonia política do estado, que naquele momento se inclinava ao PSB sob a liderança de Arraes, responsável pela condução da agenda do partido em Pernambuco até sua morte, em 2005.

A partir dessas mudanças, o panorama político-eleitoral de Pernambuco na década de 1990 sofreu transformações significativas, consolidando-se em uma disputa entre duas principais lideranças, agora posicionadas em polos político-ideológicos divergentes. Essa conjuntura reconfigurou o cenário político-partidário estadual, estabelecendo novas alianças e estratégias eleitorais. Para ilustrar esse quadro político, apresentamos, a seguir, uma sistematização sintética dos principais elementos que caracterizaram esse período.

**Quadro 15.** Panorama político de Pernambuco na década de 1990

CAMPO POLÍTICO- IDEOLÓGICO	REPRESENTAÇÃO	FILIAÇÃO PARTIDÁRIA	GOVERNOS ESTADUAIS
<b>Esquerda progressista.<sup>38</sup></b>	Liderada por Miguel Arraes, com o PSB assumindo o protagonismo no	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	Miguel Arraes (1986-1990)

<sup>38</sup> Para fins desta dissertação, caracterizamos os governos do PSB, entre 2007 e 2022, como integrantes do campo dos governos progressistas, de acordo com a conceituação teórica apresentada por Modonesi (2018).



	campo da esquerda e uma tímida ascensão do PT, que orbitava essa liderança.	Partido dos Trabalhadores (PT)	Miguel Arraes (1995-1998)
<b>Direita</b>	Representada por lideranças políticas que emergiram durante a ditadura militar, com destaque para Joaquim Francisco (PFL), eleito prefeito do Recife e governador do estado nesse período.	Partido da Frente Liberal (PFL)	Joaquim Francisco (1991-1994)
<b>Aliança direita e centro-direita.</b>	Formada pela união entre antigos adversários políticos: Joaquim Francisco (PFL) e Jarbas Vasconcelos (PMDB). A aliança, designada <i>União por Pernambuco</i> , teve como articulador o então deputado federal José Mendonça (PFL).	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)  Partido da Frente Liberal (PFL)	Jarbas Vasconcelos (1899-2002)

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2025.

A aliança União por Pernambuco obteve êxito na eleição para o governo do estado em 1998, quando Jarbas Vasconcelos (PMDB/PFL) venceu a disputa contra Miguel Arraes (PSB), sendo eleito governador de Pernambuco para o mandato de 1999 a 2002. Em 2002, foi reeleito ainda no primeiro turno, ao derrotar o candidato do PT, Humberto Costa, assumindo um segundo mandato para o período de 2003 a 2006. Além disso, a aliança União por Pernambuco ampliou sua base partidária, incorporando novos partidos, como PSDB e PPS, consolidando-se como um dos principais blocos políticos do estado, acirrando a disputa entre esquerda progressista e a aliança direita e centro-direita em Pernambuco.

#### 8.1.1.1 Declínio da União por Pernambuco e a ascensão do campo progressista nos governos estaduais

Apesar da aliança entre a direita e centro-direita ter se fortalecido ao final da década de 1990, o início dos anos 2000 marcou o crescimento de partidos políticos ligados ao campo progressista, com destaque para o PT e a posterior recuperação do PSB, na segunda metade da década. O primeiro sinal dessa ascensão ocorreu nas eleições municipais de 2000, quando a versão municipal da União por Pernambuco foi derrotada na disputa pela prefeitura do Recife. O candidato vencedor foi João Paulo (PT), consolidando a primeira grande vitória do partido no estado. Essa eleição também representou uma mudança significativa no *status* político-eleitoral do PT em Pernambuco, que passou a governar a capital e ampliar sua influência política regional.

Mais tarde, nas eleições estaduais, a hegemonia eleitoral da aliança entre direita e centro-direita foi interrompida. A disputa pelo governo de Pernambuco foi marcada pelo embate entre duas frentes partidárias: a União por Pernambuco, composta por PMDB, PFL, PSDB e PPS, e a Frente Popular de Pernambuco, formada por PSB, PP, PDT e PL. À frente dessas coligações estavam Mendonça Filho (PFL), então vice-governador na gestão de Jarbas Vasconcelos, e Eduardo Campos (PSB), que, à época, ocupava o cargo de líder do PSB na Câmara Federal e havia sido Ministro da Ciência e Tecnologia no primeiro governo de Lula (PT).

Deve-se ressaltar a efetiva participação do PT nesse pleito, reflexo da ascensão do partido no estado, impulsionada por sucessivas vitórias em eleições municipais. Destaca-se, nesse período, a reeleição de João Paulo (PT) para a prefeitura do Recife, além do prestígio político de Lula (PT), que concorria à reeleição para a presidência da República no mesmo ano. Apesar das denúncias que atingiram seu governo em meados de 2006, Lula manteve a liderança nas pesquisas eleitorais, superando seus adversários, entre eles o então governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB)<sup>39</sup>.

Institutos de pesquisa, como Datafolha e Ibope, realizaram levantamentos de intenção de voto naquele período, indicando que a vantagem de Lula (PT) sobre seus adversários se ampliava no cenário político-eleitoral de Pernambuco. Tais pesquisas apontavam que aproximadamente 60% da população pernambucana eram favoráveis à reeleição de Lula.

---

<sup>39</sup> De acordo com o site oficial do governo federal, Geraldo Alckmin filiou-se ao PSB em dezembro de 2021. Atualmente, ocupa o cargo de vice-presidente da república no terceiro governo de Lula (PT).

Entretanto, nas eleições estaduais, as denúncias enfrentadas pelo governo federal naquele ano tiveram reflexos na disputa majoritária local, especialmente na candidatura do então Ministro da Saúde, Humberto Costa (PT).

O impacto dessas denúncias no percurso eleitoral foi ainda mais significativo quando Humberto Costa (PT) foi denunciado pelo Ministério Público Federal próximo à data da eleição. Esse acontecimento teve ampla repercussão na imprensa local e serviu de enfoque para as críticas de seus adversários. Como reflexo desse cenário, o resultado do primeiro turno indicou Eduardo Campos (PSB), da Frente Popular de Pernambuco, superando Humberto Costa, com 33,8% dos votos, enquanto o candidato do PT obteve 25,1%. Mendonça Filho (PFL), da União por Pernambuco, liderou a disputa, com 39,3% dos votos.

O resultado do primeiro turno reeditou o confronto entre as principais forças políticas de Pernambuco naquele período, representadas pelos dois blocos político-partidários que se configuraram entre a década de 1990 e o início dos anos 2000. De um lado, a União por Pernambuco, formada por lideranças de direita e centro-direita, tendo Mendonça Filho (PFL) como candidato; do outro, a Frente Popular de Pernambuco, composta por partidos ligados ao campo progressista e liderada por Eduardo Campos (PSB). No caso de Campos, sua trajetória política estadual aliada à projeção nacional adquirida durante sua atuação no governo federal como Ministro da Ciência e Tecnologia influenciou no resultado do segundo turno da eleição majoritária em Pernambuco.

Isso porque, apesar de a aliança União por Pernambuco ter tentado evitar a vinculação com o embate eleitoral que ocorria em âmbito nacional, com a disputa entre Lula (PT) e Geraldo Alckmin (PSDB) pela presidência da República, esse confronto partidário também se refletia no pleito estadual. Esse cenário se confirmou pelo fato de o candidato à vice-presidente na chapa de Alckmin ser o então senador José Jorge, liderança política do PFL, assim como o coordenador nacional da campanha presidencial do PSDB, Sérgio Guerra, também filiado ao PFL, ambos pernambucanos e do mesmo partido de Mendonça Filho.

Nesse contexto, enquanto a União por Pernambuco tentava se desviar do embate indireto com Lula, que mantinha ampla liderança no estado, a aliança Frente Popular de Pernambuco recebia o apoio do PT, por intermédio de Humberto Costa, derrotado no primeiro turno. Além disso, o bloco político-partidário contou com o apoio do PCdoB e, posteriormente, do PTB, através do deputado federal Armando Monteiro Neto.

A ampliação das alianças político-partidárias, aliada à conjuntura política-eleitoral, favoreceu a Frente Popular de Pernambuco no pleito estadual, especialmente devido à vinculação com o então candidato à reeleição, Lula, cujo prestígio político no estado era

amplamente reconhecido. Além disso, Lula disputava o segundo turno da eleição presidencial contra Geraldo Alckmin, o que o levou a se engajar diretamente nas campanhas estaduais, incluindo a disputa eleitoral em Pernambuco, que, em termos partidários, refletia o embate observado no cenário nacional.

A aliança Frente Popular de Pernambuco, guardadas as devidas considerações, situava-se dentro do espectro político-ideológico do campo progressista e, naquele momento, representava uma alternativa aos governos marcados pela orientação política-ideológica da aliança entre direita e centro-direita, consolidada desde a década de 1990. Em certa medida, a combinação dos fatores conjunturais mencionados resultou na vitória de Eduardo Campos na eleição para o governo de Pernambuco, em 2006. Esse resultado encerrou a hegemonia da aliança entre direita e centro-direita nos governos estaduais e inaugurou um novo ciclo político, no qual o PSB se consolidaria como partido hegemônico no estado pelos 20 anos seguintes.

### **8.1.2 Início do ciclo progressista: indicativos de uma [nova] orientação na política do ensino médio**

Com a vitória da Frente Popular de Pernambuco e o início do governo de Eduardo Campos (PSB), o estado passou a incorporar uma nova orientação político-ideológica. Nesta dissertação, caracterizamos os governos do PSB, no período de 2007 a 2022, como pertencentes ao campo dos governos progressistas, conforme a conceituação de Modonesi (2017). Essa nova orientação contrasta, em parte, com as políticas implementadas nos governos anteriores, fortemente influenciadas pela perspectiva neoliberal, que fundamentou a agenda da reforma gerencial (1995) e possibilitaram a reestruturação do aparato estatal em Pernambuco, conduzida nos dois governos da aliança União por Pernambuco.

A orientação política dos governos estaduais de Jarbas Vasconcelos foi pautada por um processo de "desestatização", que envolveu ações estratégicas de privatização e transferência da gestão pública para o setor privado. Durante esse processo, a relação entre a União por Pernambuco e o governo federal, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), fortaleceu a adesão do estado às diretrizes neoliberais. Como reflexo dessa relação, Pernambuco recebeu a visita do então ministro da MARE, o economista Bresser-Pereira, para orientar o programa de "desestatização", proposto nos governos de Jarbas Vasconcelos.

Para viabilizar esse processo, o governo de Jarbas Vasconcelos recorreu à elaboração de um novo aparato jurídico, que permitiu a atuação do setor empresarial na gestão pública por meio das PPPs. Esse modelo foi regulamentado pela Lei nº 9.637/1998, que normatizou as Organizações Sociais (OSs), e pela Lei nº 9.790/1999, que disciplinou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Além dessas normativas, a Lei nº 11.629/1999 consolidou as diretrizes do programa de “desestatização”, estabelecendo os mecanismos para a transferência da gestão de serviços públicos ao setor privado.

Essa arquitetura jurídica possibilitou a inserção do empresariado em setores estratégicos da administração pública, especialmente naqueles responsáveis por assegurar direitos básicos, como a educação. No caso específico da SEDUC, esse processo se materializou na estratégia de **privatização direta** da gestão escolar de unidades da rede estadual de ensino, mediante a criação do Procentro, conforme discutido anteriormente.

Portanto, este era o contexto político-educacional no qual se iniciava o governo estadual de Eduardo Campos, em 2007. Em contrapartida, já em seu plano de governo, a Frente Popular de Pernambuco apontava a ampliação e a melhoria da qualidade da educação no estado como um dos principais desafios a serem enfrentados. No documento, essa questão era tratada como uma das metas centrais da gestão, sendo apresentada à sociedade pernambucana como um compromisso do novo governo.

Em nossa análise, a ampliação mencionada no plano de governo referia-se, principalmente, à expansão do acesso ao Ensino Médio, visto como um fator essencial para o desenvolvimento econômico de Pernambuco. Essa perspectiva pode ser observada no seguinte trecho do plano de governo:

O desafio de ampliar a escolaridade e a qualidade da educação em Pernambuco ainda deve ser visto como uma meta fundamental e obrigatória para todo o sistema de planejamento educacional de uma gestão de governo estadual. **A expansão do grau de instrução médio da população é um requisito fundamental para o desenvolvimento do estado**, é uma garantia efetiva para que a cidadania se exerça de modo pleno, e é também um mecanismo vital para a equalização das oportunidades de obter-se uma vida digna em sociedade (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 21, grifo nosso).

Adiante, o documento reforça a associação entre educação e economia como um elemento essencial ao desenvolvimento do estado, ao afirmar:

Tem sido consensual entre especialistas em políticas públicas o argumento de que **melhorias educacionais** se correlacionam fortemente com o **desenvolvimento econômico**, muito embora pouco se possa afirmar acerca da determinação existente entre o nível de renda e o nível de escolaridade (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 21, grifos nossos).

Embora o documento tentasse associar o desenvolvimento econômico à elevação do grau de escolaridade, sua abordagem restringia-se ao indicador de renda média (PIB per capita), que, à época, apresentava tendência de declínio no estado. Em relação ao cenário socioeconômico de Pernambuco nesse período, Siqueira e Mattos (2008) descrevem que o estado atravessava um contexto de crise. Por exemplo, em relação ao PIB per capita, Pernambuco ocupava a quarta posição entre os estados da região nordeste, com uma renda per capita de R\$ 2,7 mil por habitante ao ano, valor significativamente inferior à média nacional.

Nessa perspectiva, a proposta de governo para a educação estabelecia uma forte vinculação entre crescimento econômico e elevação do grau de escolaridade, com ênfase na expansão do Ensino Médio na rede estadual. Entre os aspectos centrais do documento, destacam-se cinco diretrizes principais:

1. Apoiar os municípios na ampliação da rede de ensino infantil (creche e pré-escola) em todo o estado;
2. Criar condições para que os municípios assegurem a universalização do Ensino Fundamental com qualidade;
3. Expandir a oferta de vagas no **Ensino Médio** e no Ensino Profissionalizante;
4. Garantir que a ampliação do **Ensino Médio** ocorra simultaneamente com a elevação contínua da qualidade educacional;
5. Interiorizar a oferta de ensino universitário, promovendo sua expansão para além da capital e da Região Metropolitana (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 22, grifos nossos).

Os aspectos apontados refletiam demandas reprimidas das classes subalternas, que reivindicavam a universalização do acesso ao Ensino Médio em escolas públicas de qualidade. Essas demandas já estavam presentes nos debates que antecederam a promulgação da LDB nº 9.394/1996, especialmente no que diz respeito ao artigo 4º, inciso II, que estabelece “a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (Brasil, 1996). Contudo, a redação da lei adotou um tom comedido, sem apresentar diretrizes explícitas para a expansão do acesso e a garantia da permanência dos estudantes nessa etapa de ensino.

A aliança Frente Popular de Pernambuco captura essas reivindicações, situando-as como uma das demandas provenientes dos jovens pernambucanos de classe populares. Ao fazer isso, o documento ressalta o alto índice de exclusão escolar entre os jovens, enfatizando a necessidade de expansão da escolarização dos jovens no Ensino Médio. A respeito dessa questão, destaca-se no plano o seguinte trecho:

Na dificuldade à escola de qualidade, o que se nota é que é muito alto o índice de exclusão escolar entre jovens. Se os esforços para universalização do ensino fundamental vêm tendo resultados positivos no país e em nosso estado, o mesmo não ocorre no ensino médio e mesmo no técnico-profissional (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2006, p. 57).

Essa exclusão, embora possa ser evidenciada nos percentuais de acesso dos jovens ao Ensino Médio, conforme sublinhado no plano de governo da Frente Popular de Pernambuco, também esteve presente na caracterização político-ideológica que envolveu a criação do Procentro. Esse aspecto, que se relaciona diretamente com a exclusão escolar, exige uma abordagem ampla, capaz de identificar os diversos elementos que a caracterizam, especialmente no que diz respeito ao modelo de gestão adotado pelo Procentro.

A orientação e direção político-ideológica do modelo de gestão educacional e escolar, expressa em suas diferentes dimensões, permite compreender a “ruptura” promovida pelo governo de Eduardo Campos (PSB) com o modelo institucional de **privatização direta** da gestão escolar. Esse modelo privatista foi incorporado na rede estadual de ensino através do Procentro, que operava sob a gestão da UCP. Como mencionado anteriormente, os cargos de gerência da UCP eram ocupados, em grande parte, por membros do ICE, evidenciando a forte influência do empresariado na gestão escolar das unidades de ensino que ofertavam o Ensino Médio.

Portanto, a conjuntura política que possibilitou a recuperação e eventual ascensão do PSB em Pernambuco exigia uma “ruptura” com políticas abertamente privatistas, caracterizadas por processos de exclusão e seletividade, especialmente no campo educacional. Esses elementos estiveram no cerne das orientações político-ideológicas que sustentaram a atuação dos governos da aliança direita e centro-direita no estado, refletindo-se, por exemplo, na política educacional para o Ensino Médio adotada pelo governo anterior. Esse projeto, por sua vez, foi derrotado por uma proposta de governo de orientação mais progressista, considerando as concepções adotados por Modonesi (2018), o que exigiu do novo governo certo grau de “ruptura” com a política educacional anteriormente aplicada.

#### 8.1.2.1 Vozes dissonantes à hegemonia empresarial na educação: elementos da crítica

Apesar do desafio interpretativo de assimilar diferentes processos políticos ocorridos simultaneamente em diversos países da América Latina, durante a primeira década dos anos 2000, como no Brasil, Bolívia, Argentina e Uruguai, há, como aponta Modonesi (2017), argumentos relevantes que indicam a necessidade de analisá-los de maneira transversal, considerando tanto suas características comuns quanto suas diferenças.

Nesta subseção, enfatizamos os aspectos político-ideológicos que evidenciam essas características comuns, as quais Modonesi (2017) designa como típicas do clico progressista latino-americano. Entre esses aspectos, destacam-se: apoio orgânico, apoio crítico, oposição

de direita e oposição de esquerda, que, apesar de contraditórios entre si, coexistem de forma dialética nesses governos. No campo analítico, o grande desafio é sintetizar as contradições e ambiguidades que marcam essas experiências políticas. Tal caracterização pode ser aplicada também aos governos estaduais, como defendemos nesta dissertação, ao situar os governos estaduais do PSB em Pernambuco dentro desse escopo descritivo-analítico.

Portanto, a agenda progressista iniciada em 2007, com o governo estadual de Eduardo Campos (PSB) em Pernambuco, exigia uma orientação político-ideológica divergentes da adotada pelos governos anteriores da aliança União por Pernambuco, que seguiam uma base “direitista regressiva”. No entanto, em termos de dinâmica e procedimentos políticos, as transformações implementadas pelo governo de Eduardo Campos tiveram como referência inicial a busca por um “equilíbrio” entre orientações antineoliberais e neoliberais, o que Modonesi (2017) denomina de *síntese progressista*. Essa fórmula caracterizou, de modo geral, os governos progressistas latino-americanos, especialmente na segunda metade da primeira década dos anos 2000, estendendo-se até 2016, quando, segundo o autor, ocorre uma virada regressiva na América Latina.

Essas demandas por mudanças na política educacional para o Ensino Médio em Pernambuco refletiam a oposição, ainda que moderada, de aparelhos de hegemonia, como os partidos políticos atuantes no estado, especialmente por meio do exercício de seus representantes na Assembleia Legislativa. Destacam-se, nesse contexto, a atuação do então deputado Paulo Rubem, à época filiado ao PT, e da deputada Tereza Leitão, também vinculada ao partido.

Na mesma direção, vozes dissonantes também se manifestavam por meio de outros aparelhos de hegemonia, como o Conselho Estadual de Educação de Pernambuco (CEE/PE). Esse órgão sintetizou sua oposição ao modelo de **privatização direta** da gestão educacional e escolar, instituído a partir da criação do Procentro, por meio da apresentação do Parecer CEE/PE nº 03/2004. O documento foi encaminhado à SEDUC e ao Ministério Público de Pernambuco (MP/PE) em 26 de janeiro de 2004, tendo como relator o então conselheiro Arthur Ribeiro de Senna Filho.

O Parecer nº 03/2004 representa um exame do modelo de gestão implementado pelo Procentro, tendo o ICE como principal agente operacional. Desde seu período inicial, esse modelo já apresentava características que indicavam um processo crescente de **privatização direta** da gestão escolar nas unidades de ensino que ofertavam o Ensino Médio na rede estadual. Além disso, destacava-se o uso sistemático de mecanismos de **seletividade direta** para a admissão de estudantes e professores nas unidades sob a gestão do Procentro.



Outro ponto central apontado no parecer refere-se à arquitetura jurídica que viabilizou a atuação do ICE, evidenciando a intenção de estabelecer um modelo de gestão baseado na sistematização do **controle direto** do trabalho da gestão escolar, reforçando práticas gerencialistas na administração das unidades de ensino.

Cabe destacar que as vozes dissonantes, expressas mais diretamente por meio da elaboração do referido parecer, já alertavam para os riscos à natureza da educação e da escola pública, os quais, inevitavelmente, impactariam a gestão educacional e escolar, no trabalho docente e no currículo escolar. Em nossa análise, o parecer apontava para os princípios estruturantes do modelo de gestão que se consolidava, no qual incentivava uma concepção de educação pública centrada no conceito empresarial de competitividade.

O elemento da competitividade refletia, segundo o ICE, a lógica predominante na atuação de empresas transnacionais e economias nacionais, e, portanto, deveria ser incorporado como um princípio central dos sistemas de ensino. Tal perspectiva reforçava a adoção de práticas gerencialistas na educação pública, deslocando seu papel sociopolítico e cultural para uma lógica pautada no desempenho e na eficiência produtivista.

Dado a importância do parecer na promoção do debate crítico sobre a política educacional para o Ensino Médio em Pernambuco e sua relevância como um momento significativo de resistência das vozes subalternas, torna-se importante caracterizar, ainda que de forma sintética, as representações que compunham o CEE/PE naquele período. Para isso, apresentamos Maria Iêda Nogueira que foi presidenta do CEE/PE nas gestões 2022 a 2004 e de 2014 a 2016. Atualmente trabalha como educadora do Centro de Cultura Luiz Freira. No ano de 2023 também assumiu a presidência do CACS-FUNDEB/PE, bem com Arthur Ribeiro de Senna Filho, na época foi o relator do parecer 03/2004 do CEE/PE. No presente, Arthur Senna é Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e professor adjunto da UFRPE.

**Quadro 16.** Representantes do CEE/PE no ano de 2004

CONSELHEIRO (A)	CARGO NO CEE/PE
<b>Maria Iêda Nogueira</b>	Presidenta CEE/PE durante a plenária do CEE/PE que aprovou parecer 03/2004.
<b>Antônio Inocêncio Lima</b>	Vice-presidente durante a plenária do CEE/PE que aprovou parecer 03/2004.
<b>Arthur Ribeiro de Senna Filho</b>	Conselheiro – relator do parecer 03/2004

<b>Antônio Carlos Maranhão de Aguiar</b>	Conselheiro – participou da plenária do CEE/PE que aprovou parecer 03/2004.
<b>Eugenilda Maria Lins Cimbra</b>	Conselheira – participou da plenária do CEE/PE que aprovou parecer 03/2004.
<b>Lucilo Ávila Pessoa</b>	Conselheiro – participou da plenária do CEE/PE que aprovou parecer 03/2004.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2025.

A crítica realizada pelo CEE/PE encontrava ressonância político-social nas vozes subalternas de alunos, pais, professores e do SINTEPE), que se manifestavam em oposição ao modelo de gestão adotado pela SEDUC, em contraposição a então Associação dos Parceiros do Novo Ginásio Pernambucano (APNGPE), organização que mais tarde se converteria no ICE.

Por conseguinte, as vozes dissonantes manifestavam preocupação, naquele período, com a **seletividade direta** no acesso de estudantes e professores às unidades de ensino geridas pelo Procentro. O processo de ingresso, conduzido sob critérios específicos de seleção, suscitava questionamentos sobre a equidade e o princípio da gestão democrática no ensino público. Esse movimento de oposição é sinalizado no Parecer CEE/PE nº 03/2004, ao registrar:

A partir daí, iniciava-se a contrariedade de alunos, pais, professores e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Pernambuco - SINTEPE ao concurso para preenchimento de vagas dos corpos docente e discente e ao novo modelo de administração, queridos pela Secretaria de Educação e Cultura e pela Associação dos Parceiros do Novo Ginásio Pernambucano (Parecer CEE/PE, nº 03/2004, p. 3).

A configuração do CEE/PE à época, aliada às declarações de políticos ligados ao campo progressista, relativamente apostos ao modelo de gestão implementado a partir da criação do Procentro, consolidou uma correlação de forças que possibilitou a elaboração e aprovação do Parecer CEE/PE nº 03/2004, no qual foram apresentados elementos críticos ao referido modelo de gestão.

Nesse contexto, o CEE/PE destacou no parecer um dos principais pontos das críticas levantadas em audiências públicas conduzidas naquele período, as quais enfatizavam a "perda do *lôcus* escolar de educação". Esse diagnóstico reflete a percepção das vozes dissonantes, que já identificavam, na experiência do Procentro, um movimento de adequação da educação pública à lógica do mercado. Tal movimento indicava um processo de reconfiguração da escola pública sob um modelo gerencialista, no qual a educação se aproximava cada vez mais

da forma-empresa, *ethos* orientador das políticas neoliberais que se consolidavam naquele período.

Entre as declarações contrárias à **privatização direta** da gestão educacional e escolar de unidades de ensino da rede estadual, destaca-se o posicionamento da então deputada estadual Teresa Leitão (PT) sobre o Decreto nº 25.596/2003, que transformava essas unidades em Organizações Sociais (OSs). A declaração da parlamentar foi publicada no *site* da Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) em 20 de novembro de 2006<sup>40</sup>, mencionando a seguinte observação:

A publicação do decreto governamental que transforma escolas públicas que fazem parte do programa de desenvolvimento dos centros de ensino experimental (Procentro) em organizações sociais foi criticada, nesta segunda (vinte de novembro), pela deputada **Teresa Leitão, do PT**. O documento foi publicado no último dia catorze de novembro pelo governador Mendonça Filho. **Segundo a parlamentar, a medida vai de encontro, sobretudo, ao objetivo de professores e estudantes que lutavam contra a privatização do colégio ginásio pernambucanos.** De acordo com a deputada, o decreto autoriza que o prédio do ginásio pernambucano, localizado na rua da aurora, seja doado a uma organização da sociedade civil gerenciada por grandes empresários. **Teresa lembrou que o governo não cumpriu a promessa de transferir os alunos e funcionários de volta para a antiga instalação do ginásio após a finalização das obras que estavam sendo realizadas no local.** Atualmente, os antigos alunos do Ginásio Pernambucano estudam num prédio alugado na Rua do Hospício. A petista declarou que vai lutar pela revogação do decreto do governo (ALEPE, 2006, *online*, grifos nossos).

Os elementos destacados por Teresa Leitão refletiam a dinâmica das vozes subalternas e contribuem para a compreensão da conjuntura sociopolítica e educacional da época, marcada pelas reivindicações de segmentos das classes populares ligados ao antigo Ginásio Pernambucano, posteriormente caracterizado como CEEGP. Esses grupos foram os primeiros a serem diretamente impactados pela gestão do Procentro.

Os aspectos ressaltados pela parlamentar, como a exclusão escolar de estudantes que faziam parte da instituição antes de sua descaracterização, promovida por meio da atuação do Procentro, além da subordinação da escola pública a objetivos alheios à sua natureza, evidenciam uma tentativa de desconfiguração do seu papel sociopolítico e cultural. Embora, esses elementos já haviam sido alvo de crítica no parecer do CEE/PE, conforme demonstra o seguinte trecho:

A contrariedade à perda do *locus* escolar de Educação, de magistério e de gestão tem sido marcada por protestos e pelo envolvimento da Assembleia Legislativa e do Ministério Público do Estado de Pernambuco, que têm realizado audiências públicas com a participação da comunidade interessada,

---

<sup>40</sup> Link de acesso: <https://www.camara.leg.br/noticias/100064-programa-de-ensino-medio-pernambucano-e-modelo-de-sucesso/>

inclusive com a de representante deste Conselho Estadual de Educação (ALEPE, 2006, *online*).

No mesmo período, ocorreu uma reunião na Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa de Pernambuco, cujo objetivo era discutir a criação da Unidade Técnica de Coordenação (UTC/CEE). Nessa ocasião, a deputada Teresa Leitão adotou uma postura moderada, direcionando sua crítica a uma questão de caráter técnico<sup>41</sup>. Em vez de questionar o processo de **privatização direta** da gestão educacional e escolar, que estava sendo proposto, a parlamentar preferiu indagar a necessidade de criação de uma entidade gestora, uma vez que, naquele momento, existia apenas um Centro de Ensino Experimental (CEE) em funcionamento, o CEEGP.

A atuação da parlamentar nessa reunião foi registrada no *site* da Alepe, como se pode observar no seguinte trecho:

Vice-presidente do colegiado, Teresa Leitão (PT), fez algumas ressalvas à matéria. **A parlamentar questionou a necessidade de se criar uma entidade gestora dos centros de ensino experimental, já que existe apenas uma unidade, o Ginásio Pernambucano (GP).** O encaminhamento dado à instituição foi controverso. O Estatuto do Magistério e o edital de convocação dos alunos, elaborado pela Secretaria Estadual de Educação, foram desobedecidos, originando, inclusive, algumas ações na Justiça, lembrou (ALEPE, 2004, *online*, grifo nosso).

A postura moderada de uma das mais influentes integrantes da sociedade política do campo progressista de Pernambuco, na época revelou-se um erro estratégico. Isso porque a criação da UCT/CEE, formalizada em 2004, confirmou-se posteriormente como um dos instrumentos centrais do processo de **privatização direta** da gestão educacional e escolar na rede pública estadual. Além disso, o avanço da CEEs foi destacado como uma resposta da então gerente do Procentro, Marilene Montarroyos, aos questionamentos da parlamentar, reafirmando, já naquele momento, indícios do projeto de expansão do modelo de gestão.

Com a expansão do Procentro, atores políticos vinculados ao governo da aliança direita e centro-direita passaram a construir um ideário de eficiência em torno desse modelo de gestão. Esse processo pode ser observado, por exemplo, na declaração do então deputado Raul Henry (PMDB)<sup>42</sup> durante a audiência pública realizada pela Comissão de Educação e Cultura, em maio de 2007, na cidade de Petrolina, situada na mesorregião do São Francisco

---

<sup>41</sup> Link de acesso: <https://www.alepe.pe.gov.br/2004/05/14/educacao-avalia-criacao-de-ucpcee/>

<sup>42</sup> Raul Henry foi Secretário de Educação de Pernambuco na época da articulação e implementação do Procentro entre 2001 e 2002.

Pernambucano. A declaração do parlamentar<sup>43</sup>, responsável pela solicitação da audiência, foi a seguinte:

É um projeto que começa como um piloto, mas que tem todas as condições de ser expandido, como já está acontecendo em Pernambuco. É claro que ele envolve uma ampliação do financiamento da educação. O Brasil gasta hoje aproximadamente R\$ 1.950 por aluno ao ano e, nesse modelo de educação, esse valor vai para R\$ 2.500, mas isso não é um custo que esteja fora das possibilidades do Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007, *online*).

Ainda nessa audiência, Marilene Montarroyos destacou a relação de custeio, defendendo, em sua perspectiva, a redução dos custos do financiamento da educação pública por parte do estado. Ao apresentar essa argumentação, afirmou:

A empresa privada entra com o investimento e o Estado entra só com o custeio. Então, o custo fica bastante razoável para deixar esses jovens realmente preparados para a vida. Eles passam o dia inteiro tendo três refeições, livro didático, fardamento e todo o tipo de laboratório para a prática pedagógica exitosa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007, *online*).

Contudo, como apontamos anteriormente, já em 2007, período em que ocorreu a audiência, havia indícios de uma significativa alteração no perfil de financiamento do Procento, com o estado passando a arcar com aproximadamente 96% dos custos do programa.

Outro aspecto significativo do modelo de **privatização direta** da gestão educacional e escolar, operado pelo Procento, refere-se à introdução de uma nova modalidade de fragmentação do professorado pernambucano. Esse processo se consolidou por meio da criação de uma arquitetura jurídica que permitia às organizações privadas, amparadas pela legislação que regulamentava as OSCIPs, como era o caso do ICE no âmbito do Procento, a contratação de professores. Essa prerrogativa poderia ser aplicada nos casos em que as vagas disponibilizadas pela gestão do Procento – ou seja, pelo ICE – não fossem preenchidas nos processos seletivos para atuação nas unidades de ensino geridas pelo programa.

Essa prática não apenas reforça o caráter da **privatização direta** da gestão educacional e escolar, mas também introduz um novo nível de precarização do professorado pernambucano. Esse modelo pode ser descrito como a constituição de uma camada do **professorado precariado sob contratação e gestão privada**<sup>44</sup>, em que docentes são contratados diretamente por organizações privadas que operam no campo educacional. Apesar de atuarem em unidades públicas de ensino, sua vinculação empregatícia ocorreria por meio

---

<sup>43</sup>Link de acesso: <http://www.camara.leg.br/noticias/100064-programa-de-ensino-medio-pernambucano-e-modelo-de-sucesso/>

<sup>44</sup> Essa categoria requer um aprofundamento teórico e empírico mais detalhado, que permita uma análise mais abrangente de suas implicações. Embora essa investigação não seja o foco central desta dissertação, optamos por mencioná-la, dada sua relevância na compreensão das tendências emergentes desses modelos de privatização direta da gestão educacional.

dessas entidades privado, estabelecendo um vínculo de trabalho ainda mais flexível e menos regulamentado. Esse processo tenderia a aprofundar o controle sobre a gerência do trabalho docente, impondo novas formas de supervisão e monitoramento.

Essa questão foi objeto de debate no Parecer do CEE/PE nº 03/2004, que identificou essa prática como uma anomalia no serviço público estadual, ao prever a possibilidade de contratação de professores alheios à administração pública do Estado de Pernambuco. Esse aspecto foi explicitado no item 1.5 do edital de seleção para a composição do quadro docente dos CEEs, conforme transcrição a seguir:

**1.5 do edital de seleção:** Fica resguardada à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, a prerrogativa de preencher vagas que não estejam aqui discriminadas, que não existam no quadro do Estado ou que não sejam preenchidas pelos candidatos classificados nesse Processo Seletivo (CEE/PE, 2004, p. 4).

O surgimento de uma nova camada do professorado precariado, agora sob contratação e gestão privada, previsto nos parâmetros estabelecidos pelo modelo de gestão do Procentro, merece, a nosso ver, uma investigação mais aprofundada. É fundamental verificar se essa modalidade de contratação tem sido replicada atualmente nos sistemas de ensino, identificando suas características comuns e os impactos na gestão educacional e escolar, caso sua existência seja confirmada.

Além disso, o modelo de gestão do Procentro instituiu um processo de **seleção direta dos estudantes** que ingressariam nos CEEs. Esse procedimento ocorreu pela primeira vez por meio da Portaria da SEDUC nº 127/2004, que regulamentou a seleção de discentes para o CEEGP. Vale ressaltar que esse edital de seleção foi instituído à revelia do CEE/PE, ou seja, sem consulta prévia aos órgãos consultivos responsáveis pela normatização da educação no estado, como pode ser observado no seguinte fragmento do parecer:

A solicitação de pronunciamento deste Conselho Estadual de Educação formulada pela Secretaria de Educação e Cultura não parece ter a finalidade de efetivamente ouvi-lo, nem a de ampliar a discussão sobre a matéria. É que, protocolada, neste Conselho, a mencionada solicitação, em 15.12.2003, em 15.01.2004, já se abrem as inscrições para a seleção do corpo discente, convenhamos, agravando ainda mais os fatos (CEE/PE, 2004, p. 14).

Essa **seleção direta de estudantes** já sinalizava uma tendência de centralização curricular dirigida às disciplinas de português e matemática, uma vez que estabelecia como critério de desempate as maiores notas nessas áreas. Esse movimento reforçou uma hierarquização entre as disciplinas, priorizando conteúdos de leitura, escrita e cálculo, secundarizando outros campos do conhecimento, como Filosofia, História, Sociologia e Artes. Não por acaso, trata-se de áreas que contribuem diretamente para o desenvolvimento do pensamento crítico e da percepção sobre os processos de reprodução social. Essa tendência já

reforçava a perspectiva de esvaziamento do valor sociocultural da educação destinada às classes populares.

Percebe-se, de modo tendencial, que esse modelo já expunha, ainda que de forma não explícita, a estreita relação entre a gestão **privatista direta**, evidenciada no Procentro, e a lógica gerencialista aplicada à educação. Esse vínculo estabeleceu uma via inicial para a criação de um modelo de ensino direcionado à mensuração do aprendizado, baseado em métricas e indicadores de eficiência nas disciplinas de português e matemática, um elemento central nas avaliações em larga escala que se consolidaram posteriormente no cenário educacional brasileiro.

Essas diretrizes acompanharam as políticas neoliberais implementadas com maior intensidade nos países da América Latina a partir da segunda metade da década de 1990, sendo aprofundadas nos anos 2000. De acordo com Braga (2017), esse conjunto de políticas refletiu-se, no caso brasileiro, em um maior rigor fiscal, associado a categorias como flexibilização, superexploração e expropriação. Esses processos afetaram não apenas a esfera produtiva, mas também a reprodução social, impactando diretamente as condições de vida das classes subalternas, o que inclui o acesso à escolarização.

### **8.1.3 Modernizar para conservar: síntese progressista como ação político-estratégica do primeiro ciclo de 2007 a 2016**

Essa era a conjuntura sociopolítica e educacional em que se encontrava o primeiro governo estadual de Eduardo Campos, em Pernambuco, e sob a qual se consolidou a “ruptura” com a política do Ensino Médio, anteriormente delineada pelo governo da União por Pernambuco por meio do Procentro.

Essa “ruptura” com o modelo adotado no Procentro não se deu de forma completa, mas configurou-se como um processo contraditório, marcado por elementos de *progressividade* e *regressividade* em relação às orientações político-ideológicas que caracterizavam o modelo anterior. Ao mesmo tempo em que introduzia elementos progressivos, preservava aspectos que reiteravam diretrizes da tese neoliberal, ainda que sob uma nova roupagem e uma orientação política-estratégica caracterizada, através do que Modonesi (2017) classificou como *síntese progressista*.

A caracterização da orientação e direção político-estratégica adotada pelos governos estaduais do PSB em Pernambuco, no período de 2007 a 2014, não constitui uma novidade do

ponto de vista analítico. Os aspectos correspondentes à *síntese progressista* foram assinalados, ainda que sem menção explícita, por Barbosa (2020) e Oliveira (2016), cujas pesquisas em teses e dissertações foram destacadas no quadro 9, referente às categorias de aproximação apresentadas na seção de revisão da literatura desta dissertação.

O que Modonesi (2017) aponta sobre a *síntese progressista*, e que nos parece representar, em certa medida, a orientação político-ideológica do primeiro governo estadual do PSB (2007-2010), refere-se à ativação antagônica, ainda que limitada, das classes subalternas. Esse processo foi impulsionado por meio das vozes dissonantes que se manifestaram contrárias ao modelo de gestão vigente, conforme discutido anteriormente nesta seção.

Contudo, essa ativação não impediu que as demandas das frações de classe que se opuseram ao modelo de gestão fossem reconfiguradas e conduzidas "desde cima", sob uma perspectiva alinhada à fórmula da *síntese progressista*. Essa estratégia, segundo Modonesi (2017), busca um equilíbrio entre orientações antineoliberais e neoliberais, constituindo um dos elementos centrais da política dos governos progressistas. No caso desta pesquisa, os governos do PSB que se iniciavam em Pernambuco.

Com a chegada do novo governo, iniciou-se a implantação de uma nova arquitetura jurídica, capaz de promover certo grau de “ruptura” com o modelo de gestão educacional anterior, ao mesmo tempo em que preservava alguns dos elementos fundamentais da orientação político-ideológica neoliberal, consolidada no estado entre 2002 e 2006. Essa nova arquitetura jurídica fundamentava-se, essencialmente, em dois dispositivos legais: a criação do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP/ME) e a Lei Complementar nº 125/2008, que instituiu o Programa de Educação Integral de Pernambuco (PEI).

Esses dois dispositivos introduziram novos elementos à política do Ensino Médio em Pernambuco, incorporando uma abordagem **modernizada** a conceitos oriundos do campo empresarial, como iniciativa, inovação e empreendedorismo, por exemplo. Ao mesmo tempo, reforçaram a retórica da ampliação da jornada escolar, uma perspectiva que ganhava força nas políticas educacionais daquele período. Além disso, o enfoque em modelos de escolas de referência consolidou-se como um elemento central da política educacional no estado, mantendo-se como uma característica preservada dentro da nova orientação e direção política-ideológica que se estabelecia.

Apesar de identificarmos elementos de continuidade, a nova orientação política também promoveu “rupturas”, ainda que limitadas ou, mais precisamente, modernizadas, no



sentido de recompor, a partir "de cima", a ordem dominante. Esse processo indica, inicialmente, a cooptação das demandas das classes subalternas, incorporando-as de modo político-estratégico no novo modelo de gestão. Como já destacado ao longo desta seção, a síntese dos elementos que caracterizaram essa “ruptura” com o modelo anterior pode ser apresentada da seguinte forma:

**Quadro 17.** Diferença entre os dois modelos da política do Ensino Médio

<b>DIMENSÕES</b>	<b>NO PROCENTRO</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>NO PEI</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>
<b>Modelo de gestão educacional e escolar.</b>	<b>Privatização direta</b>	Implementada por meio do Termo de Cooperação Técnica e Financeira entre a SEDUC e o ICE, com participação efetiva e direta do empresariado na gestão educacional da rede.	<b>Privatização indireta</b>	Realizada por intermédio de PPPs, sob uma nova arquitetura jurídica, estabelecida pela Lei Complementar nº 125/2008. Elementos privatistas foram introduzidos, especialmente no currículo escolar e na formação docente.
<b>Acesso à escola pública.</b>	<b>Seletividade direta</b>	Realizada por meio de editais de seleção de estudantes para ingresso nas unidades escolares geridas pelo ICE, dentro do Procentro.	<b>Seletividade indireta</b>	Viabilizada pela expansão das unidades de ensino de tempo integral, o que exclui, na prática, estudantes trabalhadores, uma vez que o regime de tempo integral

				inviabiliza a conciliação entre estudo e trabalho, mesmo em modalidades como estágio.
<b>Controle do trabalho da gestão escolar.</b>	<b>Controle direto/procedimental</b>	Exercido por meio de procedimentos padronizados, descritos no manual da TESE.	<b>Controle indireto/por conduta</b>	Realizado por meio de instrumentos de controle da conduta, sustentados pela vigilância permanente via tecnologias como o SIEPE. Além disso, ocorre uma cultura de cobrança entre os próprios docentes, impulsionada pelo bônus por desempenho das unidades escolares.

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2025.

O quadro acima ilustra como esse processo de "ruptura" se configurou. A abordagem comparativa apresentada evidencia a reorientação da política para o Ensino Médio, ao mesmo tempo em que permite identificar elementos de continuidade em relação ao modelo anterior. A manutenção de certos aspectos do modelo antecedente é um traço marcante da atuação do novo governo, o que evidencia a coexistência de tendências *progressivas* e *regressivas* nas políticas educacionais que viriam a ser implementadas.

Exatamente nesse aspecto, identificamos traços de uma variante da *revolução passiva* no contexto da política do Ensino Médio em Pernambuco. Ao analisarmos a perspectiva adotada pelos governos do campo progressista que se seguiram, especialmente as orientações político-estratégicas implementadas entre 2007 e 2010, observamos eventuais concessões às classes subalternas como mecanismo para neutralizar sua ativação, uma vez que, em geral, tais grupos reivindicam um maior grau de ruptura da ordem vigente.

A adoção político-estratégica na fórmula da *síntese progressista* estabeleceu um cenário marcado pela dialética da *progressividade-regressividade*, constituída por elementos de proporção, contradição e tendências dominantes. Neste contexto, esta pesquisa concentrou-se na análise dos traços predominantes entre os elementos *progressivos* e *regressivos* do modelo de gestão implementado entre 2007 e 2022.

Ademais, o modelo antecedente caracterizou-se pela **privatização direta** da gestão educacional e escolar, com a participação ativa do empresariado na rede pública de ensino, por meio da atuação do ICE. Essa atuação foi respaldada pelo Convênio de Cooperação Técnica e Financeira nº 21/2003, que normatizou a submissão do setor público ao empresariado. Esse aspecto foi sinalizado pelo Ministério Público de Pernambuco (MPPE) por meio da Recomendação Conjunta nº 3/2003. Naquele momento, o órgão indicava a interferência indevida do setor privado na esfera da Administração Pública.

Tal apontamento ocorreu quando, no documento, o MPPE classificou como indevida a transferência da gestão pública ao setor privado, caracterizando o elemento da **privatização direta** da gestão educacional e escolar na rede de ensino estadual. Essa indicativa pode ser observada no seguinte trecho:

[...] que este instrumento de cooperação técnica prevê a possibilidade do Conveniente Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação - ICE, participar da escolha dos 'polos microrregionais' a serem selecionados para o desenvolvimento do projeto que compõe seu objeto (cláusula terceira, I, a), bem como interferir na fixação dos critérios de escolha do corpo docente e discente que irão compor os centros experimentais de ensino (cláusula terceira, I, c), **adentrando, dessa forma, na regulamentação de matéria cuja gestão é própria e exclusiva da Administração Pública, que, por sua vez, deve apenas permitir 'a participação do particular na gestão e não a transferência da gestão ao particular'**, no estabelecimento dessa nova forma de parceria com entidade civil na área de educação, onde 'o convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do convênio', tudo em face do que prescrevem os princípios constitucionais norteadores das atividades desenvolvidas pela Administração, em especial o da legalidade e, também, em razão do interesse público que constitui sua finalidade precípua (Parecer CEE/PE, 2004, p. 12, grifo nosso).

Outro elemento característico do modelo de gestão implementado no Procentro, por meio do ICE, era a **seletividade direta** do corpo docente e discente destinado a compor as unidades de ensino sob a gestão do programa. Esse aspecto pode ser evidenciado nos editais de seleção para o ingresso de estudantes e professores nos CEEs. Não por acaso, a **seletividade direta** de estudantes tornou-se um dos principais pontos de crítica dos movimentos populares, que se posicionavam contra o modelo de gestão adotado, argumentando que tal prática resultava em um processo de exclusão e elitização dentro da rede pública de ensino.

Além dessas duas dimensões estruturantes, coexistia o componente de **controle direto** do trabalho da gestão escolar, fundamentado na introdução de procedimentos padronizados advindos do mundo da produção. Esses procedimentos introduziam no ambiente escolar os conceitos empresariais de medição e eficiência, dirigidos à obtenção de resultados, os quais foram sintetizados no manual operacional do ICE, denominado Modelo de Gestão – Tecnologia Empresarial Socioeducacional (TESE), estruturado em três etapas: Medição, Avaliação e Recompensa.

A adoção de procedimentos típicos do campo empresarial (*ethos empresa*) é justificada no manual da TESE, ao defender que a gestão escolar não se difere da gestão de uma empresa, como observado no trecho:

**A gestão de uma escola pouco difere da gestão de uma empresa.** Na realidade, em muitos aspectos, a gestão de uma escola apresenta nuances de complexidade que não se encontram em muitas empresas. Assim sendo, nada mais lógico do que partir da experiência gerencial empresarial acumulada para desenvolver ferramentas de gestão escolar (ICE, s/d, p. 3, grifo nosso).

Em termos da defesa de uma escola pública e de gestão pública, como argumenta Freitas (2018), o papel que emerge da natureza democrática da escola pública já seria suficiente para descaracterizar tal associação. No entanto, a despeito disso, o modelo de gestão privatista do Procentro, utiliza-se de procedimentos padronizados para controlar o trabalho da gestão escolar. O próprio manual da TESE, estruturado como uma espécie de *check-list*, evidencia o **controle direto** sobre a gestão escolar, mitigando a possibilidade de uma atuação crítica, ao promover um padrão restrito de atuação da gestão.

O elemento do **controle direto** da gestão escolar, aqui destacado, não exclui a possibilidade de reconhecer, como aponta Barbosa (2020), que o modelo de gestão sintetizado no manual da TESE não se limita a um caráter meramente procedimental. Ele também incorpora um componente moral, ou melhor, um processo de subjetivação. Trata-se de uma normativa que impõe prescrições sobre o que deve ser o trabalho da gestão escolar, e não

necessariamente reflete o que de fato ocorre no cotidiano das escolas. Esse aspecto nos leva a questionar se esse modelo pode realmente ser considerado um retrato fiel da realidade escolar que menciona, especialmente no que diz respeito à experiência do Procentro, descrita no manual da TESE.

#### 8.1.3.1 Elementos modernizadores do modelo de gestão gerencialista aplicada à educação em Pernambuco

Com o início do ciclo progressista nos governos estaduais de Pernambuco, a política para o Ensino Médio passou por mudanças estruturais. A partir do novo modelo de gestão, foram incorporados elementos modernizadores à gestão educacional e escolar da rede estadual de ensino. Entre os aspectos que marcaram uma "ruptura" parcial com o modelo anterior, destacam-se a **privatização indireta**, o **controle indireto** do trabalho da gestão escolar e a **seletividade indireta** no acesso de estudantes às unidades de ensino que ofertam o Ensino Médio.

Essas transformações alteraram a forma de operar a incorporação e a intensificação do **ethos empresarial** na educação pública do estado, evidenciando aspectos da estratégia modernizadora adotada pelo novo governo. Tais alterações ocorreram inicialmente através das novas diretrizes para o PMGP. No campo da educação, com a instituição do Modelo integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, a gestão da educação passou a integrar uma estrutura centralizada, pautados nos princípios gerencialista, com especial atenção a gestão por resultados. Essa nova arquitetura jurídica ampliou os mecanismos de controle, monitoramento e avaliação, intensificando a influência de princípios empresariais na gestão educacional e escolar.

Nas subseções a seguir, analisaremos cada um desses elementos em detalhe, abordando os aspectos que caracterizaram o processo de "ruptura" dentro da fórmula da **síntese progressista**. Esse fator político-estratégico marcou a atuação dos governos progressistas que se iniciavam naquele período, evidenciando a reconfiguração da política para Ensino Médio no estado.

##### 8.1.3.1.1 *Privatização indireta, controle indireto e seletividade indireta: mudança estratégica do empresariado*

Em 2007, o governo de Eduardo Campos deu continuidade ao Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento de Pernambuco (PNAGE/PE), originalmente instituído pelo Decreto nº 29.289/2006. Apesar da manutenção do projeto, a nova gestão promoveu alterações político-estratégicas, destacando-se a transferência de sua gestão para a Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG).

Posteriormente, essa mudança revelou-se central para a compreensão do processo de modernização e sistematização do novo modelo de gestão, que, naquele momento, ainda estava em fase de consolidação. A alteração permitiu que a gestão da educação, assim como de outros setores, fosse integrada a uma estrutura central, orientada pela busca por eficiência e controle de resultados. Esse deslocamento ocorreu, sobretudo, a partir da implementação do PMGP/ME.

Conforme apresentaremos adiante, ao integrar a gestão da educação a uma estrutura centralizada, representada pela SEPLAG e pautada em princípios da gestão empresarial, o governo estadual sistematizou e intensificou a introdução de mecanismos de controle na educação pública estadual. Esses mecanismos estiveram sustentados em métodos de monitoramento, avaliação, desempenho e responsabilização, constituindo a etapa inicial de um processo de modernização dirigido à construção de um modelo de gestão educacional e escolar orientado por resultados.

Ao seguir as diretrizes do modelo gerencialista, o PMGP, implementado pelo governo estadual de Pernambuco, foi idealizado e estruturado por meio de parcerias com o empresariado, realizadas por intermédio de consultorias às organizações vinculadas ao setor privado. Entre as organizações empresariais envolvidas na elaboração desse modelo de gestão, que seria posteriormente modernizado e sistematizado ao longo dos governos do ciclo progressista, estavam o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) e o Movimento Brasil Competitivo (MBC).

O MBC teve participação ativa desde os primeiros meses do governo de Eduardo Campos, ainda em 2007, prestando assessoria a órgãos como a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e a Controladoria Geral do Estado (SECGE). No entanto, sua maior influência foi exercida na SEPLAG, onde colaborou diretamente na elaboração dos objetivos estratégicos, na definição das metas de desempenho e na implementação de mecanismos de monitoramento permanente dos resultados nos setores da educação, segurança e saúde.

A atuação dessa organização foi registrada no documento *Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e avanços*, publicado em 2014. O relatório descreve os elementos que estruturaram, até aquele momento, o modelo de gestão implementado pelo

governo estadual a partir de 2007. Entre os pontos destacados, evidencia-se o papel do MBC na idealização e elaboração inicial desse modelo, conforme pode ser observado no seguinte trecho:

**Nos primeiros meses de 2007, a SEFAZ e a SECGE tiveram o apoio do Movimento Brasil Competitivo (MBC)** para a contratação de consultoria externa que realizou um trabalho para a melhoria e otimização de suas rotinas, em especial, nas atividades vinculadas às áreas de receita e de racionalização dos gastos. Também foram contratados 50 consultores temporários para viabilizar as novas funções que a SECGE deveria assumir. [...]

**Metodologias tais como a gestão matricial da despesa e da receita, desenvolvida pela empresa de consultoria Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), introduzidas por modelos também inovadores de fomento de políticas de gestão (via Movimento Brasil Competitivo, por exemplo),** foram fundamentais para mudar o paradigma da repressão fiscal típico da administração federal (voltado à geração de superávit para fazer face ao serviço da dívida) para algo mais próximo à geração de ganhos de eficiência e eficácia fiscal (voltado ao aumento da capacidade de investimento). Estas inovações foram essenciais para o enfrentamento dos efeitos da crise de 2008 sobre a economia dos estados: queda de arrecadação, esgotamento fiscal e endividamento (MARINI; FALCÃO, 2014, p. 66-148).

O INDG também desempenhou um papel importante como aparelho de hegemonia na estruturação do modelo de gestão que estava sendo consolidado. De acordo com o relatório *Modelo de Gestão de Pernambuco 2008 a 2022*, elaborado pela SEPLAG, por intermédio do Instituto de Gestão de Pernambuco (IGPE), com o objetivo de sistematizar os métodos, técnicas, ferramentas orientadoras do modelo de gestão Todos por Pernambuco, o INDG foi considerado uma referência entre as organizações empresariais que serviram de base para a construção do novo modelo, sendo considerado um exemplo de gestão exitosa.

A participação do INDG na formulação inicial do modelo de gestão Todos por Pernambuco foi registrada no relatório da seguinte forma:

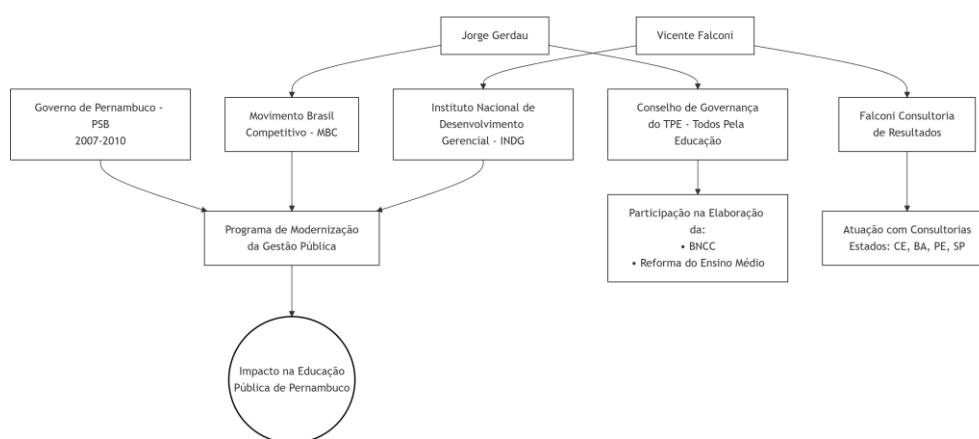
A estruturação do Modelo Todos por Pernambuco iniciou-se com o benchmarking realizado pelos profissionais da SEPLAG frente a outros atores, que **implementaram no País Modelos de Gestão exitosos**. Foram visitados, dentre outros, os governos de Minas Gerais e do Ceará, as Prefeituras Municipais de Curitiba e Porto Alegre e empresas privadas (Açominas, Symnetics, Companhia Vale do Rio Doce e INDG). (PERNAMBUCO, 2022b, p. 5, grifo nosso).

A influência desses dois aparelhos de hegemonia evidencia a significativa participação do empresariado na idealização e articulação de modificações estruturais na institucionalidade da sociedade política dos governos estaduais do ciclo progressista em Pernambuco. A presença ativa dessas organizações na construção do modelo de gestão, atuando como principais orientadoras dos rumos da Administração Pública, assinala o início da consolidação de uma hegemonia empresarial dentro dos governos do campo progressista no estado.

Nesse sentido, os aspectos estruturantes da construção da hegemonia empresarial em Pernambuco, passaram a impactar diretamente a educação pública. Um dos elementos centrais desse processo é a articulação em redes de influência, envolvendo a participação do setor empresarial na construção do modelo de gestão. Essas mesmas organizações, por meio de seus principais empresários, passaram a ocupar espaços estratégicos de liderança em organizações e fundações privadas que atuam no campo educacional.

Para ilustrar esse processo, estruturamos a articulação em rede do MBC e do INDG, bem como a participação dos empresários que os representavam, evidenciando as conexões entre o empresariado e organizações privadas que passaram a exercer uma forte influência na implementação das políticas educacional.

**Figura 6** – Articulação em rede entre governo de Pernambuco e organizações empresariais



**Fonte:** Pernambuco, (2022, b). Elaborado pelo autor, 2025.

Esse movimento de deslocamento do empresariado, da administração pública em geral para uma atuação mais específica no campo educacional, por meio de organizações privadas e empresas de consultoria, representa uma modificação significativa na estratégia desse setor. Com essa mudança, o empresariado deixa de atuar diretamente na privatização de escolas e sistemas de ensino para operar, por exemplo, na oferta de consultorias aos sistemas educacionais, na formação de professores e gestores escolares e na comercialização de materiais didáticos, geralmente no formato de Sistemas Apostilados de Ensino (SAEs), caracterizando o que estamos designando de **privatização indireta** da educação pública, especialmente no campo da gestão educacional e escolar.

No caso das consultorias aos sistemas de ensino, essas organizações apresentam o conhecimento técnico-gerencial como um recurso essencial para tornar a gestão educacional



mais eficiente e voltada à obtenção de resultados melhores nos índices educacionais. Um exemplo desse modelo é a Falconi Consultoria, que destaca em seu portfólio a atuação na melhoria da eficiência e do desempenho educacional em diversas regiões do país. Em seu site institucional, a empresa informa que, em 2023, prestou consultoria para a educação pública da capital do Rio de Janeiro, do município de Angra dos Reis (RJ), da região Sul do estado do Rio de Janeiro e do estado do Mato Grosso<sup>45</sup>.

A empresa descreve sua atuação como um fator determinante para a melhoria da educação no Brasil. No site oficial, a Falconi menciona:

Corroborando o sucesso da consultoria para a educação nacional, estão os diversos resultados positivos das escolas que contaram com o apoio da Falconi no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). **Só neste ano, com dados divulgados referentes a 2023, a parceria com prefeituras obteve números significativos e históricos, como nos ensinos públicos da capital do Rio de Janeiro, de Angra dos Reis, região Sul do estado do Rio, e do estado do Mato Grosso** (*Site institucional da Falconi Consultoria, s/d, online, grifo nosso*).

Essas mesmas organizações também desempenharam um papel central como aparelhos de hegemonia na idealização de modelos de gestão educacional descentralizados. Pautados em orientações gerencialistas, esses modelos anunciam a descentralização como um elemento essencial para o sucesso dos sistemas de ensino nos *rankings* educacionais. Nesse contexto, identifica-se um dos principais mecanismos estratégicos do empresariado na educação: a apropriação, por parte do mercado, de conceitos fundamentais que compõem a gestão democrática na educação.

A descentralização é um dos conceitos mais impactados pela **gramática do mercado aplicada à educação**. Os elementos que estruturam essa mutação lexical, apreendida pelo setor empresarial, estão descritos no quadro 12 desta dissertação. Nele, demonstramos que a descentralização tem sido reinterpretada sob uma ótica mercadológica, sendo associada ao conceito de flexibilização. Esse deslocamento semântico tem implicações profundas, pois introduz elementos segregadores entre os sistemas de ensino, seja por meio da adequação dos currículos e metodologias às demandas específicas do mercado em cada região, seja pela diferenciação no financiamento, que decorre da desigualdade nas fontes de arrecadação dos sistemas de ensino.

A Falconi Consultoria ilustra bem o fenômeno de apropriação de conceitos vinculados à gestão democrática no contexto educacional. A organização associa a descentralização ao conceito de autonomia, argumentando que ambos permitem uma maior adaptação das práticas

---

<sup>45</sup> Disponível em: <http://falconi.com/insights/ideb-2023-como-a-falconi-ajuda-na-evolucao-da-educacao-publica/>

pedagógicas às realidades locais. No entanto, essa abordagem condiciona a descentralização e a autonomia à introdução de mecanismos rigorosos de controle e avaliação, o que tende a limitar a participação crítica da comunidade escolar na tomada de decisões.

Em outros termos, esses conceitos passam a ser subordinados e vinculados diretamente ao que Laval (2016) denominou de *productivity-centred* (centrados na produtividade). Nesse sentido, descentralização e autonomia no campo educacional tornam-se dispositivos alinhados a mecanismos de responsabilização dos professores e gestores escolar. A tendência observada no campo da gestão educacional e escolar, portanto, é a adoção da descentralização como "gestão por demanda", orientada pelo desempenho nos *rankings* educacionais e pela centralidade na eficiência gerencial.

No caso citado, a Falconi Consultoria exemplifica essa abordagem ao apresentar um caso de consultoria que a empresa descreve como "bem-sucedido":

Em 2019, a consultoria atuou em uma grande capital brasileira que apresentava uma grande disparidade nos resultados entre escolas da rede municipal. **O planejamento foi implementar uma gestão descentralizada, dando maior autonomia para os diretores das escolas, ao mesmo tempo em que estabeleceu mecanismos de controle e avaliação rigorosos.** Essa abordagem permitiu uma maior adaptação das práticas pedagógicas às realidades locais, o que se traduziu em uma melhoria homogênea no desempenho das escolas, refletida no aumento do Ideb (*Site institucional da Falconi Consultoria, s/d, online, grifo nosso*).

A apropriação de conceitos democráticos pelo empresariado expõe contradições estruturais nesse processo. No caso da descentralização e da autonomia escolar, observa-se uma contradição evidente: ao mesmo tempo em que se promete maior autonomia aos gestores escolares, impõem-se mecanismos mais rígidos de controle e responsabilização.

Nessa perspectiva, os conceitos de descentralização e autonomia são reconfigurados como elementos estratégicos que operam no sentido de uma maior intensificação da regulação do trabalho pedagógico e da gestão escolar. Essas práticas resultam na crescente subordinação das escolas a metas de desempenho e produtividade, geralmente definidas pelo poder central, com pouco espaço para a participação efetiva dos agentes escolares na construção das diretrizes educacionais.

Há ainda outro elemento dessa contradição, que se torna ainda mais evidente quando analisamos o modelo de gestão adotado por Pernambuco. As organizações privadas que assessoraram o governo estadual na estruturação desse modelo, como já mencionado, atualmente descrevem a descentralização como um imperativo para o "sucesso" dos sistemas de ensino. No entanto, contraditoriamente, o modelo que essas mesmas organizações ajudaram a idealizar e implementar baseia-se em uma arquitetura jurídica centralizadora. Ou

seja, a descentralização é discursivamente apresentada como modelo de “sucesso”, mas, na prática, converte-se em mera fachada para a manutenção da centralização em praticamente todos os âmbitos de atuação da gestão educacional escolar.

Alguns dos aspectos centralizadores do modelo de gestão podem ser evidenciados na Lei Complementar nº 141/2009, que instituiu formalmente o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Esse modelo é descrito no relatório *Modelo de Gestão de Pernambuco 2008 a 2022* como resultados de um trabalho desenvolvido pela SEPLAG em conjunto com organizações parceiras, entre elas, o MBC e o INDG.

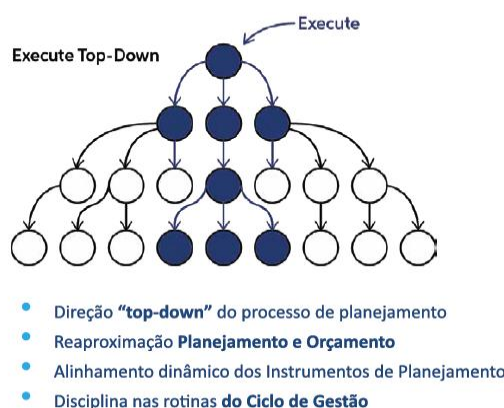
Entre os elementos que compõem esse modelo de gestão integrada, destaca-se o artigo 3º, que dispõe:

**Art. 3º** O Modelo Integrado de Gestão é a organização sistêmica das funções relacionadas com os instrumentos formais de planejamento e ferramentas de gestão adotadas pela Administração Pública Estadual. [...]

**II** - Ferramentas de gestão: metodologias e práticas gerenciais desenvolvidas nas áreas da ciência da administração, aplicáveis ao setor público (PERNAMBUCO, 2009, *online*).

Entre as metodologias gerenciais incorporadas ao Modelo Integrado de Gestão adotado em Pernambuco, destaca-se a metodologia *Top Down* (de cima para baixo). Essa abordagem gerencial sugere um modelo altamente centralizado, no qual as principais deliberações são tomadas pelo poder central e, posteriormente, repassadas para os diferentes setores da Administração Pública, incluindo a educação. A figura a seguir, retirada do relatório *Modelo de Gestão de Pernambuco 2008 a 2022*, exemplifica a aplicação da metodologia *Top Down* no Modelo Integrado de Gestão adotado no estado:

**Figura 7** – Metodologia *Top Down* adotada no modelo integrado de gestão



**Fonte:** *Modelo de Gestão de Pernambuco 2008 a 2022*, Pernambuco, (2022b)

Alinhado ao Modelo Integrado de Gestão, o sistema foi desenhado para garantir que a formulação das políticas públicas implementadas pelo estado permaneça sob o controle do poder central. Isso significa que a definição do planejamento estratégico (*Mapa da Estratégia*) é centralizada na SEPLAG, enquanto os demais setores da administração pública assumem a responsabilidade de adequar suas ações conforme os métodos, técnicas e ferramentas gerenciais estabelecidos, visando o cumprimento das metas estratégicas. Esse modelo, portanto, tende a mitigar o acesso aos espaços decisórios, restringindo a participação direta de outros setores no plano estratégico.

Para operacionalizar essa estrutura de cunho centralizador, o governo estadual, por meio da SEPLAG e seus parceiros, introduziu mecanismos de monitoramento e controle dos processos administrativos e operacionais. Entre as metodologias adotadas, destaca-se inicialmente o método PDCA, sistematizado como um modelo específico e nomeado Ciclo de Gestão de Políticas Públicas. Essa abordagem se desdobra em quatro etapas principais:

- **Formulação** (*P – Planejar*): definição das diretrizes estratégicas e dos objetivos a serem alcançados;
- **Implementação** (*D – Executar*): operacionalização das ações planejadas em cada setor da administração pública;
- **Monitoramento** (*C – Checar*): acompanhamento e análise de desempenho, visando identificar desvios em relação às metas estabelecidas;
- **Avaliação** (*A – Agir*): ajustes e correções no planejamento e nas políticas implementadas, garantindo alinhamento contínuo com os objetivos estratégicos.

É preciso destacar que o método PDCA foi resgatado do manual da TESE e permaneceu como um elemento importante no processo inicial de estruturação no novo modelo de gestão. Afinal, trata-se de um método estruturado com base em princípios típicos da gestão empresarial, dirigidos para o monitoramento e controle dos processos produtivos. Portanto, o resgate do método PDCA, associado à lógica da padronização procedimental anteriormente aplicada à gestão escolar, evidencia a continuidade dos elementos gerencialistas na gestão pública. Tal aspecto revela que o processo de modernização que sustentou o novo modelo de gestão não significou uma “ruptura” estrutural, mas uma reconfiguração estratégica pautada pela dialética modernização-conservação, com o objetivo de preservar e, ao mesmo tempo, aprofundar os métodos e técnicas de controle gerencialistas.

Ademais, o planejamento estratégico do governo, conforme estabelecido no Modelo Integrado de Gestão, fica inicialmente sob a responsabilidade da SEPLAG. Esse órgão central é responsável por elaborar o Mapa Estratégico, um instrumento que define as metas

prioritárias para cada setor da Administração Pública estadual. Além da formulação do Mapa Estratégico, a SEPLAG também coordena a sistemática de monitoramento dos resultados, garantindo que as metas estabelecidas sejam acompanhadas permanentemente. Essa dinâmica é descrita no relatório de gestão, conforme o seguinte trecho:

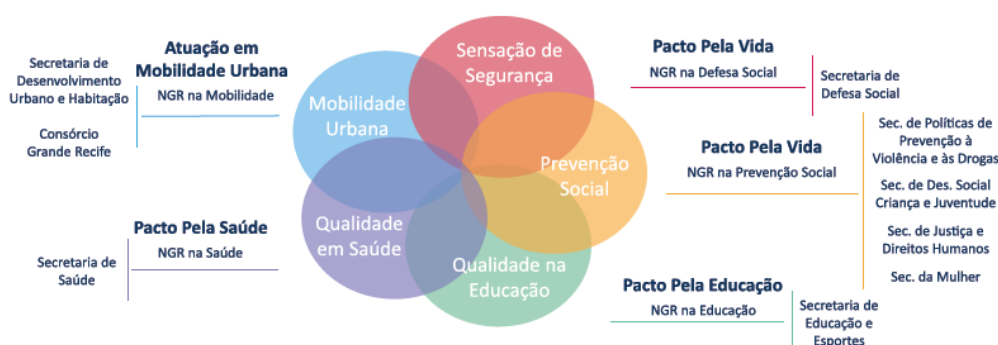
O processo inicia com a solicitação da secretaria/órgão para implantar o planejamento estratégico, a SEPLAG analisa a demanda e as prioridades do Governo e define um cronograma de atuação, tendo como produto final a entrega do **Mapa Estratégico Organizacional e a sistemática de monitoramento** (PERNAMBUCO, 2022b, p. 12, grifo nosso).

Com o objetivo de incorporar novos mecanismos de controle do desempenho dos agentes e instituições públicas, o modelo de gestão adotado pelo governo estadual instituiu os Núcleos de Gestão para Resultados (NGRs). Esses núcleos foram criados por meio do Decreto nº 39.336/2013 e ficam sob a coordenação do órgão central, representado pela SEPLAG.

De acordo com o relatório de gestão, a SEPLAG é responsável por monitorar os resultados em diferentes setores do serviço público estadual, incluindo a educação, por intermédio dos NGRs (PERNAMBUCO, 2022b). Esses núcleos desenvolvem mecanismos gerencialistas de acompanhamento permanente das metas estabelecidas no Mapa Estratégico do estado, garantindo que os indicadores estratégicos definidos pelo Modelo Integrado de Gestão sejam priorizados pelos agentes públicos.

A estrutura organizacional dos NGRs é discriminada no relatório de gestão da seguinte forma:

**Figura 8 – Estrutura organizacional dos NGRs**



**Fonte:** *Modelo de Gestão de Pernambuco 2008 a 2022*, Pernambuco, (2022b)

A análise da estrutura organizacional dos NGRs, particularmente do NGR-Educação, revela que a SEE/PE está subordinada ao núcleo, que, por sua vez, subordina-se à SEPLAG.

Essa arquitetura institucional evidencia o caráter centralizador do Modelo Integrado de Gestão, reafirmando a prevalência de mecanismos de controle verticalizado no âmbito da gestão educacional do estado.

Além disso, ao examinarmos a normativa que regulamentou os NGRs, identificamos uma intenção explícita do governo estadual de transformar o mecanismo de gestão por resultados em um elemento estruturante do conceito de valor público. Esse objetivo é delineado nos seguintes artigos do Decreto nº 39.336/2013:

Art. 1º Ficam instituídas, no âmbito do Poder Executivo Estadual, as diretrizes para os Programas de Gestão por Resultados com geração de Valor Público.

Art. 3º As Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo Estadual que prestem serviços diretamente à população devem envidar esforços para **adoção do modelo de Gestão por Resultados como instrumento para obtenção de Valor Público** (PERNAMBUCO, 2023, *online*, grifo nosso).

Em nossa análise, ao inserir a educação no conjunto de setores da Administração Pública cujo valor público é definido com base em resultados mensuráveis em curto prazo, a gestão estadual desvia a escola pública de sua função primordial. Isso ocorre porque, ao serem submetidas a um modelo de prestação de contas e responsabilização, as escolas passam a concentrar seus esforços na produção de evidências de eficiência, em detrimento de seu caráter político e sociocultural.

Nesse contexto, Laval (2016) aponta que as regras gerais do direito público tendem a ser gradualmente substituídas por normativas de caráter formal, orientadas pelos princípios práticos de eficiência na prestação de serviços ao cliente. Além disso, há um outro aspecto crítico: a suposição de que os processos de avaliação aos quais as escolas são submetidas seriam instrumentos neutros de cumprimento de metas. No entanto, como nos alerta Freitas (2018), esses processos não são isentos de interesses políticos e ideológicos, ao contrário, tendem a reforçar a adoção de elementos de caráter gerencialistas, em detrimento de uma perspectiva educacional democrática.

No caso de Pernambuco, a incorporação formal da educação ao Modelo Integrado de Gestão deu-se a partir da inclusão no programa Pacto pela Educação, instituído em 2011. De acordo com o relatório *Modelo de Gestão de Pernambuco* (PERNAMBUCO, 2022b), a incorporação é legitimada pelo argumento da necessidade de adoção de um padrão de gestão em rede e de um monitoramento intensivo, estruturado a partir de indicadores e metas direcionados ao setor educacional.

Na área educacional, a SEPLAG, enquanto órgão central, formulou ações estratégicas direcionadas à SEE/PE, as quais incluem instrumentos de pactuação de metas, mecanismos de

mediação e monitoramento periódico dos resultados escolares, bem como a implementação de políticas de bônus por desempenho. A respeito dos objetivos do Pacto pela Educação, o relatório registra a seguinte formulação:

O objetivo estratégico é elevar o nível de escolaridade e qualidade da educação pública e promover ações de incentivo à cultura. **Os indicadores estratégicos são o aumento do desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE).** A temática é acompanhada pelo Núcleo de Gestão para Resultados na Educação (NGR-SEE). (PERNAMBUCO, 2022b, p. 17, grifo nosso).

Conforme já sinalizado, a centralidade desse modelo recai sobre resultados mensuráveis em curtíssimo prazo, sendo os principais indicadores estratégicos o IDEB e o IDEPE. De acordo com o relatório *Todos por Pernambuco* (Marini e Falcão, 2014), no início do processo houve resistência por parte dos docentes quanto à inserção da educação no modelo de gestão por resultados. Sobre esse aspecto, o relatório registra:

As visitas realizadas em 2011 às Gerências Regionais de Educação (GRE) e às escolas que participaram do Pacto pela Educação contribuíram para dirimir as resistências das áreas com a Gestão por Resultados. Ao conhecerem a proposta e o objetivo a ser alcançado, as escolas se interessavam pelo Pacto. Relato de uma analista do Núcleo de Gestão por Resultados na Educação (MARINI; FALCÃO, 2014, p. 110).

A despeito da resistência inicial por parte dos docentes, a educação rapidamente passou a ocupar uma posição central dentro da estrutura do Modelo Integrado de Gestão, sendo prioritariamente orientada para a obtenção de resultados nos indicadores educacionais, que compõem os *rankings* de desempenho entre os estados da federação, via seus respectivos sistemas de ensino. A rápida expansão do Pacto pela Educação na rede estadual de ensino de Pernambuco é registrada por Marini e Falcão (2014), que descrevem que, entre 2011 e 2012, o programa monitorava 300 escolas que ofertavam o Ensino Médio. No ano seguinte, em 2013, todas as 760 unidades da rede estadual passaram a ser monitoradas pelo NGR-Educação.

Essas ações do governo estadual marcam a introdução de uma verdadeira catedral gerencialista, que impulsiona a atuação do empresariado na educação. Esse movimento não apenas fortalece a lógica do mercado dentro da gestão educacional e escolar, mas também impacta diretamente a formação continuada dos docentes, especialmente daqueles que ocupam cargos de gestão escolar. Com a intensificação da incorporação de elementos gerencialistas na gestão da educação, os professores são cada vez mais pressionados a assumirem um perfil empresarial, orientados por uma racionalidade gerencialista centrada em elementos como: eficiência, produtividade e competitividade.

Esse processo também evidencia uma mudança na forma de atuação do empresariado no campo educacional. O setor privado tende a ajustar sua estratégia político-ideológica conforme o ordenamento dos partidos políticos que ocupam o poder, moldando sua atuação de acordo com os interesses governamentais de cada período. O caso de Pernambuco ilustra essa estratégia: a arquitetura jurídica desenhada no modelo de gestão estadual demonstra como o empresariado reformulou sua estratégia, de uma atuação direta (**privatização direta**) para um modelo de atuação indireta (**privatização indireta**). Ao invés de intervir diretamente na gestão educacional e escolar da rede estadual de ensino, como ocorreu no período do Procento, o empresariado passou a estruturar um modelo de gestão centralizado e orientado pelos princípios gerencialistas. Assim, poderia, por exemplo, atuar com consultorias e formação de professores e gestores escolares.

A mudança na maneira de operar do empresariado, também marca uma alteração na forma do controle do trabalho docente e da gestão escolar. Nesse novo modelo, a autorregulação imposta como forma de controle, passou a ocupar um papel central na regulação do trabalho da gestão escolar, reforçando mecanismos de vigilância e responsabilização. Apesar disso, não se trata de uma desconsideração das formas tradicionais de controle, mas de uma reconfiguração dessas práticas sob a lógica das modernizações neoliberais. Nesse contexto, o uso de instrumentos tecnológicos, fortaleceu ainda mais a lógica da vigilância permanente, ampliando os meios pelos quais o controle sobre a gerência do trabalho da gestão escolar é realizado.

O elemento da tecnologia, embora desempenhe um papel fundamental na configuração do novo modelo de gestão educacional, não é o único fator estruturante desse processo. A lógica da autorregulação imposta como forma de controle da conduta se inicia, na verdade, com um hibridismo estratégico entre conceitos importantes às demandas da classe trabalhadora. Um desses elementos já estava presente no plano de governo da Frente Popular de Pernambuco, em 2006, onde a gestão democrática era associada diretamente a gestão gerencial, tentando estabelecer um vínculo entre dois paradigmas antagônicos: o democrático e o gerencialista, o que caracteriza a tentativa de conciliar elementos inconciliáveis.

Esse hibridismo, que se tornaria amplamente presente nas políticas públicas implementadas pelo ciclo progressista em Pernambuco, especialmente no campo educacional, exigia a criação de sistemas de controle interno e externo para garantir sua operacionalização. No que se refere ao controle externo, o próprio plano de governo estabeleceu a necessidade de criação de um sistema estadual de Avaliação de Políticas Públicas, justificado nos seguintes termos:



[...] **um sistema estadual de Avaliação de Políticas Públicas precisa urgentemente ser implementado** visando a: a) construir e controlar indicadores de desempenho com critérios de eficiência e eficácia de modo a mensurar o custo-benefício das ações para a sociedade e para a gestão; e b) instituir comitês de avaliação e administração das políticas públicas, que deverão ter representantes técnicos do legislativo, com a finalidade de propor e avaliar as ações e os ajustes de metas (FRENTE POR PERNAMBUCO, 2006, p. 69, grifos nossos).

Essa parte do documento evidencia como a introdução do controle gerencial foi concebida como um elemento estruturante do governo progressista desde sua proposta inicial, sinalizando uma atuação político-estratégica que se apoiou na suposta associação entre a gestão democrática e o *ethos empresa*, apresentado no documento, como sinônimo de eficiência para o setor público. Assim, a gestão democrática, passou a ser, em certa medida, condicionada à existência de mecanismos de controle da produtividade e do desempenho dos agentes públicos, deslocando sua essência participativa para uma estrutura regulada pela racionalidade gerencialista.

Essas iniciativas do governo estadual consolidam aquilo que se pode denominar de uma catedral gerencialista, cuja dinâmica estimula a crescente intervenção do empresariado na educação. Esse processo não apenas fortalece a lógica mercadológica no campo da gestão educacional e escolar, mas também repercute de forma significativa na formação continuada dos docentes, sobretudo dos que ocupam cargos de gestão escolar. A intensificação da penetração de elementos gerencialistas no âmbito educacional produz, assim, uma pressão constante para que gestores e professores assumam um perfil empresarial, orientado por uma racionalidade gerencialista estruturada nos princípios de eficiência, produtividade e competitividade.

Tal processo também evidencia uma mudança na forma de atuação do empresariado no campo educacional. O empresariado tende a ajustar sua estratégia conforme a orientação do partido político atuante em cada período. O caso de Pernambuco ilustra essa estratégia. Isso pode ser observado na arquitetura jurídica do modelo de gestão estadual. Em vez de intervir diretamente na gestão educacional e escolar da rede estadual de ensino, como ocorreu no período do Procentro (**privatização direta**), o empresariado passou a estruturar um modelo de gestão centralizado, mas orientado por princípios gerencialistas (**privatização indireta**). Assim, a atuação do empresariado se desloca para áreas como consultorias, formação de professores e capacitação de gestores escolares.

A modificação na forma de intervenção do empresariado repercute na concepção de gestão educacional e escolar da rede estadual. As transformações no modelo de gestão da educação são discursivamente apresentadas como expressão de um processo de modernização

da gestão pública. Esse processo encontra-se registrado tanto no relatório *Todos por Pernambuco em Tempos de Governança: Conquistas e Desafios* quanto no documento *Modelo de Gestão de Pernambuco 2008-2022*, os quais sistematizam o modelo de gestão gerencialista aplicado à educação e destacam a centralidade de três elementos:

**Foco em resultados:** a concepção de educação passa a ser fortemente influenciada pela lógica empresarial, priorizando a gestão orientada para resultados. Esse modelo se sustenta em metas, indicadores de desempenho e monitoramento contínuo, configurando uma estrutura que valoriza a competitividade entre unidades escolares e redes de ensino.

**Meritocracia como princípio estruturante:** esse elemento se manifesta na adoção de critérios de desempenho para progressão na carreira e premiação por resultados. A valorização dos profissionais deixa de estar vinculada ao reconhecimento do trabalho pedagógico em si e passa a ser condicionada à obtenção de índices educacionais previamente estabelecidos.

**Profissionalização gerencial da gestão escolar:** esse terceiro aspecto se consolida por meio da oferta de cursos de formação de gestores, como o Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE), promovido pela SEE/PE em 2022. O curso é estruturado em quatro eixos centrais:

- I – Gestão da Rede Escolar;
- II – Educação Integral e Profissional;
- III – Gestão Pedagógica;
- IV – Gestão para Resultados.

Em nossa análise, os eixos principais do PROGEPE evidenciam a modificação na forma de operar o controle do trabalho da gestão escolar. Esse modelo passou de um controle procedimental, como no caso do Procentro (**controle direto**), para um tipo de controle orientado na autorregulação e no gerenciamento da conduta dos gestores escolares. Essa perspectiva caracteriza o processo de modernização promovido pelo Modelo Integrado de Gestão, em conjunto com organizações privadas como o MBC e o INDG, no campo educacional da rede estadual de Pernambuco, como um protótipo do que viria a ser seguido em âmbito nacional.

A caracterização que estamos oferecendo para interpretar essa mudança se insere na fórmula *modernização-conservação*, expressando um **controle indireto** do trabalho da gestão escolar. Esse modelo atua como instrumento de *apassivamento* dos docentes em geral, ao mesmo tempo em que impõe um domínio sobre a percepção de gestão democrática na educação. Um dos mecanismos fundamentais desse processo é o Bônus de Desempenho

Educacional (BDE), instituído pela Lei Ordinária nº 13.486/2008, que o define como uma premiação por resultados, buscando a melhoria do ensino e aprendizagem, a valorização dos profissionais e a eficiência do ensino (Pernambuco, 2008).

No Relatório Anual de Indicadores de desempenho (RAI, 2029), realizados pelo NGR-Educação, o BDE é descrito da seguinte maneira: “Bônus de Desempenho Educacional (BDE) premia os servidores das escolas que atingiram total ou parcialmente as metas pactuadas” (Relatório Anual de Indicadores, 2019, p. 165). A ênfase do BDE é criar um ambiente de competitividade entre as escolas, ao mesmo tempo em que opera uma nova forma de subordinação entre os docentes, criando uma cultura de cobrança interna entre os próprios docentes. Como a premiação é paga à instituição com base nos resultados alcançados, cria-se um ambiente no qual a pressão pelo desempenho recai sobre os próprios professores, reforçando o controle por gerenciamento da conduta – ou seja, um **controle indireto** da gestão escolar e do trabalho docente.

Além disso, o BDE impõe um aspecto **regressivo** em relação às demandas das classes populares. Como o bônus é tratado como incentivo financeiro para as escolas que atingem as metas estabelecidas, acaba potencialmente negligenciando as necessidades das escolas com maiores dificuldades, reforçando um quadro de desigualdade educacional. Assim, em vez de atender às demandas por melhor acesso e permanência dos estudantes na escola, o modelo opera a lógica da **regressividade**, priorizando o desempenho quantitativo em detrimento de políticas que garantam elementos de equidade na educação pública.

## 8.2 SEGUNDO MOMENTO: CONSTRUÇÃO DO CONSENSO E MODERNIZAÇÃO CONTÍNUA DO MODELO DE GESTÃO

Em meados da década de 1970, o marxista argentino José Aricó, em suas aulas proferidas no Colégio do México, destacou um dos elementos centrais dos projetos-processos de *revolução passiva*: a concessão, pelas classes dominantes, de uma parcela das demandas das classes subalternas, com o objetivo de prevenir ou evitar iniciativas revolucionárias. Nos termos de Aricó (2011, p. 69), trata-se de “praticar reformas para acalmar, cooptar, liquidar ou desgastar a resistência da classe dominada”.

Sob essa perspectiva, direcionaremos nossa análise ao processo político iniciado durante o primeiro governo de Eduardo Campos (PSB) em Pernambuco (2007-2010). A abordagem considerará a trajetória hegemônica dos governos estaduais do PSB no estado,

com o objetivo de identificar linhas demarcatórias significativas que caracterizaram essas gestões e seus impactos na educação estadual. Tal trajetória, em grande medida, influenciou ações em nível nacional, especialmente no contexto das políticas educacionais para a etapa do Ensino Médio.

A tentativa de construir o consenso em torno da adesão e de eventuais modernizações do **modelo de gestão gerencialista aplicado à educação** tem sido gradativamente arquitetada ao longo dos governos estaduais do PSB. Esse processo teve início no mandato de Eduardo Campos (2007-2010) e foi intensificado nos governos subsequentes, durante a gestão de Paulo Câmara (2015-2019 / 2019-2023). Tais dinâmicas foram impulsionadas pela instituição de dispositivos legais, como leis, decretos e normativas estaduais, além da priorização de recursos destinados à implementação e expansão das EREMs, situadas no escopo do PEI.

Um dos elementos que compõem as estratégias de construção do consenso em torno do **modelo de gestão gerencialista aplicado à educação** tem sido a publicação sistemática dos resultados do estado nos *rankings* nacionais de sistemas de ensino. Nesse contexto, o PEI consolidou-se no centro dos debates sobre as políticas públicas educacionais de Pernambuco, entre 2007 e 2022, a ponto de se tornar, a principal iniciativa do governo estadual nas últimas duas décadas. Tal protagonismo expressa-se tanto na adequação da rede estadual às reformas educacionais implementadas no período quanto na incorporação de dispositivos gerenciais, especialmente na esfera da gestão educacional e escolar, fundamentados no modelo de gestão por resultados.

Com o intuito de aprofundar a análise dos elementos que conformam o processo de construção do consenso em torno do modelo de gestão educacional de Pernambuco, bem como do PEI, tomado como o principal escopo de onde se extraem grande parte dos resultados educacionais divulgados pelo estado, recorreremos aos dados constantes nos relatórios avaliativos da Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (SEPLAG/PE) e da Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão (SEDMG/PE), os quais apresentam:

- Relatório da Ação do Governo (RAG-2021) (Pernambuco, 2022c);<sup>46</sup>
- Relatório da Ação do Governo (RAG-2022) (Pernambuco, 2022d);

---

<sup>46</sup> O Relatório de Ação de Governo (RAG) de Pernambuco é um documento produzido pelo governo estadual que tem como objetivo apresentar as ações realizadas pelo Poder Executivo estadual ao longo do ano anterior. O RAG apresenta os principais resultados decorrentes das prioridades definidas no Plano Plurianual, executadas e em execução pelos órgãos do Poder Executivo, atendendo ao preceito constitucional disposto no artigo 37, inciso XXI da Constituição do Estado de Pernambuco e às Leis Complementares nº 141, de 03 de setembro de 2009 (Pernambuco, 2009), e nº 13.306, de 01 de outubro 2007 - Lei do PPA 2008-2011, revisada pela Lei nº 14.234, de 13 de dezembro de 2010.

- Avaliação do Pacto pela Educação em Pernambuco (2008-2018) (Instituto de Gestão Pública de Pernambuco, 2019);
- Nos dados apresentados no último Censo Escolar de 2022 (Brasil, 2022), articulados com o tratamento e a exposição dessas análises técnicas, tanto por meio de relatórios oficiais como a partir da ampla divulgação de uma síntese desses resultados em diversos veículos de imprensa local, em alguns casos, com repercussão nacional.

### 8.2.1 Primeira etapa: construindo o consenso passivo através dos *rankings*

Assim, como já anunciado no capítulo anterior, as modificações advindas das reformas neoliberais moldam e organizam a esfera social, tendo como objetivo potencializar e dar organicidade às novas formas de atuação do capital no plano da execução dos direitos básicos. No intuito de intensificar essas configurações na esfera política e ideológica, nasceram organizações ligadas ao setor privado, como o ICE, que estabeleceu parceria com o governo do estado de Pernambuco para a implantação do Procentro, constituindo-se, posteriormente, durante os governos do PSB, como PEI. Embora, as duas políticas apresentem diferenças quanto a estratégia de inserção do setor privado na rede pública de ensino.

Com isso, a partir da instituição da Lei Complementar nº 125/2008 (Pernambuco, 2008a), que na época instituía, no seu art. 3º, a criação da Unidade Técnica de Coordenação do Programa de Educação Integral, dotada de autonomia técnica e financeira<sup>47</sup>, as configurações legais, expressadas na autonomia desse órgão da gestão pública, orientaram a execução dos recursos destinados aos processos de manutenção e expansão do programa entre os anos de 2007 e 2012. Durante esse período, como aponta Dutra (2021), os recursos vinculados ao programa atingiram, aproximadamente, 283 milhões de reais. O autor destaca ainda que a Unidade Gestora permaneceu em funcionamento até o ano de 2012, quando os recursos destinados à manutenção e ampliação do PEI passaram a ser geridos na esfera da Secretaria de Educação do estado.

Em virtude de o processo de execução desses recursos estabelecerem uma relação direta com investimentos destinados à abertura de novas unidades de escolas de tempo integral, o *Relatório da Ação do Governo* (RAG-2021) aponta que entre os anos de 2006 e

---

<sup>47</sup> A execução dos recursos destinados à manutenção e expansão do PEI, no âmbito da Unidade Gestora, é passível de críticas quanto ao controle social da execução desses recursos. Algumas considerações sobre esses aspectos poderão ser encontradas na dissertação de mestrado intitulada: *O Projeto Procentro e as Escolas Charter: investigação de um modelo educacional defendido pela Fundação Itaú Social*, realizada pela autora Rafaela Campos Sardinha em 2013 (Sardinha, 2013).

2021 a Taxa de Distorção Idade-Série, no Ensino Médio,<sup>48</sup> vem caindo (Pernambuco, 2022c). Para o RAG-2021, a redução dessa taxa está ligada diretamente aos investimentos que possibilitaram a expansão do PEI (Pernambuco, 2022c). Quando analisamos o RAG-2021, fica evidente, por exemplo, a pretensão de vincular a implantação de novas unidades de Escolas Técnicas (ETEs) e de novas unidades de Escolas de Referência em Ensino Médio (EREMs) à redução na Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Médio. Quanto a isso, o RAG-2021 destaca que:

O Estado de Pernambuco vem melhorando seus resultados ao longo da série histórica. Nos últimos 10 anos, o indicador de Pernambuco tem superado o resultado do Nordeste e, nos últimos 6 anos, o resultado do Brasil. Em 2021, a taxa de distorção de Pernambuco se mostrou 34,84% melhor em relação ao Nordeste e 16,04% em relação ao Brasil. Os investimentos que possibilitam a Educação em Tempo Integral, como a implantação de novas Escolas Técnicas (ETE) e novas Escolas de Referência em Ensino Médio (EREM), além de Programas como o Ganhe o Mundo, entre outros, devem trazer ainda melhores resultados com o passar dos anos. (PERNAMBUCO, 2022c, n.p.).

Outro aspecto semelhante também pode ser notado no relatório de *Avaliação do Pacto pela Educação em Pernambuco* (2008-2018) realizado em 2019 pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (SEPLAG/PE). Este aponta que os investimentos na educação pública estadual estiveram vinculados à adaptação e construção de novas unidades escolares de tempo integral para a oferta do Ensino Médio, ou seja, atrelados aos processos de expansão do PEI (Instituto de Gestão Pública de Pernambuco, 2019). O referido relatório, mais especificamente no item 2.2, denominado de “Entregas das Políticas Públicas de Educação”, destaca ainda que, ao longo dos últimos anos, a proporção de escolas integrais em relação às escolas regulares cresceu a ponto de, em 2017, a rede estadual de ensino passar a ter um número maior de escolas de tempo integral que de escolas regulares, conforme descrito abaixo:

Um dos principais retornos dessa aplicação foi a adaptação e construção de escolas de tempo integral de Ensino Médio, tanto as de referência quanto as técnicas. Ao longo dos anos, a proporção de escolas integrais em relação às regulares foi crescendo, chegando, em 2017, a haver mais escolas integrais que regulares (INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO, 2019).

---

<sup>48</sup> A Taxa de Distorção Idade-Série é um indicador educacional que mede a diferença entre a idade do aluno e a série em que ele está matriculado. No Brasil, essa taxa é calculada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e representa a porcentagem de alunos que estão matriculados em uma série diferente daquela correspondente à sua idade.

Inegavelmente, a ampliação do quantitativo de unidades escolares de tempo integral vem se configurando um dos objetivos centrais no âmbito das políticas educacionais do governo estadual. A análise dos dados apresentados no relatório de *Avaliação do Pacto pela Educação em Pernambuco* (2008-2018) (Instituto de Gestão Pública de Pernambuco, 2019) expõe muito bem essa questão, quando tenta vincular o aumento da jornada escolar diária ao conceito de qualidade educacional, sem considerar, entretanto, os aspectos que correspondem à reestruturação física e arquitetônica das escolas, a jornada de trabalho dos profissionais da educação, a adequação do currículo escolar ao tempo de permanência dos estudantes nas unidades escolares, além de outros fatores.

Um aspecto que demonstra como tem sido constituída a compreensão em torno do conceito de qualidade da educação pública, defendida no domínio da atuação do governo estadual, presente no relatório de *Avaliação do Pacto pela Educação em Pernambuco* (2008-2018), está descrito no item 2.2, “Entregas das Políticas Públicas de Educação”, no seguinte trecho do documento que esclarece:

[...] a integralização da educação era um dos focos da política educacional estadual. A aplicação dos recursos, neste caso, foi para criar mais escolas integrais. Mas qual foi a entrega que essas escolas geraram para a sociedade? Para responder essa pergunta, analisamos a média de horas-aula no ensino médio da rede estadual. (INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO, 2019).

Quando analisada a intercessão entre o conceito de qualidade da educação pública e o gradual aumento da jornada escolar diária, sobretudo, por meio da implantação de novas escolas de tempo integral, tem-se como significado, dentre outros aspectos, a defesa de um conceito de qualidade da educação subordinado ao alcance dos índices prescritos nos documentos que estabelecem as diretrizes gerais para as políticas públicas educacionais, por exemplo, o Plano Nacional de Educação (PNE) no decênio de 2014 a 2024 (BRASIL, 2014), mais precisamente na Meta 6, que indica as metas e estratégias para a expansão de matrículas em escolas de tempo integral nas redes de ensino. Seguindo essas orientações, os relatórios realizados pelo governo estadual indicam uma análise centrada nos índices e resultados apresentados no Censo Escolar e nos sistemas de avaliações externas, mais especificamente, no SAEB e no IDEB, sem realizar uma análise mais aprofundada das condições das unidades escolares ou dos elementos que constituem esses índices.

A respeito da centralidade nos resultados obtidos nas avaliações externas e nos índices apresentados no Censo Escolar, tendo em vista o avanço na criação de novas escolas de tempo integral, vem sendo difundida uma espécie de *ranqueamento* entre as unidades federativas. O estado de Pernambuco, por meio dos relatórios produzidos pela SEPLAG/PE e SEDMG/PE,

passa a replicar, nesses documentos, gráficos de classificações comparativas com os demais estados. No caso de Pernambuco, esse formato se torna evidente quando, no RAG-2022, é apresentado um gráfico comparativo denominado de “*Pernambuco no ranking nacional do IDEB – Ensino Médio*” (PERNAMBUCO, 2022d). Como visto na figura a seguir.

**Figura 9** - Apresentação dos resultados como *ranking* entre os estados



**Fonte:** RAG-2022 – Pernambuco no *ranking* nacional do IDEB (Pernambuco, 2022d)

Esse gráfico dá ênfase aos índices obtidos no IDEB pelo estado de Pernambuco, em contraste com os demais estados, concentrando-se na evolução percentual dos resultados ao longo dos últimos anos, a começar por 2005, não coincidentemente, período anterior à implementação do PEI, conferindo relativo destaque para o ano de 2015, quando Pernambuco atingiu a liderança nacional no IDEB. O RAG-2022 também acrescenta que no intervalo entre 2007 e 2015 Pernambuco saiu da posição 21<sup>a</sup> para o 1º lugar em 2015 (PERNAMBUCO, 2022d).

Ainda no referido relatório, aponta-se que os resultados apresentados no IDEB foram possíveis mediante a implantação do Pacto pela Educação de Pernambuco (2008-2018), que estabelece como uma de suas funções o monitoramento dos planos e metas educacionais, realizados por meio de ferramentas de avaliação por resultados. A importância conferida ao Pacto pela Educação fica evidenciada no seguinte fragmento:

Para o alcance desses resultados, foi de fundamental importância a implantação do Pacto pela Educação, política voltada para a qualidade da educação, com foco na melhoria do ensino, das aprendizagens dos estudantes e dos ambientes pedagógicos. O Pacto pela Educação executa uma rotina de acompanhamento de metas e planos estabelecidos através de uma sistemática de monitoramento com uso de um Painel de Avaliação de Resultados (PERNAMBUCO, 2022d).

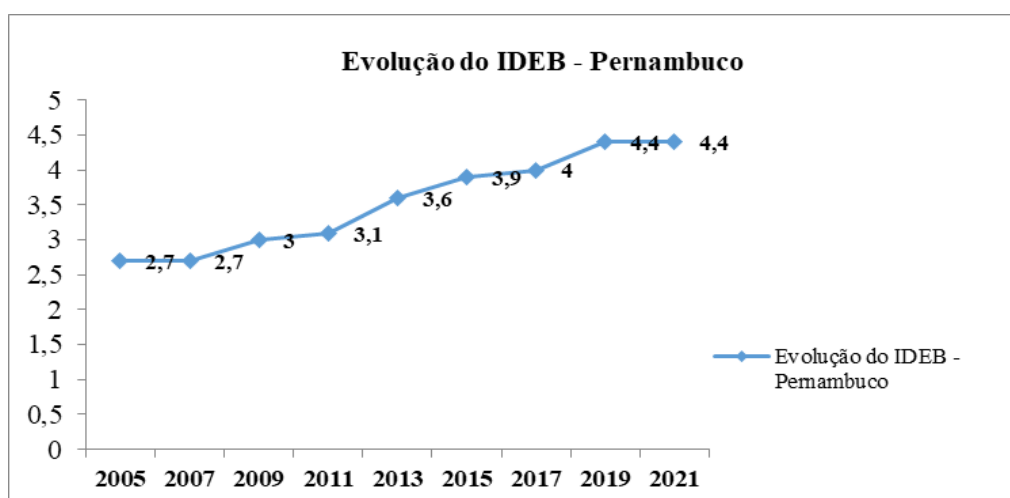


Ao analisarmos tanto a avaliação realizada no RAG-2022 (Pernambuco, 2022d) quanto o exposto no gráfico em destaque (figura 9), percebemos que o governo estadual, por meio desses instrumentos de avaliação e exposição dos resultados, concentra-se em dois aspectos centrais: (1) uma análise comparativa dos índices alcançados, sempre em contraste com o período anterior à implantação do PEI, ou seja, partindo do ano de 2005, o que caracteriza a tentativa de colocar o PEI como um dos fatores determinantes na evolução dos índices de desenvolvimento educacionais no estado; (2) a realização de uma análise comparativa entre os entes federados, de modo a colocar o estado de Pernambuco dentre aqueles que melhor expressam o conceito de *ranqueamento* educacional no país.

Nos relatórios do RAG-2021 e RAG-2022, destaca-se, por exemplo, a análise comparativa dos resultados educacionais obtidos nos sistemas de avaliação externa, sempre tentando atrelar a evolução dos resultados dessas avaliações aos processos de manutenção e expansão do PEI (PERNAMBUCO, 2022c, 2022d). Esses aspectos tornam-se evidentes quando, no RAG-2022, é enfatizada a evolução nos indicadores do IDEB, vinculando a evolução dos resultados às ações que possibilitam a expansão do referido programa, especialmente no âmbito do Ensino Médio.

Para que possamos ter uma compreensão da avaliação realizada no RAG-2022, no que diz respeito aos dados do IDEB, elaboramos um gráfico representativo, tomando como base os dados apresentados no referido relatório, demonstrando a evolução do IDEB de Pernambuco no intervalo conferido no documento, conforme apresentado a seguir.

**Gráfico 8** – Evolução do IDEB da rede estadual de ensino de Pernambuco.



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados do INEP 2021 (Brasil, 2022).

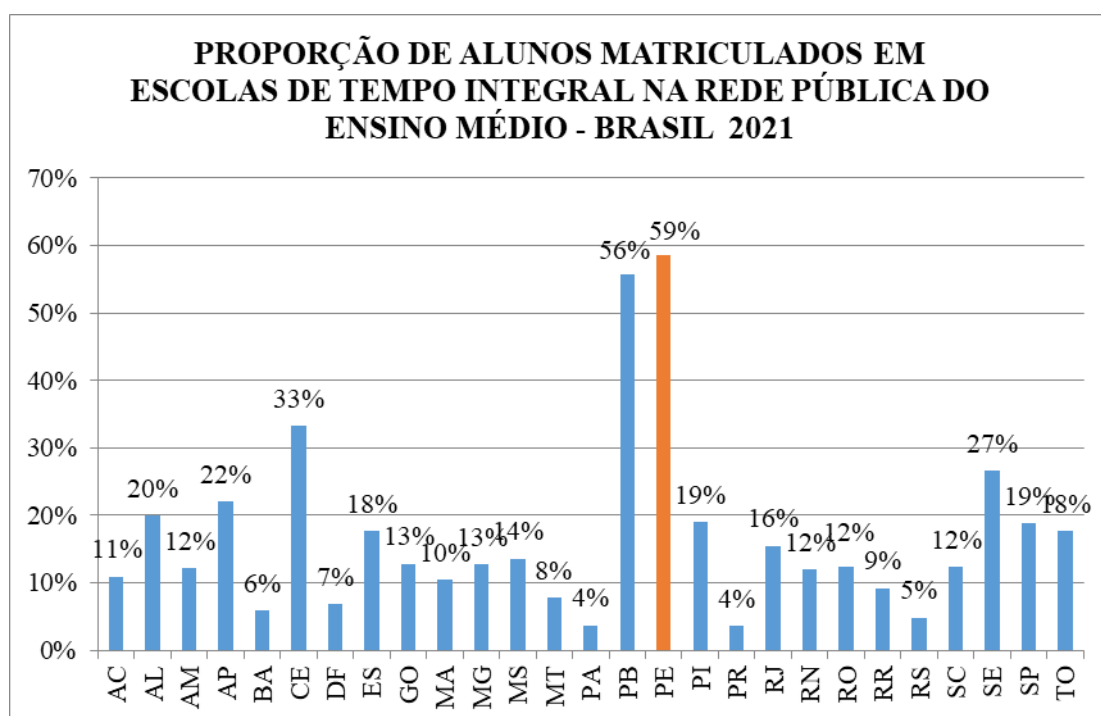
Ao apresentar esses resultados, o relatório destaca a evolução na etapa do Ensino Médio, dando ênfase ao ano de 2015, quando Pernambuco atingiu a primeira colocação entre os demais estados. Mais ainda, atribui a evolução dos resultados às ações que visaram à expansão do PEI, como a implantação de ETEs, inseridas no bojo do programa, conforme se lê no fragmento, a seguir:

[...] Além disso, outra iniciativa que merece total destaque são as implantações das Escolas Técnicas. Atualmente, o Estado conta com 58 escolas técnicas em todo o território pernambucano. Esse conjunto de ações é fundamental para ampliar ainda mais o horizonte de alcance dos objetivos, fazendo com que os resultados repercutam positivamente no desempenho do Ensino Médio, o que coloca o Estado de Pernambuco numa **posição de vanguarda** no âmbito da educação pública (PERNAMBUCO, 2022d, grifo nosso).

Ainda nesse fragmento, podemos notar a pretensão de colocar o modelo pernambucano numa posição de vanguarda, quanto aos processos de *ranqueamento*, dando ênfase aos resultados quantitativos alcançados por Pernambuco, como um modelo para os demais estados.

Em outras palavras, a ênfase na gestão por resultados, que visa elevar os índices educacionais estabelecidos nacionalmente, acaba gerando indicadores de qualidade que promovem a competição e o *ranqueamento* entre as escolas e redes de ensino. Isso desconsidera alguns aspectos essenciais, tais como: (a) a necessidade de aprofundar o debate sobre o conceito de qualidade da educação, expresso por meio dos processos de *ranqueamento*; (b) as condições do trabalho docente, que afetam o processo de responsabilização dos professores e gestores escolares, podendo influenciar as práticas de gestão escolar, especialmente com dispositivos como o sistema de bônus por desempenho; (c) o estímulo à competição administrada no interior das escolas; (d) as situações de intensificação do trabalho docente, que podem gerar sofrimento ou adoecimento devido à carga excessiva de trabalho, entre outros.

Seguindo nesse raciocínio, quando analisamos a proporção de alunos matriculados em escolas de tempo integral, considerando os dados apresentados no Censo Escolar 2021 (Brasil, 2022), notamos que Pernambuco ganhou relativo destaque, colocando-se, assim, na posição de vanguarda, quanto aos índices alcançados pelo estado, conforme demonstrado no gráfico a seguir, que expõe os percentuais de matrículas em escolas de tempo integral no Ensino Médio.

**Gráfico 9 – Matrícula no Ensino Médio em tempo integral.**

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados do INEP 2021 (Brasil, 2022).

Como visto, Pernambuco é o estado que apresenta o maior percentual de matrículas em escolas de tempo integral para o Ensino Médio, abrangendo 59% das matrículas nesse formato, sendo acompanhado pelos estados da Paraíba com 56%, Ceará com 33% e Sergipe com 27%. Quanto aos percentuais de matrículas na etapa do Ensino Médio, esses quatro estados foram os únicos a atingir a meta instituída no PNE de 2014, que estabelece que pelo menos 25% dos estudantes estejam matriculados em escolas de tempo integral (BRASIL, 2014). Outro aspecto significativo, evidenciado na análise do gráfico em questão, é a concentração, na região Nordeste, dos estados com maior percentual de matrícula nesse formato.

Por fim, diante do exposto até aqui, entendemos que a elaboração de relatórios como o RAG 2021 (PERNAMBUCO, 2022c); RAG 2022 (PERNAMBUCO, 2022d) e a Avaliação do Pacto pela Educação em Pernambuco (2008-2018) (INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO, 2019), em articulação com o uso dos dados apresentados pelo INEP (BRASIL, 2022), têm sido utilizadas como instrumentos de consenso interno, ou seja, são direcionadas aos agentes internos que compõem o campo em debate, quais sejam: professores, gestores educacionais e escolares, especialistas, tanto aqueles ligados mais diretamente ao governo estadual quanto aqueles associados às universidades, os quais dão sustentabilidade

técnica para a manutenção do programa. Esses processos visam esvaziar a tensão existente entre a concepção de qualidade social da educação e o modelo de gestão gerencialista aplicado à educação, implementado pelos governos do PSB no estado de Pernambuco, procurando compatibilizar dimensões que, em essência, se apresentam como antagônicas.

### 8.2.2 Segunda etapa: estabelecendo o consenso através da publicização dos resultados

O modelo de avaliação dos impactos de uma determinada política pública, tomando como base, quase que exclusivamente, apenas critérios técnicos, também é encontrado nas práticas avaliativas das grandes organizações e fundações privadas que atuam influenciando as políticas educacionais no Brasil. Esse fenômeno é analisado por Rebecca Tarlau e Kathryn Moeller, no artigo intitulado “*O Consenso por Filantropia: como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil*”, realizado em 2020. Nesse artigo, as autoras relatam como a Fundação Lemann influenciou amplamente a implementação da BNCC ao transformar questões políticas em questões exclusivamente técnicas.

Em nível estadual, esse fenômeno torna-se evidente quando analisamos o modelo de gestão de avaliação utilizado pelo governo estadual para avaliar os impactos das políticas educacionais adotadas em esfera local, mais precisamente quando são avaliados os impactos do PEI no âmbito da rede estadual de ensino. Esses aspectos são ainda mais aparentes quando analisamos a metodologia aplicada pela SEPLAG/PE e SEDMG/PE, nos *Relatórios de Ação do Governo* (RAG) e no relatório de *Avaliação do Pacto pela Educação de Pernambuco* (2008-2018), que têm se configurado algo muito semelhante aos métodos de avaliação aplicados por grandes organizações privadas para medir as variações nas taxas de lucro (INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO, 2022c, 2022d). Para autores como Dardot e Laval (2016) e Freitas (2018), os modelos de avaliação empresarial vêm sendo reproduzidos no campo educacional, por exemplo, para avaliar os impactos de uma determinada política pública em esfera nacional e local.

No caso de Pernambuco, os pareceres técnicos gerados a partir desses documentos são amplamente divulgados pelo governo estadual, seja nos relatórios de avaliação, como os que foram analisados neste capítulo, seja na articulação entre a publicação desses relatórios em *sites* oficiais e a exposição da síntese dessas avaliações em veículos de imprensa local. Como exemplo disso, em novembro de 2022, é publicada no jornal Diário de Pernambuco a seguinte reportagem: “*Educação pública de Pernambuco se consolida entre as melhores do*

*Brasil*<sup>49</sup>. Dentre as informações prestadas na matéria, encontramos o seguinte fragmento: “[...] em 2021, o estado atingiu média 4,4 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a mesma alcançada em 2019. O resultado colocou Pernambuco acima da média nacional, que foi de 3,9 para o Ensino Médio”. Mais ainda, comentando esses resultados, o então governador Paulo Câmara declarou: “[...] essa é a vitória de um processo que vem se desenvolvendo desde 2007, com foco no modelo de gestão democrática das escolas, no ensino de tempo integral” (EDUCAÇÃO..., 2022).

Quanto ao processo que vem sendo desenvolvido desde 2007, citado na reportagem, este diz respeito ao período de implementação do PEI na oferta do Ensino Médio. Essa declaração é bastante esclarecedora, pois condiciona o alcance desses resultados às formas de gestão educacional e escolar adotadas desde a criação do referido programa. Entretanto, o modelo descrito na reportagem como democrático entra em contraste com os mecanismos de gestão, que se caracterizam essencialmente como de cunho gerencial, situados como um novo paradigma de modernização da gestão, em matéria de educação pública.

Esse paradigma passa a compor um escopo importante nas decisões em torno das políticas educacionais do estado, com base num modelo específico de sociedade e escolaridade que busca aumentar a concorrência, promover a eficiência e a produtividade e, em especial, concentrar no professor e na escola toda a carga de responsabilização pelo sucesso ou insucesso nos processos educativos, intensificando as políticas de responsabilização verticalizadas na educação pública.

Outra reportagem do Jornal Diário de Pernambuco, publicada em novembro de 2019<sup>50</sup>, com o título: “*Número de escolas em tempo integral da rede estadual de Pernambuco será ampliado em 2020*”, escrita pela jornalista Anamaria Nascimento, aponta que no evento denominado “*Perspectivas e fortalecimento da política de ensino médio integral nos estados*”<sup>51</sup>, realizado em 27 de novembro de 2019, em São Paulo, organizado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Instituto Natura, Instituto Sonho Grande e ICE, a política de escolas de tempo integral realizada por Pernambuco foi apresentada como um modelo para o país (NASCIMENTO, A., 2019).

<sup>49</sup>A reportagem completa está disponível no Diário de Pernambuco (Educação..., 2022).

<sup>50</sup>A reportagem completa pode ser acessada no Diário de Pernambuco (Nascimento, A., 2019).

<sup>51</sup> O seminário contou com a participação dos governadores Camilo Santana (PT), do Ceará; Paulo Câmara (PSB), de Pernambuco e Waldez Góes (PDT), do Amapá. Estavam também presentes os secretários de Educação Josué Modesto (SE) e Natalino Uggioni (SC); as secretárias de Educação Fátima Gavioli (GO), Goreth Sousa (AP) e Júlia Santana (MG), além do vice-presidente do Consed e secretário de Educação de Pernambuco Fred Amâncio.

O evento ainda contou com a participação de Camilo Santana (PT), na época governador do estado do Ceará, e atualmente ministro da Educação nomeado, em 2023, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), além de secretários estaduais, municipais e educadores de várias regiões do país. Analisando as informações contidas na reportagem em questão, vê-se que estas colocam a experiência de Pernambuco no centro dos debates, em articulação com os contornos que o programa vem ganhando em nível nacional. Podemos observar, então, a tentativa de construir o consenso em torno da expansão do PEI; mais ainda, tendo como perspectiva ampliar esse consenso, no sentido de converter o modelo pernambucano articulado ao modelo cearense<sup>52</sup> como modelos de referência para os demais estados (notadamente pela presença do, na época, governador do Ceará, Camilo Santana).

Com isso, por intermédio da elaboração de relatórios avaliativos e da ampla exposição dos índices alcançados, seja por intermédio da divulgação da síntese desses resultados nos veículos de imprensa, seja na amostra completa apresentada em documentos oficiais, o governo estadual tenta construir o consenso do modelo de gestão da educação. Esses processos, em certa medida, acabam inibindo o surgimento de um debate mais amplo sobre os efeitos desse programa nas práticas educacionais adotadas na rede estadual de ensino. Como resultado disso, terminam por dificultar a atuação efetiva de setores da sociedade civil organizada, que se expressa, por exemplo, na ausência da participação dos órgãos sindicais de representação dos professores nas discussões que envolvam, por exemplo, os métodos avaliativos utilizados para examinar os impactos do **modelo de gestão gerencialista aplicado à educação** na rede estadual de ensino.

A ausência de debates ocorre em virtude dos problemas identificados serem rapidamente capturados e instrumentalizados no campo técnico, ou seja, com frequência, as soluções dos problemas educacionais são transformadas em questões técnicas, com isso acabam sendo desvinculadas do debate político. Não obstante, os problemas são sistematicamente tratados, tendo em vista a captura de dados em intervalos de tempo mensuráveis, gerados a partir dos índices apresentados no Censo Escolar e, sobretudo, nos resultados das avaliações externas. Esses dados são exclusivamente destinados ao tratamento de especialistas, em geral, do campo da administração, que articulam e planejam intervenções técnicas para a solução de problemas, muitas vezes, do campo político. Em especial, no caso do PEI, articulados às estratégias de construção do consenso em torno da expansão do

---

<sup>52</sup> A política educacional adotada no estado do Ceará ganhou destaque no cenário nacional a partir dos resultados alcançados nas avaliações externas.

programa, são instituídos sob alto grau de controle das ações educacionais, que se expressam no modelo gerencialista adotado para o programa.

Nessa perspectiva, tomando como centro os processos que buscam construir um consenso em torno da manutenção e expansão do PEI, a rede estadual de ensino, na etapa do Ensino Médio, totalizou, no ano de 2022, o quantitativo de 1.055 escolas estaduais, sendo 576 inseridas na modalidade integral. Assim, conforme o Censo Escolar 2021, Pernambuco chegou, em 2021, ao percentual de 58,5% de alunos matriculados em escolas de tempo integral, o maior percentual entre os estados como já demonstrado no gráfico 6 (BRASIL, 2022).

Ao destinar suas ações para o avanço da abertura de novas unidades de escolas de tempo integral, o governo estadual tem concentrado sua atuação tomando como critério os resultados apresentados nos instrumentos de controle externo, ou seja, nos dados quantitativos divulgados, por exemplo, no Censo Escolar, como repercussão das Metas estipuladas no PNE 2014-2024. Como decorrência, o governo estadual tem feito uso de uma concepção avaliativa que se expressa quase que exclusivamente em dados quantitativos. Isso tem influenciado, por exemplo, as definições sobre a implantação de novas unidades de escolas de tempo integral, conforme podemos verificar no RAG-2022, quando descreve no item denominado “Pacto pela Educação - Iniciativas Estratégicas” a ação intitulada de “Cooperação técnico-pedagógica e financeira à rede municipal de ensino” (PERNAMBUCO, 2022d).

No RAG-2022, essa iniciativa é apresentada com a finalidade de “assegurar a cooperação técnico-pedagógica e financeira à rede municipal de ensino, através do regime de colaboração” (PERNAMBUCO, 2022d, n.p.). A ação prevista nesse documento está ancorada no dispositivo legal previsto na LDB nº 9.394/96, mais precisamente no art. 8º, que determina: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996, art. 8º).

Porém, continuando a analisar as finalidades dessa iniciativa, poderemos encontrar aspectos que correspondem a sua real função, a destinação de recursos financeiros para a ampliação do PEI, agora em uma nova fase de expansão, sendo gradualmente introduzido no âmbito do Ensino Fundamental. Esse apoio financeiro às redes municipais de ensino, exposto no RAG-2022, por meio do regime de colaboração, apresenta uma destinação específica, a implantação de novas unidades escolares de tempo integral para o Ensino Fundamental (PERNAMBUCO, 2022d). Entretanto, é necessário destacar que, como podemos notar no RAG-2022, tais recursos são destinados apenas à construção ou adequação física das escolas,

de modo a possibilitar o funcionamento dessas unidades escolares em regime de jornada ampliada, como verificado no fragmento a seguir:

A SEE apoia as redes municipais de ensino com investimentos em obras civis, necessárias para a estruturação adequada dos espaços escolares ao ensino em tempo integral, dentro do Programa Educação Integrada. A equipagem das escolas fica a cargo das prefeituras (PERNAMBUCO, 2022d).

Com isso, ao destinar recursos financeiros aos municípios para custear a construção ou adequação de novas escolas de tempo integral, destinadas ao Ensino Fundamental, essa iniciativa tende a revelar seu real objetivo: a destinação de recursos financeiros que possibilitem a concretização de uma nova fase de expansão do PEI, ou seja, o aumento gradual de matrículas no Ensino Fundamental, inserido no âmbito do referido programa. Essa nova fase pretende responder aos dados quantitativos apresentados no último Censo Escolar de 2021 (BRASIL, 2022), como reação às Metas estabelecidas no PNE 2014-2024, no tocante à ampliação de matrículas em escolas de tempo integral para o Ensino Fundamental.

Quanto a isso, como bem destaca Freitas (2018), o problema não é termos essas informações quantitativas sobre os dados educacionais em nível nacional, mas o que tem sido feito com essas informações, sobretudo como as redes de ensino as têm utilizado, não no sentido de tê-las como dados estratégicos, visando, por exemplo, que as escolas, conjuntamente com suas redes de ensino, construam soluções alternativas para melhorar a qualidade de sua educação (Freitas, 2018)<sup>53</sup>, mas como um instrumento para o alcance de melhores resultados nos processos de *ranqueamento* educacional entre os entes da federação.

Essa concepção ganha ainda mais sentido quando examinamos o conteúdo exposto na reportagem do Portal de Notícias NE10, publicada em 10 de fevereiro, de 2023, com o título: ***“Ensino Integral: saiba onde serão as novas escolas integrais de Pernambuco. Governo Raquel Lyra irá abrir 61 escolas de ensino integral”*** (MORAES, 2023a). Essa reportagem anuncia que o Governo Estadual de Raquel Lyra pretende ampliar o número de escolas de tempo integral no estado, como descrito no trecho abaixo:

De acordo com anúncio da governadora Raquel Lyra (PSDB), serão criadas 61 novas escolas de tempo integral em Pernambuco, elevando para 637 o número total de instituições organizadas nesse modelo. Dados do último Censo Escolar, divulgados pelo MEC, indicam que o estado detém o maior percentual de matrículas no Ensino Médio em tempo integral no

---

<sup>53</sup> Como aponta Freitas (2018, p. 102), “as estratégias alternativas precisam ganhar espaço para serem construídas com parâmetros diferentes dos que orientam até agora a reforma empresarial da educação”. A concepção de reforma empresarial da educação abordada por Freitas (2018) é utilizada neste trabalho para indicar os processos de privatização da educação pública no Brasil, concedendo o modelo de escolas de tempo integral de Pernambuco como um exemplar do fenômeno.



país, mas ainda enfrenta limitações quanto à expansão da política no Ensino Fundamental (MORAES, 2023a).

Os caminhos indicados para a educação estadual, anunciados pela governadora Raquel Lyra (PSDB), logo nos seus primeiros dias de governo, indicam ao menos dois pontos importantes: (1) refere-se à continuação da construção do consenso a respeito da manutenção e expansão do PEI e, por conseguinte, do modelo de gestão, como um dos fatores determinantes para o avanço nos resultados educacionais do estado, utilizando as mesmas estratégias dos governos anteriores, ou seja, a exposição dos resultados educacionais, inicialmente em documentos oficiais (os relatórios de avaliação), e depois, na utilização dos veículos de imprensa locais para ampla publicização, como fica evidenciado na reportagem em destaque; (2) sinaliza o início de uma nova fase de expansão do PEI, agora direcionando suas ações no âmbito das redes municipais de ensino com a abertura de escolas de tempo integral para o Ensino Fundamental.

Como já aludido, essa nova fase é, sobretudo, uma resposta aos dados quantitativos apresentados nos instrumentos de controle externo, quais sejam: (a) os dados quantitativos apresentados no Censo Escolar; (b) os resultados nas avaliações censitárias de larga escala, como SAEB e suas repercussões na composição do IDEB; (c) as Metas e Estratégias definidas no PNE de 2014. Esses instrumentos estabelecem as métricas quantitativas para a formulação dos critérios de qualidade educacional, gerando mais padronização, testes e responsabilização (*accountability*), que por sua vez geram os dados quantitativos que possibilitam o amplo processo de *ranqueamento* entre os estados.

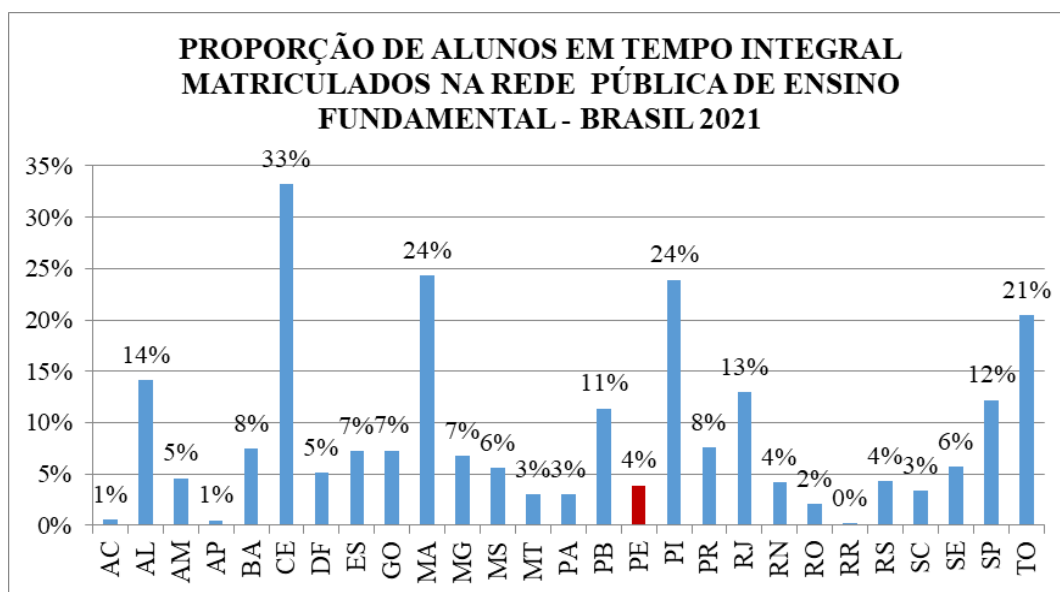
Como dito, esses instrumentos de controle são utilizados como uma espécie de engenharia para compor o processo de *ranqueamento* entre os estados. No caso de Pernambuco, esse fenômeno mostra sua abrangência, por exemplo, quando o governo de Raquel Lyra decide priorizar a destinação de recursos para a abertura de novas escolas de tempo integral para o Ensino Fundamental, em resposta aos gráficos de *ranqueamento* gerados a partir dos dados apresentados no último Censo Escolar de 2021 (BRASIL, 2022). Esses aspectos tornam-se mais evidentes quando continuamos a analisar o conteúdo da reportagem do Portal de Notícias NE10, mais especificamente, no fragmento a seguir:

No ano passado, Pernambuco chegou ao total de 62,5% dos alunos do ensino médio matriculados em escolas de tempo integral. Naquele ano, 75% das vagas ofertadas para essa etapa de ensino eram na modalidade integral. [...] Entre 2021 e 2022, a taxa de matrículas em unidades de tempo integral no ensino fundamental saiu dos 9,9% para 14% nas séries finais (média do País). Em Pernambuco, o percentual ficou em 7,8%. (MORAES, 2023b).

Diante do conteúdo apresentado na reportagem que celebra os índices apresentados para o Ensino Médio, em contraste com os dados voltados ao Ensino Fundamental, podemos concluir que a ação do governo de Raquel Lyra de expandir o PEI, priorizando a etapa do Ensino Fundamental, está intimamente atrelada aos dados “negativos” apresentados no último Censo Escolar de 2021 (BRASIL, 2022), referenciando o percentual de matrículas em escolas de tempo integral no Ensino Fundamental.

Ao comparar os dados obtidos no Ensino Médio, no qual Pernambuco lidera a média de matrículas no *ranqueamento* entre os demais estados, com os índices apresentados no Ensino Fundamental que, ao contrário, não apresenta dados satisfatórios para o estado, observa-se uma média de crescimento de 9,9%, ou seja, abaixo dos 14% da média nacional, apresentando, sobretudo, um dos piores resultados no *ranqueamento* de proporção de alunos matriculados em escolas de tempo integral, como podemos visualizar no gráfico a seguir.

**Gráfico 10** – Proporção de alunos matriculados em tempo integral do Ensino Fundamental.



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nos dados do INEP 2021 (Brasil, 2022).

As ações de priorização, atreladas às declarações da governadora Raquel Lyra, anunciando a implantação de novas escolas de tempo integral, sinalizam que o PEI continuará sendo a principal política educacional da rede estadual de ensino, embora a operacionalidade do programa poderá ganhar uma nova roupagem, em virtude da agenda política do novo governo, por exemplo, no acirramento de práticas gerenciais destinadas à gestão educacional e escolar, com ênfase no controle do trabalho docente e na gestão por resultados, adotados no

programa. Assim, tende-se a supor que o novo governo recorrerá às mesmas estratégias de construção do consenso em torno do modelo de gestão, tomando-as como referência para a ampliação dos investimentos voltados ao PEI, bem como para a execução de ações estratégicas orientadas à publicização dos resultados educacionais do estado. Tais estratégias configuram-se, assim, como elementos de sustentação política e discursiva da expansão do modelo durante a nova gestão.

Em decorrência dessa tendência, que concentra seus processos decisórios em dados puramente quantitativos, como os que se apresentaram nos últimos governos estaduais e, mais ainda, como de início, assim se mostram as iniciativas do novo governo estadual para educação pública. Ao tomar como único critério os dados quantitativos obtidos no conjunto de instrumentos de controle dos dados educacionais, utilizando-os como critérios para a avaliação dos impactos de uma determinada política pública, neste caso específico o PEI, o governo estadual de Pernambuco, no domínio das políticas educacionais, tende a desconsiderar, ou no mínimo interditar, os debates sobre as finalidades da educação pública. Quanto a isso, destaca Freitas (2018, p. 82): “Os resultados das avaliações passam a guiar a vida escolar. A elevação da nota da escola é estabelecida como referência de qualidade, o que leva à ocultação do debate sobre as finalidades educativas, favorecendo a captura da ação pedagógica pelo *status quo*”.

Por essa via, o governo estadual concentra cada vez mais as suas ações no sentido de garantir a centralidade em padrões de aprendizagem de conhecimentos em Português e Matemática que, posteriormente, são aferidos por testes padronizados, usualmente de múltipla escolha. Com isso, ao concentrar-se nessa abordagem, decididamente, acaba por reduzir o conceito de qualidade da educação pública aos resultados nas avaliações de larga escala e, por consequência, dando ênfase a dados meramente quantitativos, calculados a partir dos acertos nesses mesmos testes, além de induzir as escolas a se concentrarem no ensino das “disciplinas básicas”, secundarizando outras áreas do conhecimento, como Artes, História e Filosofia.

Nesse processo, os relatórios avaliativos produzidos a partir dos dados quantitativos gerados pelo Censo Escolar, articulados aos resultados nas avaliações externas, por exemplo, os relatórios analisados neste capítulo vêm se tornando uma espécie de cartilha quanto à forma de avaliar uma determinada política pública. Além disso, a formulação desses relatórios, em conjunto com sua ampla divulgação, seja em publicações oficiais, seja na publicização da síntese dos resultados alcançados, tem encontrado finalidades específicas, em especial quanto aos processos de manutenção e expansão do PEI, em dois sentidos: (a) operar como um documento técnico que orienta as políticas educacionais do estado, gerando os

mecanismos de consenso em torno do PEI e do modelo de gestão aplicado no programa; (b) configurar-se um guia de planejamento das ações do programa, sempre atrelado à busca por melhores resultados nos processos de *rankeamento* entre unidades federativas, como ocorreu, por exemplo, nas ações que visaram à expansão do PEI para a etapa do Ensino Fundamental.

À vista disso, questiona-se a centralização na organização desses relatórios avaliativos, que sob uma perspectiva puramente quantitativa, toma como critério os resultados em testes padronizados de aprendizagem, em conjunto com os índices apresentados no Censo Escolar. Ao examinar, por exemplo, as metas estabelecidas no PNE de 2014, que visam, dentre outros entendimentos, a evolução dos resultados educacionais, proclamados por esses mesmos instrumentos, bem como a publicização de gráficos de *rankeamento* entre os estados, nos quais, neste caso, observam-se três aspectos aparentes atribuídos: (a) a gradual ampliação da jornada escolar diária na Educação Básica; (b) o gradual aumento percentual de matrículas em escolas de tempo integral e (c) a transformação de questões políticas em questões puramente técnicas, ao considerar exclusivamente dados quantitativos em seus processos avaliativos (BRASIL, 2014).

Esse último aspecto tem sido usado pelo poder público como um mecanismo que impede, além de outras ações, a discussão mais aprofundada a respeito das concepções de educação e de sociedade, que são vinculadas às políticas públicas adotadas pelos estados e, por conseguinte, dificultando um debate rigoroso em relação, por exemplo, às metodologias avaliativas que aspiram aferir algum grau de qualidade educacional impulsionada pelas políticas públicas adotadas pelos estados.

A abrangência desse processo de *rankeamento* entre os estados ganha concretude, por exemplo, no já mencionado seminário *Perspectivas e fortalecimento da política de ensino médio integral nos estados*, quando organizações e fundações, juntamente com governadores estaduais, membros do Consed e secretários de educação de diversos estados colocam como casos de sucesso os experimentos pernambucano e cearense de escolas de tempo integral, que nos últimos anos são elevados à condição de modelo, sugerindo, assim, sua viabilidade e expansão em nível nacional.

As inserções na mídia, juntamente com a rede de influência que permeia os modelos gerenciais voltados à educação pública, como os celebrados acima, empregam sua força, por exemplo, na influência da escolha do novo ministro da Educação do governo Lula (PT), Camilo Santana (PT), um dos governadores presente no referido seminário, exemplo de instrumento de publicização que tende a constituir o consenso em torno do modelo de gestão da educação aplicado em Pernambuco, semelhante ao modelo cearense, que, juntamente com

a agenda política adquirida pelo novo governo federal ajudou a elevar Camilo Santana (PT) ao cargo<sup>54</sup>.

Por fim, as análises desenvolvidas nesta subseção referem-se a uma experiência local, centrada no **modelo gerencialista aplicado à educação** em Pernambuco, que, contudo, guarda semelhanças e articulações com as trajetórias das políticas educacionais implementadas em nível nacional. Isso ocorre, entre outros aspectos, pela adoção dos mesmos conceitos oriundos da incorporação do *ethos* empresarial transposto para a educação, o que gera implicações diretas nos critérios de avaliação da qualidade da escola pública e busca promover modificações na própria natureza da educação, como alertam os estudos de Freitas (2018).

---

<sup>54</sup> Para o caso da experiência de educação integral desenvolvida no Ceará, mais precisamente no município de Sobral, que levou Camilo Santana (PT) a ocupar o cargo de ministro da Educação, no governo Lula (PT), é preciso destacar o alerta feito por Freitas (2018), ao citar o “exemplo de sucesso” dos Estados Unidos, conhecido como o “milagre do Texas”, que posteriormente seria descoberto e esclarecido por uma revisão das estatísticas, revelando que a melhora nos resultados dos testes padronizados estava associada a elevadas taxas de evasão dos estudantes das escolas, colocando o exemplo de sucesso do Texas como uma fraude. Para Freitas (2018), indícios apontam que no Brasil, a cidade de Sobral tem sido o nosso “milagre do Texas”. Essas questões levantadas por Freitas (2018) reforçam ainda mais a necessidade de estudos aprofundados que passam esclarecer tais indícios.

## 9 CONCLUSÕES

Em termos conjunturais, o cenário político-educacional brasileiro tem sido marcado pelo avanço do empresariado na educação, um processo que se manifesta de diversas formas. Esse avanço ocorre tanto pela incorporação de práticas empresariais na gestão da educação em diferentes sistemas de ensino, quanto pela implementação de uma verdadeira catedral conceitual de métodos, técnicas e ferramentas advindas de distintos setores do mundo corporativo. Essas práticas são introduzidas nas escolas públicas sob o discurso de conferir maior eficiência no setor público.

Diversos autores têm se dedicado a analisar esse fenômeno em diferentes campos da pesquisa educacional. Nesta dissertação, destacamos as contribuições de Adrião (2022), Apple (2023), Freitas (2012; 2018), Laval (2016) e Paro (2016). Além disso, ressaltamos as produções acadêmicas do grupo GESTOR, cujos membros, há mais de duas décadas, vêm investigando e denunciando a inserção do setor privado na política do Ensino Médio em Pernambuco, assim como em outros estados da federação.

Esta pesquisa se insere nesse escopo, buscando contribuir, mesmo reconhecendo suas limitações, para o aprofundamento da crítica e da resistência frente ao avanço do empresariado na educação pública. Defendemos, como aponta Freitas (2018), o direito a educação pública e de gestão pública.

Reconhecemos, ainda, que as explicações teóricas e analíticas sobre a realidade investigada são sempre mais limitadas do que a própria realidade concreta, a qual se estrutura a partir das contradições e suas múltiplas determinações. Nesse sentido, o papel do pesquisador é identificar elementos que permitam compreender e explicar tais processos, ainda que de forma parcial e provisória.

Portanto, cabe-nos revisitar os elementos centrais deste estudo, buscando ressaltar as principais contribuições desta dissertação e, ao mesmo tempo, sistematizar as reflexões desenvolvidas ao longo da pesquisa. Esse movimento nos permite não apenas destacar os principais resultados deste estudo, mas também sugerir novas questões e possibilidades de investigação, que poderão ser exploradas por outros pesquisadores, bem como em nossas pesquisas futuras.

A partir desse percurso, a questão de pesquisa que nos orientou foi delimitada da seguinte maneira: *como se estruturam as concepções de gestão educacional e escolar do*

*Programa Educação Integral em Pernambuco, na interface entre a gestão democrática e o gerencialismo?* A partir do problema em questão, buscamos caracterizar os aspectos marcantes que descrevem a orientação e a direção político-ideológico do modelo de gestão implementado em Pernambuco durante o período investigado, qual seja: a atuação dos governos estaduais do Partido Socialista Brasileiro (PSB) em Pernambuco.

A análise desenvolvida nesta pesquisa, se sustentou nas categorias universais do materialismo histórico-dialético e da chave interpretativa gramsciana da revolução passiva, com ênfase nas categorias correlatas de progressividade e regressividade. A partir desse instrumental analítico, realizados a Análise Documental, bem como Observação Participante (OP) na Conferência Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes (VIII COMUDE 2023) e na Conferência Estadual de Educação (CONEPE 2023), em Recife, Pernambuco.

Em relação ao recorte temporal para a Análise Documental delimitou-se entre 2007 e 2022, período correspondente à hegemonia do Partido Socialista Brasileiro (PSB) nos governos estaduais de Pernambuco. Esse intervalo coincide com a criação e as sucessivas atualizações do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP/ME), que marcaram os processos de modernização da gestão educacional e escolar no estado ao longo dos últimos 20 anos.

Em relação aos resultados encontrados, apontamos elementos descritivos como a Reafirmação da tese neoliberal, manifestada ora sob o domínio da progressividade, ora sob a prevalência da regressividade, ambas com o objetivo de reduzir o valor de uso da educação pelas classes populares e a caracterização político-estratégica dos governos estaduais do PSB, no período discriminado, que converteram elementos regressivos do modelo de gestão educacional em supostos avanços promovidos por meio do PMGP/ME, realizado a partir do que Modonesi (2017) caracteriza de síntese progressista.

Esse processo evidencia uma abordagem em que a modernização, enquanto síntese progressista, configura-se na conservação de práticas passadas reinterpretadas como progresso. A ruptura parcial com o modelo de gestão aprendido no Procentro indica essa caracterização dos governos do PSB, especialmente em seu período inicial.

Além disso, destacamos também alguns elementos Analíticos aos resultados. O primeiro trata-se da identificação de dinâmicas de consenso ativo e passivo durante a constituição e modernização do modelo de gestão educacional em Pernambuco. Essas dinâmicas operam como instrumentos de apassivamento, promovendo o domínio sobre as concepções de gestão democrática apresentada pelo professorado pernambucano.

Também identificamos o aprofundamento do controle sobre a gerência do trabalho do gestor escolar, implicando um processo contínuo de reconfiguração da natureza da gestão escolar. Esse controle incorpora aspectos comportamentais como dedicação integral ao trabalho, esforço constante, resiliência às condições das escolas e identificação com valores empresariais, apresentados como ideais triunfantes da gestão. Com isso, há uma espécie de segmentação crescente do corpo docente, com destaque para a função de gestor escolar, que passa a ser configurada como uma camada do professorado cada vez mais alinhada às concepções gerencialistas e apta a disseminar esse modelo de gestão

Por fim, uma de nossas conclusões remete ao entendimento de que, nos governos progressistas, as políticas educacionais são implementadas buscando um equilíbrio entre as demandas das classes subalternas e a lógica do capital, muitas vezes sob a fórmula da modernização-conservadora (Modonesi, 2016). Esse modelo de gestão tende a promover mudanças graduais e limitadas, que, embora possam ser percebidas como **progressivas**, não rompem com a direção político-ideológica neoliberal. Pelo contrário, esse modelo tem se mostrado altamente eficaz na incorporação do **ethos empresarial** ao campo da educação, introduzindo, de modo molecular, os princípios do gerencialismo na educação pública.

Embora, seja inevitável considerar que, em uma avaliação de tendência, esse modelo também favorece avanços pontuais no acesso à educação, o que pode ser interpretado como uma **progressividade** em termos quantitativos. Entretanto, de maneira contraditória, o **valor de uso da educação** pelas classes populares tem sido progressivamente mitigado. Esse processo ocorre por meio da aplicação de políticas educacionais orientadas pelo signo da **modernização**, que subordinam a educação a métricas de desempenho e eficiência, secundarizando o caráter da educação como um direito básico.



## REFERÊNCIAS

A FALCONI. **Falconi**, [São Paulo], c2023. Disponível em: <https://falconi.com/sobre-a-falconi/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Dimensões da privatização da Educação Básica no Brasil**: um diálogo com a produção acadêmica a partir de 1990. Brasília, DF: ANPAE, 2022. *E-book*. Disponível em: [https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/Livro\\_dialogos\\_com\\_producao\\_academica-Fin-Corrq.pdf](https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/Livro_dialogos_com_producao_academica-Fin-Corrq.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

APPLE, Michael W. Produzindo diferença: neoliberalismo, neoconservadorismo e a política de reforma educacional. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 21, n. 46, p. 606-644, set./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.26512/lc.v21i46.4684>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4684>. Acesso em: 16 jun. 2023.

AZEVEDO, Janete Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, v. 56).

BARBOSA, John Mateus. **Modernização-restauradora e transformismo na política do ensino médio [integral] em Pernambuco**: estratégias da hegemonia empresarial e controle do trabalho docente. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/40182>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BARBOSA, John Mateus; SILVA, Jamerson Antônio Almeida da. Modernização-restauradora e transformismo na política do ensino médio pernambucano: estratégias de apassivamento da hegemonia empresarial. **SciELO Preprints**, [s. l.], versão 1, 28 nov. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5064>. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5064/version/5369>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENITTES, Valéria Lima Andrioni. **A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação Contemporânea) – Centro Acadêmico do Agreste, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11301>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte; OLIVEIRA, Maria de Fátima. A influência das consultorias internacionais nas decisões das políticas educacionais no Brasil. In: PERONI, Vera Maria Vidal (org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília, DF: Liber Livro, 2013. p. 175-197.

BOLLMANN, Maria Graça Nóbrega; AGUIAR, Letícia Carneiro. LDB - projetos em disputa: Da tramitação à aprovação em 1996. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 10, n. 19, p. 407-428, jul./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v10i19.703>. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/703>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7. ed. São Paulo, Cortez, 2004. p. 17.

BRANDÃO, Zaia. Escola de tempo integral e cidadania escolar. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 22, n. 80, p. 97-108, abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.21i80.%25p>. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2421>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13415-16-fevereiro-2017-784336-publicacaooriginal-152003-pl.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/mpv/mpv746.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv746.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**: educação é a base. [Brasília, DF]: Fundação Carlos Alberto Vanzolini: Gestão de Tecnologias em Educação, [2018]. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518-versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar 2021**: divulgação dos resultados. Brasília, DF: Diretoria de Estatísticas Educacionais, 2022. Apresentação de *slides*. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2021/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2021/apresentacao_coletiva.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 727, de 13 de junho de 2017**. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, em conformidade com a Lei nº 13.415, de 16 de

fevereiro de 2017. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2017b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/74121-portaria727-2017-emti-pdf/file#:~:text=PORTARIA%20No-%20727%2C%20DE%2013,16%20de%20fevereiro%20de%2017>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016**. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2016b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49121-port-1145-11out-pdf/file>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.155. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano 53, n. 42, 12 mar. 1998a.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.173/1998. Institui o Plano Nacional de Educação [Apense-se ao Projeto de Lei 4.155, de 1998]. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano 53, n. 42, 12 mar. 1998b.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.840, de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências. Brasília, DF: Sala das Sessões, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602570>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/academic-papers/7175-91>. Acesso em: 21 jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial Brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. The two forms of capitalism: developmentalism and economic liberalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, [São Paulo], v. 37, n. 4, p. 680-703, out./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n04a02>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/kmwCJdCqH5JqN7JLrB3hpcm/>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BRULON, Vanessa; OBAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial Brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i3.99>. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Sistema Nacional de Educação: contribuições da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ao PL 235/2019. [S. l.]: CNDE, [2019].

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CASTRO, Ana Paula Pádua Pires de. **A gestão dos recursos financeiros e patrimoniais da escola**. Curitiba: Ibpex, 2008.

CAVALIERE, Ana Maria. Anísio Teixeira e a educação integral. **Paidéia**, [s. l.], v. 20, n. 46, p. 249-259, maio/ago. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-863X2010000200012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/paideia/a/VqDFLNVBT3D75RCG9dQ9J6s/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1015-1035, out. 2007. Edição especial. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VMNgFmGk5vW4dyYZ7796WzH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

COELHO, Lúcia Martha C. da Costa. História(s) da educação integral. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.21i80.2222>. Disponível em:

<http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2420>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CONSELHO supervisor. **Instituto de Corresponsabilidade pela Educação**, Recife, c2021. Disponível em: <https://iceBrasil.org.br/sobre-o-ice/#time>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação.

**RBPAE**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007. DOI:

<https://doi.org/10.21573/vol23n32007.19144>. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19144>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios.

**RBPAE**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002. DOI:

<https://doi.org/10.21573/vol18n22002.25486>. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. *In*:

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvwz9hngDXK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. (Coleção Estado de Sítio).

DIAS, Maria Carolina Nogueira; GUEDES, Patricia Mota. **Modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial: Fundação Itaú Social, 2010. (Coleção excelência em gestão educacional, v. 2).

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

DUTRA, Paulo Fernando de Vasconcelos. **Marcos históricos da educação integral no Brasil analisados a partir da experiência de Pernambuco 2004-2021**. 2021. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021. Disponível em:  
<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/43622/1/TESE%20Paulo%20Fernando%20de%20Vasconcelos%20Dutra.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

EDUCAÇÃO pública de Pernambuco se consolida entre as melhores do Brasil. **Diário de Pernambuco**, [Recife], 16 set. 2022. Disponível em:  
<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2022/09/educacao-publica-de-pernambuco-se-consolida-entre-as-melhores-do-brasi.html>. Acesso em: 14 mar. 2023.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2016.

FERREIRA, Rosilda Arruda; RAMOS, Luiza Olívia Lacerda. O projeto da MP nº 746: entre o discurso e o percurso de um novo ensino médio. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 101, p. 1176-1196, out./nov. 2018. DOI:  
<https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601295>. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/tPGH7pYhJz8FGn9ZCNzKsCq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

FERRETTI, Celso João; SILVA, Monica Ribeiro da. Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória n. 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educação & sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, abr./jun.2017.



FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009. (Coleção Pesquisa Qualitativa).

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PMP4Lw4BRRX4k8q9W7xKxVy/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica-social capitalista. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

GADOTTI, Moacir. **Educação Integral no Brasil**: inovações em processo. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã, v. 4).

GOMES, Alfredo M. (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas: Mercado de Letras, 2011. (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação).

GONZAGA, Amarildo Menezes. A pesquisa em educação: um desenho metodológico centrado na abordagem qualitativa. In: PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro; FRANCO, Maria Amélia Santoro (org.). **Pesquisa em educação**: alternativas investigativas com objetos complexos. São Paulo: Loyola, 2006. p. 65-92.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

HENRY, Raul. **Ginásio Pernambucano**: os desafios para transformar um projeto piloto de sucesso em política educacional. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA.  
**Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**. Brasília, DF: IBICT,  
 [c2023?]. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA DE PERNAMBUCO. **Avaliação do Pacto pela Educação em Pernambuco**. [Recife]: SEPLAG-PE, 2019. Disponível em:  
<https://dados.seplag.pe.gov.br/apps>. Acesso em: 16 jun. 2023.

JACOMELI, Mara Regina Martins. A lei 5.692 de 1971 e a presença dos preceitos liberais e escolanovistas: os estudos sociais e a formação da cidadania. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 10, n. 39, p. 76-90, set. 2010. DOI:  
<https://doi.org/10.20396/rho.v10i39.8639718>. Disponível em:  
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639718>. Acesso em: 16 jun. 2023.

KRAWCZYK, Nora. Ensino médio: empresários dão as cartas na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 126, p. 21-41, jan./mar. 2014. DOI:  
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302014000100002>. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/es/a/CBZXrVytNYJvJrdWhvjwP7L/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

KRAWCZYK, Nora; FERRETTI, Celso João. Flexibilizar para quê? Meias verdades da “reforma”. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 11, n. 20, p. 33-44, jan./jun. 2017. DOI:  
<https://doi.org/10.22420/rde.v11i20.757>. Disponível em:  
<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/757>. Acesso em: 16 jun. 2023.

KRAWCZYK, Nora; ZAN, Dirce (org.). **A Reforma do Ensino Médio em São Paulo: a continuidade do projeto neoliberal**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2022. *E-book*.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**, Bogotá, v. 14, n. 2, p. 55-73, jul./dic. 2015. DOI:  
<https://doi.org/10.22490/25391887.1455>. Disponível em:

<https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/view/1455>.

Acesso em: 16 jun. 2023.

LAVAl, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2009. (Coleção Estado de Sítio).

LAVAl, Christian; VERGNE, Francis. **Educação democrática**: a revolução escolar iminente. Petrópolis: Vozes, 2023.

LEITE, Leonardo Queiroz. **Um empreendedor de políticas públicas em ação**: Bresser Pereira e a Reforma da Administração Pública de 1995 no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1033>. Acesso em: 16 jun. 2023.

LIRA, Ildo Salvino de. **Responsabilização educacional no contexto da gestão por resultados na rede estadual de ensino de Pernambuco (2007-2014)**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/31958>. Acesso em: 16 jun. 2023.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino).

MACIEL, Antônio Carlos. A conjuntura política Brasileira e os destinos da educação integral: entrevista com José Luís Sanfelice. **Roteiro**, Joaçaba, v. 46, p. 1-25, jan./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.18593/r.v46i.26983>. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/26983>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MARINI, Caio; FALCÃO, Humberto Martins. **Todos por Pernambuco em tempos de governança**: conquistas e desafios. Recife: Instituto Publix, 2014.

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

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Escritos, representações e pressupostos da escola pública de horário integral. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 22, n. 80, p. 15-31, abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.21i80.2218>. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2416>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Literatura e representações da escola pública de horário integral. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], n. 27, p. 46-56, set./dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782004000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/hhsTddS3HXT3MbtJ7W5TdRt/?lang=pt#>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. O que se diz sobre a escola pública de horário integral. **Cadernos CENPEC**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 57-67, 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v1i2.173>. Disponível em: <https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/173>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009. (Coleção Mundo do Trabalho).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisas qualitativas em saúde**. 6 ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1999.

MINTO, Lalo Watanabe. Administração escolar no contexto da nova República (1984...). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.140-165, ago. 2006.

Modonesi, Massimo. **Revoluciones Pasivas en América. Universidad**. Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades Coordinación de Difusión y Publicaciones Ciudad de México, 2017.

Mondonesi, Massimo. Revoluções passivas na América Latina. In: **Revista Outubro**, n. 30, maio de 2018.

MOEHLECKE, Sabrina. O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: entre recorrências e novas inquietações. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 17, n. 49, p. 39-

58, jan./abr. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/VcRMWBTsgWHCZczymnpgGMr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MONTEIRO, Ana Maria. Ciep: escola de formação de professores. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 22, n. 80, p. 35-49, abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.21i80.2219>. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2417>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MORAES, Lucas. Ensino integral: saiba onde serão as novas escolas integrais de Pernambuco. **JC**, [s. l.], 10 fev. 2023a. Coluna Enem e Educação. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/enem-e-educacao/2023/02/15177490-ensino-integral-saiba-onde-serao-as-novas-escolas-integrais-de-pernambuco.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MORAES, Lucas. Escola integral: governo Raquel Lyra inicia ampliação da educação em tempo integral priorizando ensino fundamental. **JC**, [s. l.], 10 fev. 2023b. Coluna Enem e Educação. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/enem-e-educacao/2023/02/15177485-escola-integral-governo-raquel-lyra-inicia-ampliacao-da-educacao-em-tempo-integral-priorizando-ensino-fundamental.html>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MORAIS, Edima Verônica de. **Utilizações das escolas de referência em ensino médio pelo governo do estado de Pernambuco**: uma análise do Programa de Educação Integral. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Acadêmico do Agreste, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11223>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MOREIRA, Herivelto; CALEFFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: DP&A, 2008.

MOTTA, Vânia Cardoso da; FRIGOTTO, Gaudêncio. Por que a urgência da Reforma do Ensino Médio? Medida Provisória nº 746/2016 (Lei nº 13.415/2017). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 355-372, abr./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176606>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/8hBKtMRjC9mBJYjPwbNDktk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

MOURA, Sérgio Andrade de. **Educação gerencial e avaliação de desempenho**: um estudo sobre a política educacional do modelo de gestão todos por Pernambuco (2007-2016). 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12644>. Acesso em: 16 jun. 2023.

NASCIMENTO, Anamaria. Número de escolas em tempo integral da rede estadual de Pernambuco será ampliado em 2020. **Diário de Pernambuco**, [Recife], 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/11/numero-de-escolas-em-tempo-integral-da-rede-estadual-de-pernambuco-ser.html>. Acesso em: 14 mar. 2023.

NASCIMENTO, Thamyrys Fernanda Cândido de Lima. **Ensino médio integral ou integrado e a gestão por resultados**: entre a mercadorização do ensino e a educação pública de qualidade. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/34526>. Acesso em: 16 jun. 2023.

NOSSAS publicações. **Instituto de Corresponsabilidade pela Educação**, Recife, c2021. Disponível em: <https://iceBrasil.org.br/publicacoes/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

NUNES, Clarice. Centro Educacional Carneiro Ribeiro: concepção e realização de uma experiência de educação integral no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 22, n. 80, p. 121-134, abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.21i80.2225>. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2423>. Acesso em: 16 jun. 2023.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão escolar democrática**: definições, princípios e mecanismos de implementação. [Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul], [2010]. p. 1-13.

OLIVEIRA, Juliana Maria Rosilda de. **A gestão pedagógica nas escolas integrais e a implantação do sistema de informações educacionais de Pernambuco**: uma abordagem à luz da perspectiva sociotécnica. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Aprendentes) – Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/8759>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PARO, Vitor. **Administração Escolar**: introdução crítica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 79-88.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – DEBATE**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRxxMmCyxK7jbJz8g/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PEREZ, Davi Machado. Capitalismo dependente, autocracia burguesa e democracia de cooptação: o golpe de 2016 e a atualidade de Florestan Fernandes. **Temporalis**, Brasília, DF, ano 19, n. 37, p. 10-25, jan./jun. 2019. DOI: 10.22422/temporalis.2019v19n37p10-25. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/24232>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 23.046, de 19 de fevereiro de 2001**. Regulamenta a Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, que instituiu o Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não-Exclusivos; dispõe sobre a qualificação e funcionamento das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público, e dá outras providências. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2001. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=23046&complemento=0&ano=2001&tipo=&url=>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 25.596, de 01 de julho de 2003.** Cria o CENTRO DE ENSINO EXPERIMENTAL GINÁSIO PERNAMBUCANO, localizado na Rua da Aurora, nº 703, Bairro da Boa Vista, CEP 50050-000, Recife/PE para funcionar com o Ensino Médio. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2003. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=54164&tipo=TEXTTOORIGINAL>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 26.307, de 15 de janeiro de 2004.** Cria o Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental, e dá outras providências. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2004. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=26307&complemento=0&ano=2004&tipo=&url=>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006.** Institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco - PNAGE-PE, e dá outras providências. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2006. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=29289&complemento=0&ano=2006&tipo=&url=>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 39.336, de 25 de abril de 2013.** Estabelece o Valor Público como objetivo dos Programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2013. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=39336&complemento=0&ano=2013&tipo=&url=#:~:text=Estabelece%20o%20Valor%20P%C3%ABlico%20como,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Executivo%20Estadual>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 48.477, de 26 de dezembro de 2019.** Institui o Regimento Escolar Unificado Substitutivo das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino do Estado de Pernambuco. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2019. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=48557&tipo=TEXTTOORIGINAL#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2048.477%2C%20DE%2026,pelo%20inciso%20IV%20do%20art>. Acesso em: 16 jun. 2023.



PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008**. Cria o Programa de Educação Integral, e dá outras providências. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2008a. Disponível em:

<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=125&complemento=0&ano=2008&tipo=&url=>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009**. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2009. Disponível em:

<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=#:~:text=Texto%20Anotado&text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20141%2C%20DE,Executivo%20do%20Estado%20de%20Pernambuco>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 364, de 30 de junho de 2017**. Altera a Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008, que cria o Programa de Educação Integral. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2017. Disponível em:

[https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=364&complemento=0&ano=2017&tipo=&url=#:~:text=Altera%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA,o%20Programa%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Integral.&text=NR\)-,Art.,1%C2%BA%20de%20abril%20de%202017](https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=364&complemento=0&ano=2017&tipo=&url=#:~:text=Altera%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA,o%20Programa%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Integral.&text=NR)-,Art.,1%C2%BA%20de%20abril%20de%202017). Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 485, de 31 de março de 2022**. Dispõe sobre o Programa de Educação Integral, instituído pela Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008 e modifica legislação relativa aos servidores da área de educação. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2022a. Disponível em:

<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=485&complemento=0&ano=2022&tipo=&url=#:~:text=Texto%20Anotado&text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20485%2C%20DE,servidores%20da%20%C3%A1rea%20de%20educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000**. Sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e da Sociedade Civil de interesse público e o fomento às atividades sociais, e dá outras

providências. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2000. Disponível em:

<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=11743&complemento=0&ano=2000&tipo=&url=>. Acesso em: 16 jun. 2023.

**PERNAMBUCO. Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008. Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.**

Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2008b. Disponível

em: <https://leisestaduais.com.br/pe/lei-ordinaria-n-13486-2008-pernambuco-institui-o-bonus-de-desempenho-educacional-bde-no-ambito-do-estado-de-pernambuco-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 16 jun. 2023.

**PERNAMBUCO. Lei nº 17.857, de 27 de junho de 2022.** Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco. Recife: Palácio do Campo das Princesas, 2022b. Disponível em:

[https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=17857&complemento=0&ano=2022&tipo=&url=#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.486,%C3%A2mbito%20do%20Estado%20de%20Pernambuco.&text=AC\)-,Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o](https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=17857&complemento=0&ano=2022&tipo=&url=#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.486,%C3%A2mbito%20do%20Estado%20de%20Pernambuco.&text=AC)-,Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 16 jun. 2023.

**PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão: captação de recursos.** Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2015. v. 6.

**PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão: formulação da estratégia.** Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2014a. v. 1.

**PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão: gestão do orçamento.** Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2014b. v. 3.

**PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão: monitoramento e avaliação.** Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2014c. v. 2.

**PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. Relatório anual de indicadores 2021.** [Recife]: Secretaria de Educação e Esportes, [2022a?]. Disponível em:

<https://portal.educacao.pe.gov.br/wp-content/uploads/Outros/page-data/rai/RAI%202021.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco. Instituto de Gestão Pública de Pernambuco. **Modelo de Gestão de Pernambuco: 2008-2022**. [Recife]: IGPE, [2022b?]. *E-book*. Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/SMbupCutkDZ4jSE>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Mapa de indicadores de Pernambuco 2013**. Recife: SEPLAG-PE: Instituto Gestão, [2013?]. Disponível em: [http://www.portais.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=7232357&folderId=7232306&name=DLFE-39920.pdf](http://www.portais.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_1_id=7232357&folderId=7232306&name=DLFE-39920.pdf). Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Relatório da Ação do Governo: RAG 2021**. Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2022c. Disponível em: <https://www.seplag.pe.gov.br/relatorio-de-acao-de-governo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Relatório da Ação do Governo: RAG 2022**. Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2022d. Disponível em: <https://www.seplag.pe.gov.br/relatorio-de-acao-de-governo>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014. DOI: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2014.2.16342>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16342/0>. Acesso em: 16 jun. 2023.

QUADROS, Sérgio Feldemann de. **A influência do empresariado na reforma do ensino médio**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1128763>. Acesso em: 16 jun. 2023.

RAVITCH, Diane. **Vida e Morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], ano 53, n. 3, p. 53-77, jul./set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i3.289>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/289>. Acesso em: 6 jun. 2023.

RIOS, Terezinha Azerêdo. A autonomia como projeto: horizonte ético-político. *In*: BORGES, A. *et al.* (org.). **A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública**. São Paulo: FDE, 1995. (Série Ideias, v. 16).

SABBI, Volmir. **Políticas educacionais no Brasil**: a dualidade educacional nas trajetórias de escolarização e profissionalização. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

SAFATLE, Vladimir P. O trabalho do impróprio e os afetos da flexibilização. **Veritas**: Revista de Filosofia da PUCRS, Porto Alegre, v. 60, n. 1, p. 12-49, jan.-abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-6746.2015.1.20196>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/view/20196>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SAFATLE, Vladimir P.; SILVA JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Chistian (org.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SARDINHA, Rafaela Campos. **O Projeto Procentro e as escolas charter**: investigação de um modelo educacional defendido pela Fundação Itaú Social. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [https://minerva.ufrj.br/F/?func=direct&doc\\_number=000814401&local\\_base=UFR01](https://minerva.ufrj.br/F/?func=direct&doc_number=000814401&local_base=UFR01). Acesso em: 16 jun. 2023.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 15, n. 44, p. 380-393, maio/ago. 2010.

DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000200013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/KdGRyTzTrq88q5HyY3j9pbz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SILVA, Amanda Moreira da; MOTTA, Vânia Cardoso da. O precariado professoral e as tendências de precarização que atingem os docentes do setor público. **Roteiro**, Joaçaba, v. 44, n. 3, p. 1-20, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.18593/r.v44i3.20305>. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/20305>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SILVA, Givanildo da; SILVA, Alex Vieira da; SANTOS, Inalda Maria dos. Concepções de gestão escolar pós-LDB: O gerencialismo e a gestão democrática. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 10, n. 19, p. 533-549, jul./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v10i19.673>. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/caderno-de-debates-para-avaliacao-das-metas-pne-2014-2024>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SILVA, Katharine Ninive Pinto. Novo ensino médio no contexto das contrarreformas Neoliberais Brasileiras. **LexCult**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 131-141, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v6n1p131-141>. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/579>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SILVA, Katharine Ninive Pinto; SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da. Accountability e intensificação do trabalho docente no Ensino Médio Integral de Pernambuco. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 117-140, jan./jun. 2014. DOI: 10.5212/PraxEduc.v.9i1.0006. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/5608>. Acesso em: 6 jun. 2023.

SILVA, Mônica Ribeiro; KRAWCZYK, Nora. Quem é e o que propõe o Projeto de Lei da reforma do Ensino Médio: entrevistando o Projeto de Lei 6.840/2013. In: AZEVEDO, Jose Clóvis de; REIS, Jonas Tarcísio (org.). **Ensino Médio: políticas e práticas**. Porto Alegre: Editora Universitária Metodista IPA, 2016.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009. DOI:

<https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300007>. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/edur/a/ff53XWVvKxxbhpGkqvckvkH/abstract/?lang=pt>. Acesso em:  
 16 jun. 2023.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Meta 19 – Gestão democrática. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa; ARAÚJO Heleno. **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024. E-book**. Brasília, DF: ANPAE, 2018. p. 68-70. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/caderno-de-debates-para-avaliacao-das-metas-pne-2014-2024>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados Brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57216>. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/er/a/qLkpKmKtMCsK89ZY9yMN87H/abstract/?lang=pt>. Acesso em:  
 16 jun. 2023.

TARLAU, Rebecca; MOELLER, Kathryn. O Consenso por Filantropia: como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Currículo sem Fronteiras**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 553-603, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n2.11>. Disponível em:  
<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol20iss2articles/tarlau-moeller.html>. Acesso em: 6 jun. 2023.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Educação Brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática**. Maceió: EDUFAL, 2003.

TEIXEIRA, Pedro Henrique de Melo. **Condições de trabalho docente e processo de implementação do programa de educação integral no ensino médio da rede estadual de Pernambuco**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Acadêmico do Agreste, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2017. Disponível em:  
<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/26618>. Acesso em: 16 jun. 2023.

UFPE. **ATTENA**: Repositório digital da UFPE. [Recife]: UFPE, c2019. Disponível em:  
<https://repositorio.ufpe.br/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 14. ed. São Paulo: Papirus, 2002.

VERGER, Antoni. A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 9-33, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.14n1.001>. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/12987>. Acesso em: 6 jun. 2023.