

Gestão democrática, poder local e o planejamento educacional de municípios pernambucanos¹

*Democratic management, local power,
and educational planning in Pernambuco municipalities*
*Gestión democrática, poder local y planificación
educativa en municipios de Pernambuco*

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO²

LUCIANA ROSA MARQUES³

ALFREDO GOMES⁴

Resumo: A pesquisa analisou metas e estratégias sobre a gestão democrática dos planos municipais de educação e aspectos de sua definição, nos 14 municípios da Região Metropolitana do Recife-PE, comparando-os com o Plano Nacional de Educação. Examinou-se os textos dos planos e dados de 34 entrevistas, à luz da abordagem cognitiva e dos ciclos da política. Os resultados, entre outros aspectos, mostram: abertura da arena decisória nos espaços locais; forte dependência do poder central; traços de filosofia de ação conservadora; pouca inovação, o que dificulta a democratização da gestão da escola, mesmo havendo exceções.

Palavras-chave: Gestão Democrática da Educação; Poder Local; Planejamento Educacional; Plano Municipal de Educação; Região Metropolitana do Recife.

1 Apoio CNPq

2 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2089-6735>. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Educação. Recife, PE, Brasil.

3 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6002-5953>. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Educação. Recife, PE, Brasil.

4 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8827-297X>. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Educação. Recife, PE, Brasil.

Abstract: *The study examined the objectives and strategies for democratic management in the local educational blueprints and their aspects of definition in the 14 municipalities of Recife-PE's Metropolitan Region, in comparison with the National Education Plan. The analysis was conducted on the plans' texts alongside data from 34 interviews, utilizing the cognitive approach and policy cycles. The findings, amongst other factors, indicate that whilst there are some exceptions, the democratization of school management is hindered by minimal innovation, strong dependency on central power, and traces of a conservative philosophy of action, despite the decision-making arena in local spaces having been opened.*

Keywords: *Democratic education management; Educational planning; Local power; Municipal education plan; Metropolitan region of Recife.*

Resumen: *La investigación analizó las metas y estrategias sobre gestión democrática en los planes municipales de educación y aspectos de su definición, en los 14 municipios de la Región Metropolitana de Recife-PE, comparándolos con el Plan Nacional de Educación. Los textos de los planes y los datos de 34 entrevistas fueron analizados a través del enfoque cognitivo y de los ciclos de las políticas. Los resultados, entre otros aspectos, muestran: apertura del ámbito de decisión en los espacios locales; fuerte dependencia del poder central; huellas de una filosofía de acción conservadora; poca innovación, lo que dificulta la democratización de la gestión escolar, aunque haya excepciones.*

Palabras clave: *Gestión educativa democrática; Planificación educativa; Poder local; Plan municipal de educación; Región metropolitana de Recife.*

INTRODUÇÃO

O artigo apresenta resultados de uma investigação sobre políticas municipais de educação, de quatorze municípios que formam a Região Metropolitana do Recife - PE, procurando identificar arranjos e decisões forjados nos processos de concepção e elaboração dos seus planos municipais de educação - PMEs, conforme estabelecido no Plano Nacional de Educação -PNE (2014-2024), concernentes à gestão das escolas.

Atendendo ao disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi promulgada a lei relativa ao segundo Plano Nacional de Educação -PNE⁵, com vigência até 2024. O novo plano gerou-se em processo que envolveu a participação ativa de amplos setores da sociedade civil, sobretudo do campo da educação, além de atores da sociedade política, o que implicou em aguerridas disputas entre grupos com interesses distintos. Grosso modo, podemos dizer que os embates se deram entre defensores de interesses privatistas e elitistas e defensores da educação pública universal, obrigatória e gratuita. Essas disputas se refletiram no largo espaço de tempo entre a proposição inicial do PNE e a sua promulgação em 2014 (Azevedo, 2014; Dourado, 2011a).

Não tomamos o PNE como solução para os problemas da educação brasileira, até mesmo porque seus princípios, metas e estratégias expressam acordos firmados entre forças em luta por interesses distintos. O Plano reflete,

5 Segundo plano após a promulgação da LDB em 1996.

pois, resultados do pacto que foi sendo estabelecido entre essas forças, durante o processo de sua formulação. Não podemos desconsiderar que ele é fruto de uma sociedade em que predominam valores conservadores e marcada por profundas desigualdades refletidas nas decisões educacionais. No entanto, apontou para mudanças que poderiam auxiliar na melhoria da educação municipal por abrirem chances de maior protagonismo de atores locais nos rumos da política, apesar das complexas relações entre as localidades, o global e o nacional reconfiguradas pelo fenômeno da globalização.

A importância do espaço local, como locus privilegiado de exercício da cidadania, é defendida na literatura que se ocupa da análise de políticas sociais, a exemplo das produções de Putnam (1996) e Dowbor (2016; 2007; 1995). Esses autores, mesmo reconhecendo que a cidadania é passível de exercício em diferentes níveis, consideram que é no espaço local, por meio da participação, onde esta pode ser exercida de modo mais efetivo, em face da existência de estreitos laços de pertencimento social.

A questão local é tratada por autores clássicos, como Alex de Tocqueville (1977), que sublinhou a necessidade de atribuir poderes às instâncias administrativas locais, como importante mecanismo de vinculação entre os cidadãos e o poder, por sua vez, como uma das condições básicas para a vigência do regime democrático. Merece destaque, em tal quadro, a corrente “comunitarista”, pelo pioneirismo na defesa das entidades territoriais comunitárias, a partir da valorização dos vínculos e da identidade que se forjam nestes espaços, advindos de uma herança cultural compartilhada que poderia se constituir como mecanismo de resistência contra a desarticulação social trazida pela modernidade (Vergès, 2003).

Houve ressignificações dessa abordagem com as novas formas de articulação entre o local e o global, características das sociedades globalizadas. O local se tornou presente nos debates teórico-práticos a respeito da geopolítica articuladora das contraditórias relações sociais forjadas a partir dos anos 1980. Neste contexto, o conceito de local também vem mudando, ao incorporar a ressignificação do espaço e tempo, em face de lhe ser atribuído o papel de espaço de resistência às formas de dominação trazidas pela globalização. Muitas vezes, essa atribuição não considera que a resistência não é unívoca, pois o local, como adverte Santos (2001a), só existe em contraposição ou relação com outros locais e com as demais instâncias sociais, mesmo que não deixe de guardar as suas especificidades. Com base em Santos (2001b), consideramos que, apesar dos novos processos se inserirem por todo o tecido social, isto não dissolve que a localidade é também produtora de uma realidade social própria, advinda da sua estruturação socioeconômica e dos processos sócio-políticos que aí se forjam em determinadas conjunturas.

O nosso objeto se delineou a partir do que o PNE enfatiza sobre o papel das municipalidades com a educação no novo ciclo de planejamento iniciado em 2014. Dentre outros momentos, isto aparece nos seus artigos 8º e 9º quando, seguindo a legislação anterior, determinou a obrigação de todos os entes subnacionais elaborarem seus correspondentes planos de educação, ou adequarem os já aprovados, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias neles previstas, no prazo de um ano. Determinou, igualmente, que estes entes federativos deveriam aprovar leis disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos (Brasil, 2014).

Em face do debate sociopolítico que envolveu o processo de definição e formulação do PNE, inclusive com a ampla participação de atores locais e considerando o possível amadurecimento das estruturas democráticas, que aparentavam estar na direção da sua consolidação, é que buscamos focalizar o planejamento local por meio dos PMEs das municipalidades.

PERCURSO TEÓRICO ANALÍTICO

A questão da descentralização e do poder local há muito vem sendo problematizada entre nós. Todavia, é a partir da Constituição de 1988 que, de modo explícito, encontramos o atendimento de reivindicações pela descentralização de políticas públicas. Isto ocorreu após a centralização que caracterizou as decisões durante a ditadura civil militar recente. De modo contraditório, contudo, se criaram condições para que processos de descentralização ocorressem com base em postulados neoliberais. O novo ordenamento político-institucional democrático, conquistado por forças progressistas, mostrou-se campo favorável para que novo modo de regulação estatal das políticas sociais tivesse curso, capturando em outra direção possibilidades de ampliação das oportunidades educacionais de uma perspectiva democrática.

O conceito de democracia, e de “democrático”, como outros, é polissêmico. O modo e significado do seu emprego, em dada sociedade, variam de acordo com as forças hegemônicas vigentes em determinado momento histórico (Azevedo; Farias, 2018). De uma determinada perspectiva teórica, a exemplo de Burdeau (1956), mesmo a democracia sendo uma forma indispensável de governo, se tornou algo menor, por ter ela sido alçada, ao longo da história, a uma filosofia e a um modo de vida. Assim, tanto significa o que realmente é, como o juízo que se faz dela, porque atribuímos às práticas democráticas as esperanças de uma vida melhor, como também constitui um modo de vida que deve ser comum, embasado em valores e práticas conhecidos e compartilhados por todos. Deve, ainda, integrar os processos de socialização para que contamine o tecido social, permeando todas

as instituições sociais e políticas (Burdeau, 1956). Todavia, as práticas e valores democráticos, focalizados por esse ângulo, têm sido desconsiderados no contexto dos processos de regulação baseada em pressupostos neoliberais.

Como sabemos, desde os anos 1990 chegava com maior visibilidade à nossa sociedade o tipo de regulação peculiar às sociedades globalizadas que têm no neoliberalismo seu apanágio. Novos padrões de sociabilidade têm sido forjados colocando em oposição o capitalismo e a democracia e em questão padrões mínimos de justiça e bem-estar sociais. O chamado capitalismo social, inspirado particularmente nos pressupostos keynesianos e expresso, sobretudo, no largo alcance das políticas sociais, é tido como uma fratura no *ethos* capitalista, por violar a liberdade e o individualismo, valores basilares das sociedades de mercado, como bem analisam Dardot e Laval (2016). Por isto, “o capitalismo democrático se encontra na encruzilhada” e a crise do keynesianismo representou a crise do capitalismo democrático (Przeworski; Wallerstein 1988).

O neoliberalismo, base da regulação, para além das políticas econômicas, é “uma nova razão do mundo” expressa na sociedade neoliberal, urdida, no entanto, como meio de viabilizar a continuidade da ordem capitalista (Dardot; Laval, 2016). Desse modo, guarda estreitos nexos com os rumos assumidos pelo movimento da acumulação em escala planetária, tornando hegemônico o modo de acumulação flexível, forjando o fenômeno das globalizações, redefinindo o papel dos Estados, da nação e a própria concepção de democracia.

Nesse quadro geral, se situaram as reformas educacionais iniciadas no Brasil nos anos 1990. De fato, quando eleições presidenciais levaram à direção do país um governo de coalizão de centro direita⁶, vimos a emergência de políticas descentralizadas, preconizadas como meio de garantir a efetividade da educação para a maior parte da população, segundo parâmetros da gestão gerencial que apregoa processos participativos controlados, vivenciados pela comunidade escolar e local. Essas políticas induziram uma crescente municipalização do então ensino fundamental e criaram, em certa medida, de forma autoritária e imposta, canais de participação popular no controle dos serviços de educação em nível local. As municipalidades foram alçadas ao centro da cena das questões educacionais no nível de suas competências.

As políticas educativas de então, dentre outras ações, introduziram a ideia do gerencialismo nos sistemas de ensino e nas unidades escolares, atribuindo-se aos problemas da gestão burocrática a causa dos entraves que obstaculizam a

6 Capiteada pelo Partido Social-Democrata Brasileiro, tendo à frente o presidente Fernando Henrique Cardoso. Este governou o país por dois mandatos de 1995 a 2002, tendo promovido a reforma do Estado, desresponsabilizando-o do provimento de políticas sociais, vendido várias empresas estatais, inaugurado o sistema de avaliação estandardizada da educação, entre outras medidas.

escolarização das crianças e jovens. Soluções técnico-gerenciais, desde então, foram concebidas e adotadas nos sistemas de ensino e nas escolas, por meio de programas e projetos concebidos em nível do poder central, mas descentralizados na sua execução, com inspiração nos padrões de qualidade próprios do mercado. Foram introduzidas as chamadas práticas de “quase mercado”, os sistemas de prestação de contas, as avaliações estandardizadas geradoras de índices que “medem” a qualidade da educação, dentre outras inovações, como vinham sugerindo as agências internacionais.

No início dos anos 2000, uma nova coalizão política⁷ assumiu o poder central, proclamando orientações de governo de base democrática popular, em contraposição aos ditames do neoliberalismo. Todavia, persistiram políticas orientadas por pressupostos neoliberais e gerencialistas, ainda que tivesse havido espaço para maior participação popular na arena das decisões e avanços significativos nas políticas sociais. Nesse quadro, embates ocorreram e forças de resistência pugnaram por políticas regidas pela filosofia de ação que tem por pressuposto a educação como um direito humano e não como uma prática a serviço do mercado. Em tal conjuntura, se inseriu o planejamento nacional e municipal da educação, alvo desta pesquisa.

Uma das categorias-chave de análise, para o desenvolvimento desta investigação, constitui os planos de educação tomados como expressão do planejamento e o planejamento como um mecanismo utilizado pelas sociedades complexas, sendo um meio de atingir metas estabelecidas para a sua organização e o seu desenvolvimento. Entendemos o planejamento como uma dimensão das políticas públicas e, portanto, orientador da ação governamental, sem considerá-lo como neutro, e sem perder de perspectiva que toda técnica é fruto da ação humana e, portanto, condicionado ao contexto socioeconômico e político que o engendra (Ianni, 1986).

Planejar envolve a seleção de alternativas, diretrizes, técnicas e modos de agir que trazem determinadas maneiras de conceber a realidade social, seus problemas e o meio de solucioná-los. Isto, a partir de filtros político-ideológicos que refletem acordos de tendências divergentes, presentes nas arenas decisórias e que plasmam, até certo ponto, a intervenção e a regulação nos/dos setores sociais pela ação do Estado (Azevedo, 2004).

7 Desta feita de centro esquerda, capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores que ficou à frente do poder executivo federal de 2003 a 2010, tendo na direção o presidente Luiz Ignácio Lula da Silva. Este, em sequência, foi sucedido pela presidenta Dilma Rousseff, eleita por coalizão semelhante, para o período 2011 a 2014, no primeiro mandato e para 2015 a 2018 para o segundo. No entanto, a presidenta foi cassada por meio de um golpe urdido pelas forças da direita, em 2016.

Na nossa perspectiva analítica, os planos municipais constituem sínteses possíveis de distintas abordagens teórico práticas que guiaram a ação política, exprimindo referenciais ou filosofias de ação prevaletentes, conforme sugere a análise cognitiva das políticas públicas (Muller,1990; Jobert,1989). Sintetizam disputas, tensões, acordos, acomodações que marcaram a sua formulação, não constituindo produtos estáticos e cristalizados, mas que recebem influências dos atores que atuam no chão da escola. Podem ou não impulsionar mudanças, provocar reconstruções ou reforçar o *status quo*. Na condição de instrumento de uma política pública, refletem a ação do Estado, este entendido a partir de uma abordagem gramsciana que conjuga atores/instituições da sociedade civil e da sociedade política.

A metodologia também tomou por base o Ciclo de Políticas proposto por Stephan Ball. Esse autor indica que a análise da política deve considerar que sua formulação e seu desenvolvimento ocorrem através de cinco contextos (circulares) não lineares: o contexto da influência; o da produção do texto político; o da prática; o dos resultados e o contexto da estratégia política. Estes são imbricados em todo o processo da política, se desenvolvendo por uma contínua reconstrução.

Os contextos podem ser “aninhados” uns dentro dos outros. Assim, dentro do contexto de prática, você poderia ter um contexto de influência e um contexto de produção de texto, de tal forma que o contexto de influência dentro do contexto da prática estaria em relação à versão privilegiada das políticas ou da versão privilegiada da atuação. Assim, podem existir disputas ou versões em competição dentro do contexto da prática, em diferentes interpretações de interpretações. E, ainda, pode haver um contexto de produção de texto dentro do contexto de prática, na medida em que materiais práticos são produzidos para utilização dentro da atuação. Assim, podem existir espaços dentro de espaços (Ball, 2009, p.306-7, *apud* Mainardes; Marcondes, 2009).

Os contextos compreendem uma dimensão primária e uma dimensão secundária. Na primeira, se situam o contexto de influência, o da produção de texto e o contexto da prática. O primeiro compreende o processo de construção da agenda política, da participação do conjunto de atores/grupos e instituições que têm poder de influenciar nas decisões. O contexto da produção de texto é onde se situam os processos de representação, codificação, seleção e negociação da linguagem e significados da política. A depender dos processos que se vivenciam no contexto de influência, aparecem determinadas ideologias no lugar de outras, valores, percepções, decisões técnicas, muitas vezes contraditórios, indicando embates e negociações que vão se materializar em leis, documentos, planos. Já o contexto da prática se materializa no próprio desenvolvimento da política (Mainardes; Marcondes, 2009; Mainardes, 2007).

A dimensão secundária compreende o contexto dos resultados ou efeitos e, também, o contexto da estratégia política. O primeiro tem como referentes questões voltadas à justiça, à igualdade e à liberdade individual, sendo o espaço de exame de como as ações repercutem nas desigualdades sociais. No contexto da estratégia política deve se situar o exame de ações sociais e políticas necessárias para o combate das desigualdades surgidas ou aprofundadas pela política que se pesquisa.

Usamos, ainda, o conceito de “referencial”, sobretudo, a partir de dois dos elementos que o integram. Primeiro, dimensão **intelectual**, que advém do processo de construção de uma visão de mundo que orientará a percepção dos atores, com poder de intervir nas decisões e, segundo, a dimensão **do poder**, representada pelo processo que busca estabelecer uma nova hierarquia entre os novos atores que participam das decisões e suas influências sobre aqueles que detêm a condução principal do processo político localmente (Muller, 1990). A tentativa foi a de identificar se no espaço local se estabeleceram e se hierarquizaram prioridades apontadas/registradas no PNE, levando em conta as relações e tensões entre os referenciais locais, as definições nacionais e as especificidades de cada ente federativo no tocante à educação.

PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Os dados levantados foram de ordem primária e secundária, de caráter quantitativo e qualitativo usando as seguintes fontes: documentos, legislação, bibliografia e entrevistas, focalizando, sobretudo, os quatorze municípios da Região Metropolitana de Recife⁸. Da nossa perspectiva analítica, os PMEs são tomados como integrantes do contexto da prática do PNE, sem se olvidar que este integra, ao mesmo tempo, o contexto de influência e de produção de texto dos próprios PMEs, segundo a lógica do Ciclo de Políticas. Daí o porquê da focalização também do PNE, de suas definições e do espaço de sua produção, como eixos norteadores desta pesquisa.

Realizamos a análise dos dados contidos nos textos dos quatorze PMEs, comparando-os com o texto do PNE e do Plano Estadual de Educação de Pernambuco-PEE-PE, utilizando análises de conteúdo e de discurso. Privilegiamos o exame da Meta 19, que trata da gestão⁹ e as correspondentes estratégias, além de termos realizado entrevistas.

8 A saber: Jaboatão dos Guararapes, Recife, Olinda, Paulista, Igarassu, Abreu e Lima, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Moreno e Itapissuma.

9 O conteúdo da meta será apresentado adiante.

Tabela 01 - Quantidade de pessoas entrevistadas por município segundo

ENTREVISTADO/AS	MUNICÍPIO							
	Araçoiaba	Igarassu	Ipojuca	Jaboatão	Moreno	Olinda	Recife	TOTAL
Membro Equipe Gestora da Seduc	02	02	02	01	02	02	03	14
Conselheiro/a do CME	01	01		02	01	01		06
Membro do Sindicato dos Profissionais da Educação				02	-	01	02	05
Membro de Equipe Gestora de Escola			01	02		01	03	07
TOTAL	03	03	03	07	03	05	08	32

Fonte: elaborado pelos autores com dados obtidos com os entrevistados na pesquisa em cada município.

As entrevistas foram realizadas a partir de uma amostra de 32 pessoas que haviam atuado na elaboração dos planos e/ou acompanhavam sua implementação em sete, (50%) dos quatorze municípios da RMR. A localização dessas pessoas se deu por meio de pesquisa exploratória, em face de um intervalo de três a quatro anos entre a elaboração dos planos (2015) e a realização das entrevistas (parte de 2018 e 2019). A tabela 01 contém a quantidade de pessoas entrevistadas por município e o tipo de vínculo que possuíam com o campo da educação quando das entrevistas.

GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS PMEs DA REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE

A análise **do contexto de influência**, que levou à elaboração do novo Plano Nacional de Educação, mostrou que ele se gerou por meio de processo envolvendo a participação ativa de amplos setores da sociedade civil, sobretudo do campo da educação. Em certa medida, sua concepção, malgrado os entraves, desenvolveu-se em contexto sociopolítico bastante distinto do anterior¹⁰, numa arena decisória mais alargada. Sob os auspícios da sociedade política, mobilizações aconteceram por quase todo o país, particularmente na forma de conferências municipais, estaduais e nacional de educação, que permitiram a negociação e a pactuação de propostas consubstanciadas em documento que deveria subsidiar o poder executivo na formulação final do PNE (MEC, 2010).

10 O plano anterior teve vigência entre 2001 a 2011.

Não obstante, o poder executivo enviou ao poder legislativo, em 2010, o projeto de lei (PL) que praticamente nada incorporou das discussões e propostas contidas no documento final da CONAE, espelhando os contraditórios interesses presentes na coalizão que dava sustentação ao governo à época. Entretanto, a tramitação do PL, pelo Congresso Nacional, deu-se por meio de um processo que novamente implicou em forte mobilização popular na proposição de ementas que retomaram quase todas as propostas construídas nas conferências, levando, outra vez, a fortes embates entre defensores de interesses privatistas e elitistas e defensores da educação pública, obrigatória e gratuita para a maioria (Azevedo, 2014; Dourado, 2011a; 2011b).

Importa destacar que ficou determinado, na lei do PNE, que os municípios deveriam elaborar ou adequar seus planos em consonância com o nacional e nestes processos deveriam “garantir a ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (Art. 8). Em seu artigo nove, a lei do Plano estabeleceu que os estados, o distrito federal e os municípios deveriam:

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 (Dourado, 2011a; 2011b).

A meta 19 do PNE, por seu turno, traz o horizonte de “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). A meta espelha a polissemia do conceito de gestão democrática, indicando enfrentamentos no **contexto de influência** e que foram sendo acomodados **no contexto da produção de texto**. É neste último contexto que se opera a seleção e a negociação da linguagem e os significados da política.

A meta define que devem ser garantidas condições para que se efetive a gestão democrática da educação, anseio proclamado tanto por referenciais de cunho democrático participativo, como de uma perspectiva tecnicista instrumental influenciada pelas orientações neoliberais (Ball, 2013). Essas condições, por seu turno, devem estar associadas à consulta pública e à comunidade escolar (numa perspectiva democrático participativa) e **associadas a critérios técnicos de mérito e desempenho**, postulados próprios de práticas gerencialistas manifestas na introdução da **Nova Gestão Pública** na educação. Entretanto, é aludido, ainda,

que o financiamento das ações deve contar com **recursos públicos** aliados ao apoio técnico da União, reconhecendo a importância do **fundo público** para esta dimensão das práticas educativas.

A meta da gestão democrática aparece quase que *ipsis litteris* em todos os planos municipais analisados, o que seria o esperado, considerando que se trata de uma definição pactuada e regulada desde a Constituição. No entanto, houve casos em que esta prática homogeneizadora foi rompida, indicando graus de autonomia do planejamento nas municipalidades.

As estratégias referentes à gestão democrática poderiam expressar, de certa forma, a autonomia dos municípios na formulação de seu planejamento educacional, podendo indicar, também, um trabalho de construção do PME para além da adaptação do PNE, segundo características municipais. Deste modo, os espaços de inovação poderiam ser detectados no estabelecimento de estratégias dos planos.

Constatamos, apesar de exceções, que a maior parte das municipalidades pouco inovou em termos de alternativas locais para a gestão democrática. Em quase todos os PMEs, há praticamente a transcrição da meta 19 do PNE, com pequenas alterações na redação, a maior parte delas referente ao prazo de implantação. Quanto ao Plano Estadual de Educação de Pernambuco (Pernambuco, 2015), percebemos, apesar de ter repetido as oito estratégias contidas no PNE, que este conseguiu articular, em alguns casos, um conteúdo diferenciado. Um bom exemplo são suas metas 19.2 e 19.3, quando proclamam:

- Definir, considerando os princípios da gestão democrática, critérios para escolha dos gestores escolares das escolas da rede estadual, tanto no ensino regular quanto no ensino integral.
- Promover a gestão democrática nas instituições de educação infantil (creche, centros de educação infantil ou denominações equivalentes) das redes públicas de ensino, com eleição direta para dirigentes dos estabelecimentos educacionais.

Nos municípios investigados, notamos acréscimos em relação à quantidade das estratégias do PNE, tal como no PEE-PE. Todavia, mesmo que quase a metade tenha construído maior número de estratégias, em seu conteúdo as diferenças praticamente foram relativas ao que diz respeito às suas obrigações constitucionais. De partida, mostraram pouco aproveitamento do que parecia haver para que os municípios inovassem na sua política de educação, embora tenha havido exceções como comentaremos adiante.

As estratégias elencadas pelos municípios, em sua grande maioria, se assemelham às estratégias do PNE, encontrando-se situações em que o texto do plano municipal é literalmente copiado do plano nacional, contemplando os aspectos de formação de diretores e conselheiros, formas de escolha de diretores

/ gestores, implantação de fóruns de educação, fortalecimento de conselhos. Um exemplo é a estratégia “favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino”. Esta mesma intenção, que consta da Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional, se repete na estratégia 19.7 do Plano Nacional e em praticamente todos os planos municipais analisados, sem que haja especificações do modo ou dos mecanismos de como deve ocorrer a autonomia.

Outra situação foi a repetição presente no plano de Moreno, quando, de modo ambíguo, tomou para si o texto do PNE ao apresentar a sua estratégia 19.1:

Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente 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 através de eleição direta, com a participação da comunidade escolar. (Moreno, 2015)

O mesmo aconteceu com a estratégia sobre a criação do fórum municipal:

assegurar e incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar acompanhamento da execução deste PME e dos seus planos de educação (Moreno, 2015).

Esses trechos podem indicar certa rapidez na construção dos planos, dado que aparentam a falta de uma revisão final, ou mesmo de domínio técnico da área.

Uma tendência, quase geral, se evidencia no conteúdo dos planos, quando expressam forte dependência municipal em relação ao poder central. Certamente, a ambiguidade das nossas relações federativas finda por favorecer um processo de dominação/subordinação, também reforçado pelas precárias estruturas financeiras e técnicas da maioria das municipalidades brasileiras que têm nas transferências governamentais a principal fonte de financiamento de suas políticas. Os conteúdos discursivos abaixo indicam essa percepção:

Olha, o PNE é um texto emocionante, lindo. Existe, vamos dizer alguns compromissos a que a União se propõe; que a União dá a impressão que será parceira/colaboradora dos municípios; mas o que nós vemos no dia a dia são alguns projetos que são definidos. Por exemplo, projeto da creche; nós temos uma exigência do MEC: o município tem que universalizar isso. Porém, a contraprestação que se exige do município financeira é algo que o município não vai suportar; então, se é importante a universalização do atendimento educacional? É lógico que é; mas é necessário o aporte financeiro. União, você vai me ajudar? Te ajudo com alguns centavos. Estado, você vai me ajudar? Te ajudo com alguns centavos. E o restante é o município (MG2).

Aqui não temos nenhuma indústria; a arrecadação tributária é pouquíssima. O município é colocado contra a parede; tem que colocar isso no seu PME e tem de cumprir. A grande dificuldade não é a garantia do texto da lei da colaboração, mas a efetivação destas colaborações (AG1).

Embora essas evidências sejam muito comuns nos textos, chama-nos atenção o PME de Itapissuma que prevê uma legislação específica que regulamente, na abrangência municipal, “uma gestão democrática e transparente”, que decorre da necessidade de “preservar as transferências voluntárias da União que exijam tal condição” (Itapissuma, 2015). Subjacente ao discurso, é possível entrever a intenção de, sobretudo, se habilitar a receber recursos que serão transferidos pelo poder central.

Dentre os PMEs, o de Jaboatão dos Guararapes foi o único em que a meta aparece de forma diferenciada, apontando elementos importantes na perspectiva da gestão democrática. Este fato foi decorrente, entre outras causas, da forte atuação do Sindicato dos Profissionais da Educação, conforme depreendemos das entrevistas (JS2). Constatamos, também, que o município vem cumprindo o cronograma de realização das conferências municipais de educação, constituiu o fórum municipal, possui grêmio estudantil em grande parte de suas escolas e implantou programa de transparência da gestão escolar.

Apenas Moreno traz “a eleição direta para gestor escolar” como estratégia para a efetivação da gestão democrática e Abreu e Lima cita o processo de escolha “previsto em legislação específica”. Em quase todos os demais PMEs não há definição clara do processo desta escolha, muitos deles, inclusive, apenas transcrevem a estratégia 19.8 do PNE, que se refere ao desenvolvimento “de programas de formação de diretores e gestores escolares” e à aplicação de “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). Já o plano de Pernambuco estabelece, na estratégia 19.7: “Realizar eleições, no período

de dois anos, para diretores, de forma democrática, ativando a participação de comunidade, pais e estudantes e incentivando a transparência no processo público e coletivo da gestão da unidade escolar” (Pernambuco, 2015).

A pouca clareza quanto à forma de provimento do cargo pode indicar a não centralidade das eleições de gestores para a consolidação da gestão democrática na maioria dos municípios. Por meio das entrevistas, pudemos constatar que essa ausência tanto se deu devido a decisões tomadas em conferências municipais de educação, como foi fruto do texto aprovado nas câmaras municipais, momento em que o poder legislativo alterou o texto original, indicando a fragilidade das decisões e das pactuações.

Em Recife, a Câmara de Vereadores desconsiderou o documento construído a partir da Conferência Municipal, aprovando outra versão do PME. Segmentos contrários à atuação dos poderes legislativo e executivo criaram o Fórum Municipal Popular de Educação, que tem convivido com o Fórum Municipal de Educação. Estes têm organizado, respectivamente, a Conferência Municipal e a Conferência Popular de Educação de Recife (RS1; RS2).

O fato de os PMEs não definirem de modo explícito a forma de provimento do cargo de gestor das escolas pode abrir caminho para que estratégias apoiadas em perspectiva tecnicista-instrumental da gestão prevaleça, no lugar da perspectiva democrático-participativa, independente de decisões tomadas a partir do contexto de influência nacional ou de recursos de poder de forças progressistas locais.

Nos chama a atenção o fato de que três municípios apontem como estratégia, para a gestão democrática, a criação de sistemas próprios de avaliação em suas redes. Em um deles se dispõe da “participação dos pais na avaliação de desempenho dos docentes e gestores escolares” (Ipojuca, 2015). Embora a avaliação seja tema fulcral na educação e seja uma medida importante, sua correlação à gestão democrática é questionável, visto que os formatos avaliativos se colocam em uma perspectiva gerencialista, com preceitos de uma abordagem tecnicista-instrumental.

O PME de Camaragibe registra, ao final da estratégia, uma espécie de protesto contra a meta 19, como demonstramos:

Promover o preenchimento dos cargos de Diretores Escolares no município por meio de eleições diretas, curso para gestor, seleção, análise de Currículo, por um mandato de 2 anos, podendo ser reeleito apenas uma vez. – **o STF veta eleição direta** (Camaragibe, 2015).

Informações obtidas de modo exploratório, sobre esse registro, indicaram que decorreu da perda da proposta, na Conferência Municipal, de eleição direta para diretores escolares, sem passar por outro tipo de seleção. Para a perda, contribuiu o argumento legal apresentado por gestores da secretaria de educação. Vemos que o texto da estratégia afirma “promover o preenchimento dos cargos de Diretores Escolares no município, por meio de eleições diretas”, indicando o registro de uma posição que em seguida é contradita no próprio conteúdo da estratégia.

Em dois dos municípios, os PMEs demonstram preocupação mais refinada com o funcionamento dos conselhos. No Cabo, se tem por estratégia “providenciar espaço físico adequado às reuniões destes conselhos, com mobiliário, equipamentos, materiais de consumo e meios de transporte” (Cabo de StO. Agostinho, 2015). Olinda estabelece a garantia de “condições para a participação dos membros do Conselho Municipal de Educação, nas reuniões do referido colegiado e nas atividades representativas do mesmo” (Olinda, 2015). São estratégias importantes, em face de recorrentes queixas sobre a falta de condições de funcionamento dos conselhos, acabando por inviabilizá-los. Os conselhos de políticas públicas, nos diferentes níveis, constituem esferas de democratização da gestão pública. Ter seu funcionamento garantido em lei é um avanço significativo na direção da democracia participativa.

Praticamente todos os planos tratam do apoio à organização e da participação estudantil, assim como do fortalecimento de conselhos. O plano de Olinda, entretanto, trata da organização política dos estudantes, trazendo para esta estratégia outros mecanismos de participação: “Permitir a livre organização e atuação das entidades estudantis, bem como estimular a constituição de **Grêmios Estudantis e Com- Vidas** (Comissão de Meio Ambiente e Valorização da Vida) oferecendo-lhes condições de funcionamento na escola, fomentando a sua articulação com os Conselhos Escolares, por meio de suas representações”. Na mesma direção, é prevista a instituição do **Fórum de Conselhos Escolares**, visando à articulação entre governo e sociedade civil, num espaço democrático para discussão, proposição, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais”, indicando haver a consideração de novos canais de participação, para além dos estabelecidos no PNE

É demarcável, igualmente, a estratégia 1.9 do Plano de Igarassu: “garantir em todas as Escolas da Rede Municipal de Ensino, o café da manhã para os alunos, até dois anos a partir da vigência desta Lei” (Igarassu, 2015). Notemos a busca da ampliação das responsabilidades constitucionais do município, ao propor uma tarefa de assistência estudantil quase sempre da alçada da União.

A análise de dados sugere que houve pouco aproveitamento das chances, propiciadas pelo PNE, de abertura da arena decisória, visando inovar a gestão democrática nas escolas. Percepções de entrevistados sobre a questão remetem ao pouco tempo para o desencadear do processo: produção do documento referencial; mobilização da sociedade civil; realização de conferências, entre outras ações requeridas pelas dinâmicas de elaboração ou reformulação dos PMEs. Observamos, também, percepções positivas sobre a forte presença do Ministério da Educação (via SASE) e da UNDIME, instituições que apoiaram e induziram o processo. Os contextos discursivos abaixo servem de exemplificação.

No início foi aquela pressão para que os planos dos municípios saíssem em 2015, que era o prazo final; aí tem coisa aqui da nossa meta que veio com o nome até de PNE; não mudou nem o nome! (rs). A gente pegou aquele documento orientador do início, para cumprir o prazo. O próprio MEC hoje está vendo isso, que os municípios foram pressionados na época; não teve uma assessoria adequada e aí jogou “vamos correr para o plano ser aprovado e ter o plano! Garantir pelo menos o plano!” Nessa avaliação, nesse monitoramento, aí a gente está tendo o cuidado de ver os verbos “criar, fazer” porque têm coisas que o orçamento não vai caber. (AC1)

Na minha visão, ainda poderia ser feito mais. Mas o tempo era o nosso inimigo. Porque quando o MEC de fato começou a exigir dos municípios esse cumprimento do prazo da lei federal, foi algo muito em cima. Quando essa rede de assistência do MEC foi criada para dar assistência aos municípios, foi meses antes. Poucos meses para se organizar comissão, diagnóstico, organização de conferência municipal; então, na minha opinião, se tivéssemos tido um tempo maior, nós teríamos mais de uma conferência... nós fizemos uma conferência em dois dias. Foi bom? Sim. Foi bem representativo? Foi; mas teve esses problemas (IgG2).

No entanto, os dados que trazem elementos dos processos de planejamento da educação municipal são indicativos da abertura das arenas decisórias, em nível local, permitindo, de todo modo, participação de atores coletivos nas decisões. Essa prática, ainda que limitada, resultou do contexto de influência do processo de definição do PNE e do modo de sua implementação que contou com estímulos do Ministério da Educação.

Nessa mesma perspectiva, se situa a estratégia 19.6 do PNE, que indica para os entes federativos a constituição de “Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distritais, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação”. Houve uma apropriação quase que literal desta estratégia. Excetuando Itamaracá, Recife¹¹ e Igarassu, os planos de todos os municípios registraram a constituição dos

11 É oportuno registrar que Recife, em 2014, já havia implantado o FME, conforme informações levantadas.

FMPE. No Cabo de Santo Agostinho, definiu-se a criação “através de Lei da criação do Fórum Municipal Permanente de Educação, com o objetivo de monitorar e avaliar as metas desse plano, efetivando o acompanhamento da execução do PME”. Em São Lourenço, registrou-se a “constituição de Fórum Permanente de Educação, com representante de cada segmento, com o intuito de coordenar a conferência municipal, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PME e dos seus planos de educação”¹². Ipojuca definiu “constituir o Fórum Municipal de Educação como agente de avaliação, monitoramento e acompanhamento das ações e metas previstas neste plano”. E assim por diante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises indicaram forte influência do PNE, no conteúdo dos textos dos PMEs examinados, ainda que especificidades tenham sido observadas, bem como estratégias com conteúdos contraditórios. Tal como indicam nossas referências teórico analíticas, são situações que sugerem espaços decisórios conflituosos, em nível local, mas nem sempre em harmonia com o estabelecido no planejamento nacional. Todavia, há documentos com contextos discursivos que apontam para maior grau de inovação e autonomia, em relação ao que é posto no PNE, muito embora a tendência predominante tenha sido a reprodução da sua meta 19 e das respectivas estratégias.

Vale lembrar que os textos dos planos combinaram adaptações do PNE com elementos de referenciais que circulavam nos espaços locais. Esses elementos podem ser percebidos em resistência e modo de adaptação às decisões vindas dos espaços centrais. Em tal contexto, observamos que as relações intergovernamentais condicionam decisões do poder local, em face de características imprimidas ao processo de cooperação entre a União e as municipalidades, fazendo gerar soluções nem sempre condizentes com o conteúdo das propostas forjadas no contexto da produção dos textos em nível central.

As análises mostraram presença de concepções diferenciadas sobre a gestão democrática da educação, tal como identificamos no Plano Nacional. No local também detectamos elementos de uma perspectiva técnico-instrumental da gestão, combinados com elementos da perspectiva democrático-participativa, indicando ajustes de concepções diferentes o que, certamente, dificulta o fluir de ações de cunho democrático na gestão das escolas. A apropriação, quase sempre

12 Note que o período “e dos seus planos de educação” é resquício do texto do PNE.

acrítica, de postulados definidos em nível do poder central sugere relações de dominação, subordinação, como também o compartilhamento de valores próprios de determinados referenciais.

Nesse contraditório movimento do real, observamos avanços nos espaços de definição dos planos localmente. Entre eles, o referendo e a legitimação a órgãos colegiados na perspectiva da participação da comunidade no acompanhamento e na avaliação da política no chão das escolas, *locus* fundamental da sua concretização.

Em síntese, os dados analisados mostram aparente alinhamento entre os planos, discursos contraditórios, propostas inovadoras entremeadas por elementos de uma filosofia de ação que vem se tornando hegemônica na gestão das políticas governamentais. Portanto, se faz igualmente presente na orientação das políticas de educação, ainda que práticas de resistência em outra direção tenham sido identificadas.

De modo geral, considerando características históricas das relações conservadoras presentes na maior parte das municipalidades brasileiras, os processos que engendraram a construção dos planos, mesmo com limites, seguiram práticas que se contradizem a essas relações, podendo atuar no sentido da efetiva democratização da educação e da sua gestão nos espaços locais. É evidente que tais práticas, como nos sugere Burdeau (1956), precisam ser aprofundadas e alargadas para todo o tecido social, no processo de amadurecimento das relações democráticas.

Enfim, é importante referir que os mecanismos acionados nos textos dos planos apenas principiaram a ser implementados, na perspectiva da construção de uma cultura democrática do planejamento da educação. Não houve condições, nem tempo hábil, para a sua viabilização, em função das mudanças do projeto de sociedade (e de educação) ocorridas a partir do golpe político institucional de 2016, quando principiou a interrupção das práticas de política que vinham sendo implementadas, tanto em nível nacional como local.

REFERÊNCIAS

ABREU E LIMA. Prefeitura Municipal. **Lei no 989/2015**, altera a lei no. 960/2014 que dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Abreu e Lima e dá outras providências. Gabinete do prefeito, 2015. Disponível em: <https://transparencia.abreuelima.pe.leg.br/uploads/5063/2/atos-oficiais/2015/leis/989-2015.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

ARAÇOIABA. Prefeitura Municipal. **Lei no 187/2015**. Dispõe sobre o Plano Municipal de Araçoiaba e dá outras providências. Gabinete do prefeito, 2015. Disponível em: https://camaraaracoiaba.pe.gov.br/novo_site/atos_oficiais/leis/2015/20160426103717.pdf . Acesso em: 05 abr. 2018.

AZEVEDO, J. M. L. **A Educação como política pública**. 3a.ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, J. M. L. FARIAS, M. S. Democratização da gestão da educação: avanços e perspectivas. **Retratos da Escola**, v. 12, p. 495-510, 2018. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/908> . Acesso em: 15 nov. 2017.

AZEVEDO, J. M. L. Plano Nacional de Educação e planejamento. A questão da qualidade da educação básica. **Retratos da Escola**, v. 8, p. 265-280, 2014. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/441> . Acesso em: 15 nov. 2017.

BALL, Stephen. Novos estudos, nova governança e nova política educacional, In: Apple, M; Ball, S; Gandin, L. A. (orgs.) **Sociologia da Educação**. Porto Alegre: Penso, 2013, p. 177 - 189.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 25 de junho de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

BURDEAU, Georges. **La démocratie**. Paris: Seuil, 1956.

CABO DE SANTO AGOSTINHO. Prefeitura do Município. **Lei no. 3055/2015**. Institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Cabo do Santo Agostinho: Gabinete do prefeito, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-cabo-de-santo-agostinho-pe> . Acesso em: 18 abr. 2018.

CAMARAGIBE. Governo Municipal. **Lei 632/2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Gabinete do prefeito, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/c/camaragibe/lei-ordinaria/2015/63/632/lei-ordinaria-n-632-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-pme-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 18 ago. 2018.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, L. F. Avaliação e propostas para o PNE. In: DOURADO, L.F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia; Belo Horizonte: ed. UFG, 2011.

DOWBOR, L. Educação e apropriação da realidade local. **Estudos Avançados**. v.21, n.60, São Paulo, maio-ago, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/xGnBF9fvsZ7yQDBL8L9jKMH/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 18 set. 2018.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. **São Paulo em Perspectiva**, v. 09, n. 03, julho-set, 1995. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n03/v09n03_01.pdf . Acesso em: 25 mar. 2018.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Imperatriz: Ética, 2016.

CONAE. **Documento referência**. 2028. FNPE; Brasília, 2017. Disponível em: <https://fnpe.com.br/docs/documentos/docs-conferencia/documento-referencia-conape-2018-final-2017-08-23.pdf> . Acesso em: 20 mar. 2018.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IGARASSU. Prefeitura Municipal. **Lei 2931/2015**. Institui o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Gabinete do prefeito, 2015. Disponível em: <https://sapl.igarassu.pe.leg.br/relatorios/2298/etiqueta-materia-legislativa>. Acesso em: 15 out. 2018.

ILHA DE ITAMARACÁ. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Educação 2015-2025**, Secretaria Municipal de Educação, Itamaracá, 2015. Disponível em: <https://transparencia.ilhadeitamaraca.pe.gov.br/uploads/5220/1/atos-oficiais/outros-documentos/PLANO-MUNICIPAL-DE-EDUCACAO-ANEXO.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

IPOJUCA. Prefeitura do Ipojuca. **Lei 1806/2015**. Aprova a atualização do Plano Municipal de Educação (PME 2015/2025) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.educacao.ipojuca.pe.gov.br/sme/conteudoinstitucional/menuesquerdo/SandBoxItemMenuPaginaConteudo.ew?idPaginaItemMenuConteudo=7792> . Acesso em: 23 set. 2018.

ITAPISSUMA. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Educação, 2015-2025**. Secretaria Municipal de Educação de Itapissuma, 2015. Disponível em: <https://itapissuma.pe.gov.br/secretario/secretaria-de-educacao/> . Acesso em: 18 set. 2018.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. Prefeitura Municipal, **Lei 1203/2015**. Dispõe sobre a adequação do Plano Municipal de Educação do Jaboatão dos Guararapes e dá outras providências. Gabinete do prefeito, 2015. Disponível em: <https://portaldatransparencia.jaboatao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/Plano-Municipal-de-Educacao.pdf> . Acesso em: 17 mar. 2018.

JOBERT, B. **Codes, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques**. Grenoble: CERTA, 1989.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.27, n.94, p. 47-69, jan.-abr.2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvX YtCQHCJFyhsj/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 17 maio 2019.

MAINARDES, J. **Reinterpretando os ciclos de aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, abr. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-3302009000100015&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2019.

MEC. **Documento final da CONAE**. Brasília, 2010. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf . Acesso em: 08 mar. 2018.

MEC. FNE. **Documento de referência**. CONAE 2014. Brasília, 2013. Disponível em: https://fne.mec.gov.br/images/doc_referencia_conae2014.pdf . Acesso em: 10 mar. 2018.

MEC. FNE. **Documento final**. CONAE 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf> . Acesso em: 12 mar. 2018.

MORENO. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Educação- 2015-2025**. Secretaria Municipal de Educação. 2015. Disponível em: https://transparencia.systemainformatica.com.br/entidade/moreno/upload/2021051791125_Lei_N_611.pdf . Acesso em: 18ago. 2018.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1990.

OLINDA. Prefeitura Municipal. **Lei no. 5940/2015**. Institui o Plano Municipal de Educação do município de Olinda e dá outras providências, Gabinete do prefeito, 2015. Disponível em: <https://olinda.govbr.cloud/pronimtb/upload/Financeira/PLANO%20MUNICIPAL%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20DE%20OLINDA.pdf> . Acesso em: 13 set. 2018.

PAULISTA. Prefeitura do Município. **Lei no. 4237/2015**. Dispõe sobre a adequação do Plano Municipal de Educação – PME instituído pela lei municipal 4169/2010 e dá outras providências. Gabinete do prefeito, 2015. Disponível em: <https://www.paulista.pe.gov.br/site/educacao> . Acesso em: 18 ago. 2018.

PERNAMBUCO. **Plano Estadual de Educação 2015-2025**. Recife: Secretaria Estadual de Educação, 2015. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=15533&complemento=0&ano=2015&tipo=&url=>. Acesso em: 20 out. 2018.

PRZEWORSKI, A; WALLERSTEIN, M. Capitalismo Democrático na Encruzilhada. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n° 22, 1998, p. 29-44.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, Rio de Janeiro, 1996.

RECIFE. Prefeitura da Cidade do Recife. **Plano Municipal da Educação (PME 2015-2025)**. Secretaria Municipal de Educação, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1815/18147/lei-ordinaria-n-18147-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao> . Acesso em: 22 mar. 2018.

SANTOS, B. de S. **As Tensões da modernidade**. Fórum Social Mundial. Porto Alegre: Biblioteca das Alternativas, 2001a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os Processos da globalização, *In* SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Edições Afrontamento, 2001b, p. 31-106.

SÃO LOURENÇO DA MATA. Governo Municipal. **Plano Municipal de Educação (PME 2015-2025)**. Secretaria Municipal de Educação. Fórum Municipal de Educação, 2015. Disponível em: https://transparencia.saolourencodamata.pe.gov.br/uploads/5371/1/atos-oficiais/2015/plano-municipal-de-educacao/1660651874_lei24722015planomunicipaleducacao20152025.pdf. Acesso em: 02 abr. 2018.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia. 1977.

VERGÈS, P. Approche des classes sociales dans l'analyse localisée, **Sociologie du Travail**, N° 2, 19, 2003. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1983_num_25_2_1929 . Acesso em: 15 ago. 2019.

SOBRE OS AUTORES

Janete Maria Lins de Azevedo

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1994). Realizou estágios de Pós-doutoramento na Universidade de Paris 8, junto ao grupo de pesquisa ECOLÉ, no período abril de 2002 a março de 2003 e na Universidad de Valência - Espanha - no período de março a novembro de 2018. É professora titular da Universidade Federal de Pernambuco, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação (campus do Recife) e ao curso de Pedagogia (campus do Recife) e líder do grupo de pesquisa Políticas Públicas da Educação (CNPq).

E-mail: janete.lins@gmail.com

Luciana Rosa Marques

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco com estágio de Pós-doutorado na Universidade Federal de Goiânia. Professora Titular da Universidade Federal de Pernambuco, atuando no Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da UFPE. Pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco.

E-mail: luciana.marques@ufpe.br

Alfredo Gomes

Professor do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Atua no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE e no Mestrado Profissional em Educação Básica, ambos no Centro de Educação da UFPE. Formado em Psicologia pela Universidade Federal do Pernambuco (1990), mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE (1995), e PhD em Educação pela University of Bristol, Inglaterra (2000). Realizou estágio pós doutoral em Educação Superior no Centre for Globalisation, Education and Societies da University of Bristol entre 2010-2011. Reitor da Universidade Federal de Pernambuco no período 2019-2023, reconduzido pela comunidade universitária para novo mandato relativo ao período 2023-2027.

E-mail: alfredomgomes@gmail.com

Recebido em: 18/10/2023

Aprovado em: 21/12/2023